



C E A D E L

Centro de Apoyo
al Desarrollo Local

CUADERNO N° 48

**LA INFORMACIÓN SOCIAL Y LOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS
SOCIALES**

Dra. Olga Nirenberg, 2005

Este texto es la ponencia que la autora presentó en las Jornadas “La información social y los desafíos para las políticas sociales”, llevadas a cabo por el Registro Único de Familias Beneficiarias (RUB), de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 8 de octubre del 2005.

El tema de la disertación para este panel es acerca de **LA INFORMACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES.**

Es ya común afirmar que **la información es poder**, y eso es cierto porque sabemos que sin información no es posible un acabado conocimiento, ya que la intuición o la experiencia no bastan para un conocimiento cabal: son necesarias pero no suficientes. El conocimiento es imprescindible para actuar correctamente. Se necesita información para conocer y para actuar en pro de la resolución de problemas; eso es **poder: la capacidad de controlar o influir en el control de aquellos factores que ponen en riesgo el destino y bienestar de las personas**; tiene que ver con la **capacidad de llevar adelante proyectos que transformen las propias realidades, mejorándolas**. Es cierto que la información tampoco es suficiente para conocer sino que debe además contarse con un **marco teórico y experiencial, así como con un conjunto de valores de sustento, que posibiliten interpretar la información de un modo integral, transformándola en conocimiento pasible de ser aplicado para el cambio**¹.

Vale recordar, ya que pareciera que muchos lo han olvidado, que **los Programas y Proyectos sociales se desarrollan para resolver problemas sociales** y que deberían formularse acorde con lineamientos

¹ Tampoco contar con el conocimiento cabal asegura que se actuará eficazmente; debe contarse además con motivación y estímulos, así como las adhesiones de otros que pueden influir positiva o negativamente en la acción propia; los contextos inmediatos y mediatos son en tal sentido, de mucha importancia.

explícitos de políticas públicas orientadas a lo social, teniendo así una visión clara y consensuada (hasta donde eso sea posible en sistemas democráticos y pluralistas) acerca de a donde se quiere llegar como comunidad o sociedad.

En un paréntesis, diré que son muchos los que han olvidado esa relación directa entre programación social y problemáticas sociales, porque cada vez más los programas y proyectos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se formulan a partir de la existencia de líneas de financiamiento disponibles (en las instancias nacionales o internacionales de cooperación para el desarrollo) a las que se busca acceder para el sostenimiento de áreas u organizaciones. Esas organizaciones convierten así su finalidad originaria como mediadoras entre los recursos y la gente, en un fin en sí, es decir que ponen el énfasis en su propia sustentabilidad². En otras palabras, puede decirse que en gran medida los puntos de partida prioritarios de los programas y proyectos sociales dejaron de ser los problemas de la gente. No haremos referencia acá a la otra cuestión apenas mencionada (pues se requeriría al menos otro panel específico): la **falta de explicitación de las políticas sociales** que en verdad se expresan sólo por los programas y proyectos vigentes³, en un amplio despliegue de acciones puntuales, fragmentarias y poco articuladas. Fin del paréntesis.

Los problemas sociales aluden a brechas entre lo que existe y lo que es deseable por parte de un conjunto significativo de actores sociales. Afectan a un número importante de personas. Para su resolución no bastan los esfuerzos individuales, sino que se requieren acciones por parte de organismos gubernamentales y/o grupos y organizaciones de la sociedad civil.

² Acá no se pone en duda la necesidad que tienen las organizaciones de desarrollar estrategias tendientes a la sustentabilidad, en particular la búsqueda de recursos de financiamiento; lo que se critica es que esa sea la única manera de definir las prioridades o líneas de acción institucionales.

³ Esa sí que es una paradoja de nuestro tiempo, que tiene relación con la pérdida de roles del estado post- bienestar o estado mínimo: en lugar de inscribir los programas y proyectos en las líneas políticas que marcan la direccionalidad deseable, las políticas se pueden "leer" o deducir a través de los programas y proyectos que el estado implementa o apoya.

Los problemas sociales implican generalmente carencias o dificultades de acceso de segmentos de población a servicios o bienes sociales. Deben ser delimitados socialmente (población que está afectada) y territorialmente (espacio geográfico donde se ubica).

Las situaciones que afectan a la gente se problematizan y se convierten en cuestiones sociales acorde con procesos que tienen que ver con la relaciones de poder e influencia de los grupos y sectores y sus posibilidades de colocar temas en la agenda pública, a través de intermediaciones políticas (los partidos), de movimientos sociales, de organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación masiva, entre los modos más relevantes.

En ese "deber ser" del que venimos hablando, los programas o proyectos sociales parten de una situación que plantea disconformidades a algunos actores políticos y/o técnicos, por que hay muchos excluidos (totales o parciales), hay alta cantidad de pobres (no sólo en términos de ingresos, sino en cuanto a sus posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos como agua, alimentación, vivienda, educación, salud, entre otros) hay vastos sectores poblacionales que están sometidos a riesgos o daños diversos (de no tener trabajo, de carencia de vivienda digna, de deserción educativa, de contraer enfermedades, etc.). Y se desea llegar a otra situación, mejorada, la imagen horizonte o imagen objetivo, entre diversas denominaciones. Es allí que son relevantes los Programas y Proyectos sociales: se formulan porque hay disconformidades por parte de la propia gente o de otros actores sociales, con las situaciones presentes (como producto de una historia o trayectoria que se encarna aquí y ahora) y porque se imagina una situación mejor, a la cual se sabe como llegar si se disponen de ciertos medios.

Lo anterior quiere decir que **todo programa o proyecto constituye una herramienta de cambio**, que se fundamenta en la **historia previa** y en una **teoría acerca de cómo ese cambio se produce**.

En resumen, **programar** significa⁴:

- Identificar y caracterizar un **problema – situación actual** – desde un punto de vista social, temporal y territorial.
- Pensar en un **futuro deseable**, algo que debe lograrse.
- Prever una serie de **acciones** y organizar los **pasos para lograr un fin** en un **tiempo** determinado.
- Identificar los **recursos** necesarios para realizar las acciones.
- Prever como **evaluar procesos y resultados**.

Y **evaluar** programas y proyectos sociales significa⁵:

- Reflexionar sobre la acción, mediante **procedimientos sistemáticos** de **recolección, análisis e interpretación** de información, y a través de **comparaciones** contra parámetros definidos.
- Formular **juicios valorativos fundamentados y comunicables**, sobre los **procesos** o **actividades** realizadas, así como sobre los **resultados** e **impactos** logrados y emitir **recomendaciones para la toma de decisiones** que permitan mejorar la acción presente y futura.
- **Transformar información recolectada en nuevo conocimiento**.

Surge con claridad la relevancia de contar con **información de calidad** para determinar el problema y las acciones a seguir en el caso de la programación y para la emisión de juicios fundamentados como meollo de la acción evaluativa.

La importancia de la información social se relaciona inicialmente con el **diagnóstico** o **línea basal**: es importante contar con datos lo más adecuados, actualizados y confiables que sea posible, para caracterizar la problemática y

⁴ Nirenberg, Brawerman y Ruiz. 2003. *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales: aportes para la racionalidad y transparencia*. Cap. 2. Colección Tramas Sociales. Volumen 19. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

⁵ Tomado de: Nirenberg, Brawerman y Ruiz. 2000. *Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales*. Cap. 1. Colección Tramas Sociales. Volumen 8. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

brindar la magnitud de la misma, para determinar el punto de partida o situación inicial, especialmente alrededor del problema focal que se pretende resolver o aliviar en un segmento poblacional y/o territorio determinados.

Si la información no es del todo apropiada, ni tan actualizada, o no es demasiado confiable, el propio proyecto deberá destinar recursos para mejorar el diagnóstico; pero lo claro es que siempre se parte de algún diagnóstico, aunque sea presuntivo.

Contamos con **información censal** (censos nacionales de población y viviendas, agropecuario, de industria y comercio, etc.), o la proveniente de **estadísticas sectoriales regulares** (la EPH que sobre todo mide la ocupación / desocupación pero además se utiliza para medir la pobreza según ingresos, las estadísticas vitales, las de salud, por ejemplo mortalidad y morbilidad por causas, las diversas encuestas que se enfocan hacia temas específicos, como por ejemplo el trabajo infantil, las adicciones, el tabaquismo, etc.); sin embargo esas informaciones, si bien imprescindibles, no siempre resultan suficientes a efectos de las intervenciones sociales que procuran diferentes delimitaciones etáreas, territoriales, temporales.

Es preciso aclarar que a partir de esas estadísticas censales o regulares es frecuente que se formulen problemas sociales muy relevantes: altos niveles de dependencia de la población inactiva respecto de la activa; desocupación juvenil; altas tasas de mortalidad materna en ciertas provincias en comparación con la media nacional; alta deserción escolar en determinados años del EGB2; tasas de incidencia crecientes de VIH/Sida en población adolescente y femenina, etc. Y es también cierto que los programas toman en cuenta esas estadísticas para orientar sus acciones.

Pero vale recordar que la lectura idónea de la información secundaria, en especial de las estadísticas regulares, permitirá conformar, más que nada, un diagnóstico desde la mirada de los técnicos o profesionales, implicando de allí

problemas o “necesidades” de ciertos segmentos poblacionales. Pero tales necesidades no siempre son “sentidas” ni transformadas en demandas por parte de las respectivas poblaciones. Es preciso entonces contar además con información acerca de las concepciones y percepciones de la gente acerca de esas necesidades, y lo más probable es que la priorización o relevancia no sea similar a la de los técnicos. Eso incidirá notablemente en la viabilidad y efectividad de los programas o proyectos.

Por ende, un diagnóstico debe **buscar, recopilar y sistematizar la información secundaria** existente, cuanti y cualitativa, proveniente de **diversas fuentes**⁶, en relación con el problema específico; en primer lugar sobre la **población** que padece el problema o está en riesgo de padecerlo, y también acerca de los **recursos disponibles** en forma real o potencial (institucionales, programáticos, de RRHH, financieros) orientados a dicho problema (y/o al segmento poblacional que lo padece) en el territorio donde el mismo ocurre, así como acerca de los **actores estratégicos** que influyen real o potencialmente en relación con el problema.

Los productos que se obtendrán, de alta importancia para la programación, son: el **diagnóstico de la situación poblacional**, el **mapeo de recursos disponibles** y el **listado de actores relevantes**.

Si la información secundaria existente no resultara suficiente, se deberán realizar **relevamientos ad-hoc de información**, es decir habrá que recoger **información primaria** mediante aplicación de **técnicas cuanti o cualitativas**: censos barriales participativos, encuestas por muestreo representativo o intencional, entrevistas a informantes clave, grupos focales, talleres, visitas de observación a establecimientos, etc.

⁶ Identificar las diversas fuentes de información alrededor de un tema y/o segmento poblacional, es a su vez una actividad que requiere de información calificada; en general, si uno mismo no es un “experto”, se debe recurrir a quienes cuentan con información más completa acerca de las fuentes relevantes.

Es mediante un conocimiento más fundado en información confiable, que se puede caracterizar el problema, ubicarlo en un espacio territorial determinado, de modo tal de plantear las acciones que consideramos apropiadas para producir cambios (en las concepciones, en los comportamientos y prácticas, en las estructuras y desempeños de las instituciones, en las condiciones de vida de las personas, etc.), de modo tal de superar la situación planteada por el diagnóstico.

En síntesis: el diagnóstico **constituye el primer paso de la programación**, inicia el ciclo de la gestión de programas o proyectos sociales, dado que facilita la identificación, el recorte y la explicación del problema, lo que a su vez, permite proponer las acciones correctas y necesarias para su resolución (acorde con las teorías en uso)⁷.

Pero además, es importante advertir que el diagnóstico, al proporcionar información sobre la situación inicial o punto de partida, línea basal, de un programa o proyecto, se convierte en un **parámetro válido y útil para la evaluación de procesos y resultados**. Es necesario recordar que comparar con el punto de partida – contra sí mismo a lo largo del tiempo – es más estimulante que hacerlo respecto de objetivos o metas, o de parámetros normativos externos, pues raramente las intervenciones sociales cumplen acabadamente con sus propósitos y pocas veces se acercan a los valores normativos deseables (sobre todo si son fijados internacionalmente), mientras que es frecuente que hayan mejorado en algo la situación que tenían sus destinatarios al comienzo de la gestión.

De modo que puede decirse que la información diagnóstica constituye una actividad que puede encuadrarse en la programación a la vez que en la evaluación; en realidad es una de las intersecciones más importantes entre los procesos de programación y de evaluación de programas y proyectos sociales.

⁷ Nirenberg, Brawerman y Ruiz. 2003. Op. cit. Cap. 3.

La información social también es relevante en otro aspecto relacionado con los programas y proyectos sociales. Registrar información, sistematizarla y analizarla a lo largo de la ejecución de los programas y proyectos permite verificar que la acción transcurre según lo programado, permite acompañar, realizar el seguimiento, el **monitoreo de la acción** mientras ésta se desarrolla y **facilita la toma de decisiones** relativas a su reorientación. En este sentido es de suma importancia conocer cuáles y cuantos “beneficiarios” se cubren en forma directa con cada una de las actividades y con el programa / proyecto como un todo, así como aquellos que sin involucrarse en actividades ni recibir prestaciones en forma directa sin embargo se benefician en forma “indirecta”. Aunque parezca obvio decir ese tipo de cosas, no lo es en absoluto, puesto que la experiencia muestra que el registro de beneficiarios cubiertos y de las prestaciones brindadas por los programas y proyectos se suele hacer poco y mal.

Para esa evaluación durante la ejecución – monitoreo –, es necesario contar con informaciones basadas en registros propios de los programas / proyectos; además de los mencionados beneficiarios, para conocer la efectividad y eficiencia de nuestras acciones hay que conocer también: cuantos RRHH y de qué tipo se capacitaron, cuantas actividades de diferente tipo se llevaron a cabo; cuantos materiales se produjeron, cuantos mensajes comunicacionales y de qué tipo se transmitieron, cuántos equipos y de qué tipo se adquirieron y en qué medida se utilizan para los fines previstos, qué montos y a qué se destinaron los recursos financieros en cada período de tiempo, entre otras informaciones relevantes.

Sin duda que durante la ejecución interesará también recoger información que permita captar algunos resultados intermedios que se van logrando, en particular los cambios observables en la población destinataria y en otros actores involucrados; por eso, además de los registros “regulares” que deben implementar los programas / proyectos, deben obtenerse informaciones sobre logros y resultados no sólo al final sino también durante la ejecución (por

ejemplo mediante las “evaluaciones de medio término”, que se realizan alrededor de la mitad del ciclo de ejecución).

Se dijo antes que los programas y proyectos se sustentan en una teoría acerca de cómo se produce el cambio desde una situación presente problemática o de disconformidad, hacia una situación futura mejorada o deseable. La **información evaluativa brinda aportes para la validación empírica de esas teorías o hipótesis de cambio** al recoger información y emitir juicios fundamentados acerca de la efectividad (eficacia) de la intervención: en qué medida la misma contribuyó a cambiar la situación inicial, produciendo un escenario acorde con la visión planteada acerca de la situación deseable. Un ejemplo: los establecimientos del primer y segundo nivel y los RRHH de salud del territorio de actuación de un proyecto modificaron sus desempeños (gracias a la capacitación y asistencia técnica recibida) de modo tal que las mujeres controlan apropiadamente sus embarazos (han sido a su vez sensibilizadas al respecto) y sus partos ocurren en la forma que el proyecto lo planteó, lo cual contribuyó a la disminución esperada en la tasa de mortalidad materna. Eso validó la hipótesis acerca de que realizar los controles de calidad pautados durante el embarazo y mejorar la atención de los servicios de gineco-obstetricia permite disminuir las tasas de mortalidad materna.

De modo que es insoslayable implantar **sistemas de registros regulares y procedimientos de recolección periódica** que posibiliten la obtención de información para el monitoreo durante la ejecución y para poder evaluar si se produjeron los efectos y cambios deseados tanto durante la ejecución como al finalizar la misma.

En otro orden de cosas, debe tenerse en cuenta la necesidad de **brindar información relacionada con la gestión de los programas y proyectos sociales a los actores involucrados**, que estén real o potencialmente interesados en los mismos. Eso se vincula con la **transparencia de la gestión**, pero eventualmente también con el **aprendizaje institucional y**

social. Tradicionalmente la información resultante de las evaluaciones se difundían muy restringidamente y en particular sólo hacia los agentes financiadores o las autoridades gubernamentales de las cuales dependían los proyectos; si bien ese criterio ha sido modificado, al menos en el plano discursivo, en el entendimiento que son todos los que intervienen en el escenario de la acción quienes deben enterarse de esos resultados, de modo de poder tomar las decisiones que les competen en forma más adecuada. Digo que eso ocurre al menos en el plano discursivo porque opino que la práctica de la transparencia informativa acerca de la gestión de los programas sociales no sólo no ha tenido avances sino, lo que es más grave, ha tenido retrocesos en los últimos tiempos. Eso ocurre, paradójicamente, cuando más herramientas informáticas se disponen para favorecer la transparencia.

Para terminar, es necesario hacer una referencia especial a los **indicadores**, los cuales se utilizan en las técnicas usuales de programación así como en las de evaluación; se trata de informaciones, es decir, medidas o apreciaciones directas o indirectas de eventos, situaciones, condiciones, conceptos. Especifican las variables, son “marcadores” de cambios en las mismas.

Existen algunos atributos relacionados con la **calidad de los indicadores** utilizados en nuestros estudios diagnósticos o evaluativos. Esos atributos se refieren a indicadores cuantitativos y también a los cualitativos, lo cual es un aporte original a los requerimientos tradicionales que la metodología de la investigación planteaba en forma exclusiva para los indicadores expresables en lenguaje estadístico (cifras absolutas, porcentajes, tasas).

Atributos deseables para la calidad de los indicadores⁸:

VALIDEZ	Hace referencia a aquello que realmente procura medir o apreciar.
CONFIABILIDAD	En relevamientos hechos bajo las mismas circunstancias en las mismas poblaciones y al mismo tiempo, el valor del indicador será el mismo. En indicadores cualitativos, expresados verbalmente, dicha expresión verbal preservará el sentido de lo declarado, no lo distorsionará.
ESPECIFICIDAD	Debe reflejar sólo los cambios en la cuestión o factor bajo análisis, y no otros.
SENSIBILIDAD	Debe ser capaz de registrar los cambios que se producen en la cuestión o factor bajo análisis, por más leves que sean.
REPRESENTATIVIDAD	Cubre todas las cuestiones y los individuos que se esperan cubrir.
CLARIDAD	Debe ser simple y fácil de interpretar, no ambiguo.
ACCESIBILIDAD	Los datos a recoger para su interpretación deben ser de fácil disponibilidad.
UTILIDAD	Debe servir como un "marcador" de progreso hacia los objetivos o de logro de resultados intermedios o finales.
ETICA	Tanto la recolección de información como su procesamiento y difusión resguardarán los derechos de las personas al anonimato y a elegir si dar o no la información (consentimiento informado).
SINERGIA	Podrá especificar o referirse a más de una variable al mismo

⁸ Nirenberg, Brawerman y Ruiz. 2000. Op. cit. Cap. 5.

	tiempo.
COSTO	La recolección de la información y el procesamiento posterior es razonable y posible en función del presupuesto disponible y la utilidad esperada (así como de su sinergia).
REPLICABILIDAD	No sirve únicamente para un proyecto, sino que puede ser útil para otros proyectos en otras localizaciones; debe permitir ulteriores comparaciones.

El resumen de esta ponencia cabe en apenas cuatro renglones:

Disponer, producir y difundir información social (con atributos de calidad), permite promover la racionalidad y eficacia de las intervenciones orientadas a la resolución de problemas sociales; también facilita la transparencia, responsabilidad y participación en la gestión.