

Caso de estudio sobre el uso del conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la provincia de Santa Fe, Argentina

Por Cecilia Nieto y Vanesa Weyrauch

Este caso se centra en un experiencia desarrollada por el Gabinete Social de la provincia de Santa Fe, Argentina, que decidió elaborar un sistema de monitoreo de un Plan integral (ABRE). Dicho sistema busca generar información confiable que permita, por un lado, medir los resultados que van alcanzando (o no), y, por el otro, poder tomar decisiones a medida que avanzan las nuevas políticas.

1. Contexto

En 2013 el gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina, en el marco del Gabinete Social¹, decide implementar el [Plan Abre](#)², el cual surgió como modo de abordar la complejidad creciente de la problemática social en los grandes núcleos urbanos de dicha provincia, la cual reconoce causas multidimensionales e interrelacionadas. Entre ellas se destacan el incremento de la violencia interpersonal, la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación comunitaria, la escasez de espacios públicos para la convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales, sumado a problemas de infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos. Las interrelaciones entre estos elementos son evidentes: por ejemplo, las condiciones del entorno (accesibilidad, iluminación, etc.) influyen en la percepción

1 El Gabinete Social se define como un ámbito político estratégico de coordinación en el cual se formulan intersectorialmente las grandes estrategias de las políticas sociales, conformándose así como un espacio institucional de trabajo interministerial. En este sentido, el objetivo del Gabinete Social es definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial, para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales. En 2008 se creó el Gabinete. En esta primera etapa de funcionamiento del Gabinete Social, éste fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y estuvo conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Innovación y Cultura en carácter de miembros permanentes. A partir del año 2012, de acuerdo a lo que establece el Decreto No 0673 (2012), el Ministerio de Desarrollo Social comienza a coordinar el espacio y se suman el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; y la Secretaría de Estado de Hábitat. La integración de nuevos ministerios implica en términos conceptuales una perspectiva más amplia de lo social y en términos prácticos, un mayor alcance en la intersectorialidad.

2 El Plan prevé una inversión estimada en 4.000 millones de pesos para el período 2014-2015.

de seguridad en el barrio, así como las condiciones del espacio público y el debilitamiento de los lazos sociales inciden en el incremento de la violencia.

Ante esta compleja realidad social, se hace necesario un abordaje integral que implica planificar y sostener la gestión de diversas intervenciones, coordinadas entre diferentes áreas, equipos y recursos asignados. Esto exige potenciar el esfuerzo en el abordaje barrial, reforzando la inversión pública para ampliar el territorio y la escala de los proyectos e iniciativas que los gobiernos provinciales y municipales vienen desarrollando.

En función de este diagnóstico, el **Plan ABRE** propone una estrategia integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y gobiernos locales, con el fin de recuperar vínculos sociales en barrios de grandes ciudades y de núcleos urbanos de sus áreas metropolitanas (Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorra; Santa Fe y Santo Tomé).

Para esto, se plantean los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura, estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.
2. Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.
3. Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares.
4. Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

El Plan ABRE se caracteriza por dos áreas de innovación fundamentales. En primer lugar, representa un esfuerzo de **coordinación interministerial** inédito con un abordaje novedoso que se centra en el territorio, no sólo como unidad de focalización sino como marco de intervención. De esta manera, no resulta una mera sumatoria de acciones con lógicas y productos/servicios diversos, sino que se planifica en forma integral y se conforman equipos interministeriales con una fuerte presencia en territorio.

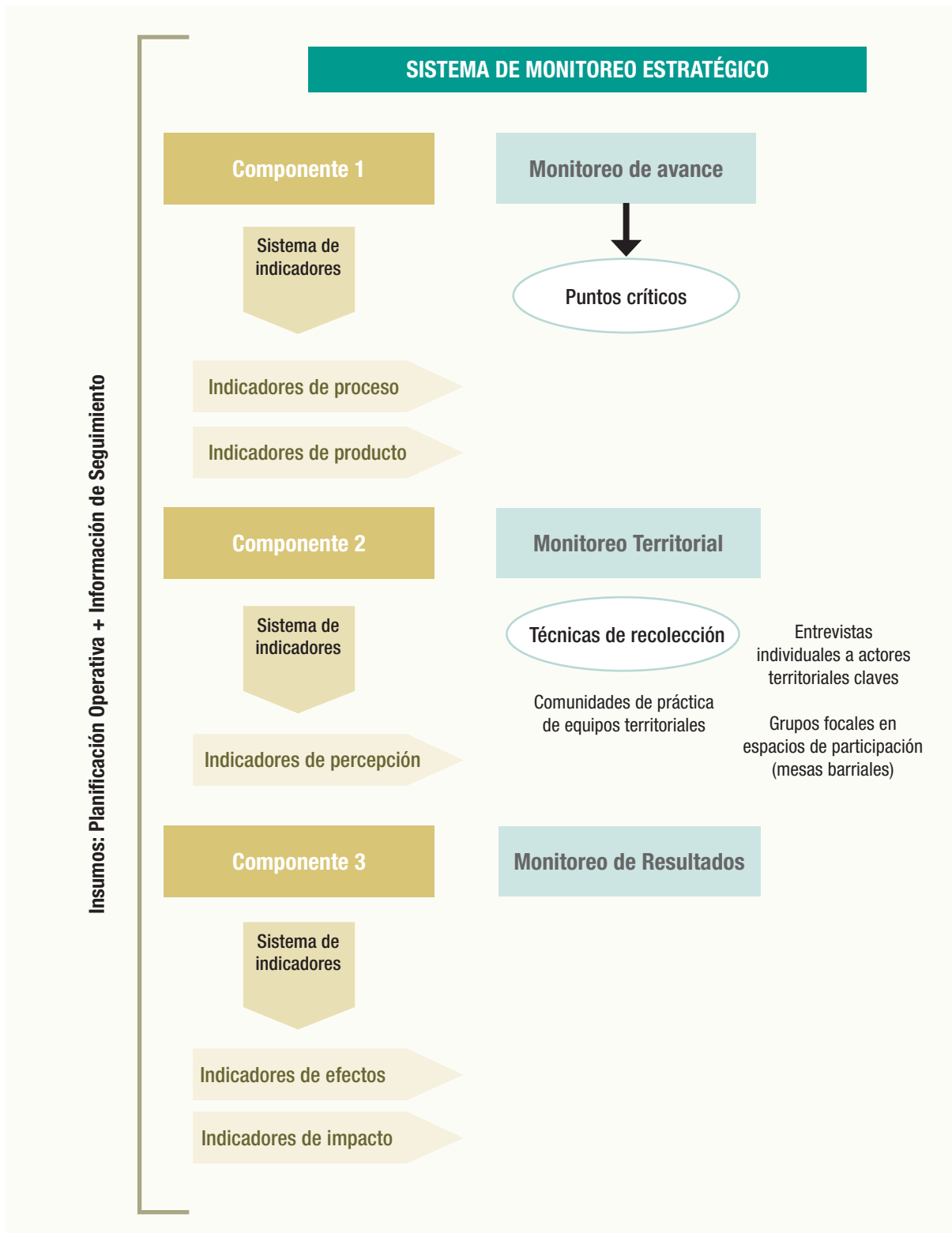
En segundo lugar, en el marco del programa, se construyó de forma interministerial un **sistema de monitoreo estratégico** propio que se orienta a revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados. Naturalmente, el hecho de que este sistema busque generar información relevante para distintos ministerios en función de sus áreas prioritarias de injerencia, torna este caso en un ejemplo sumamente rico e interesante a la hora de pensar de qué manera se puede promover una mayor cultura de uso de la evidencia en la toma de decisiones públicas.

2. Objetivos del sistema de monitoreo del Plan Abre

Es importante destacar que desde el inicio de su gestión, la Ministra de Desarrollo Social, Mónica Bifarello, a cargo de la coordinación del Gabinete Social, planteó a su equipo (de dicha área) la necesidad de contar con indicadores, compartidos por este ámbito de trabajo, para tener información confiable que permitiera no solo medir los resultados que se iban alcanzando (o no) sino también poder tomar decisiones a medida que avanzaran las nuevas políticas. Al surgir el Plan Abre, y con el objetivo de fortalecer el registro de la información, se decidió que dicho plan constituía una excelente oportunidad para comenzar a contar con un sistema en este sentido. Desde el inicio, se entendió que el mayor desafío era elaborar un sistema de monitoreo que pueda hacer seguimiento de una estrategia integral (Plan ABRE), a partir de indicadores transversales, que permitan mostrar la riqueza de los abordajes integrales.

Para el equipo del Gabinete Social, este sistema adquiere un sentido **estratégico** en tanto prioriza aquellas actividades más relevantes para avanzar en el logro de los resultados esperados; incorpora la percepción de diversos actores involucrados y contempla el impacto del programa a mediano y largo plazo.

El sistema incluye tres componentes centrales



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

El diseño del sistema de monitoreo incluyó tres componentes: monitoreo de avance, monitoreo territorial y monitoreo de resultados. Como se verá a continuación, esto implica que el tipo de información que genera está orientada a involucrar la participación de distintos actores, y también es utilizada con distintos fines, en relación a la gestión del Plan y las decisiones de política vinculadas con el mismo.

El **monitoreo de avance** se centra en el seguimiento de los puntos críticos de cada una de las intervenciones que componen el programa. El insumo principal para el seguimiento es la planificación operativa de cada una de las áreas y la información de seguimiento enviada por las mismas; es decir se trata de información netamente sectorial producida por los sistemas de cada Ministerio. Este componente se basa en indicadores de procesos y de producto de cada uno de los proyectos que integran el Plan, que facilitan el seguimiento de los puntos críticos y pueden alertar sobre su desempeño.

Los insumos principales para el monitoreo de avance son la planificación operativa y la información de seguimiento enviada por cada una de las áreas. Se recurre principalmente a registros internos que permitan relevar información pertinente para la medición de los indicadores seleccionados a partir de diversas herramientas.

El **monitoreo territorial** es un instrumento de gestión para incorporar la percepción de actores relevantes del territorio (familias, instituciones, equipos territoriales) sobre la situación y los procesos que se llevan adelante en cada barrio. Se orienta a relevar información cualitativa que permita incorporar la percepción de los ciudadanos, indagando sobre la situación del barrio y del espacio público y su acercamiento. A través de éstas se busca “ver con los ojos de los protagonistas” los procesos que van sucediendo en el territorio seleccionado, a partir de indicadores de percepción, que puedan dar cuenta de los procesos de transformación percibidos por los propios actores. Para esto se recurre a diversas técnicas de recolección de información: entrevistas individuales a actores territoriales claves, grupos focales en espacios de participación (como mesas barriales) y encuestas barriales.

Finalmente, el **monitoreo de resultados** se vincula a los objetivos del programa y refiere a los cambios que se persiguen y que podrán verificarse en las condiciones de vida de la población. Para esto, se centra en indicadores de efectos y de impacto, que si bien muchos de ellos son sectoriales (la fuente de información proviene de cada Ministerio), el avance de los mismos se logra a partir de acciones intersectoriales.

Dentro del sistema, el componente de monitoreo de avance cuenta con sus propios indicadores de gestión de los proyectos del Plan Abre, que se nutren de información periódica de las áreas responsables de la ejecución de los mismos.

Por otra parte, los componentes de monitoreo territorial y de avance cuentan con 14 indicadores de impacto y resultados, todos centrados en el territorio, es decir en los barrios de las ciudades seleccionadas.

3. Principales actores involucrados en el proceso

Para llevar adelante este proceso de construcción de indicadores de resultados e impacto, se conformó un equipo de trabajo interministerial, integrado por algunos de los Ministerios del Gabinete Social, a saber: Desarrollo Social, Educación, Salud, Seguridad, Justicia e Innovación y Cultura.

Hay que tener en cuenta dos factores claves que explican en parte cómo se logró diseñar un sistema de estas características: por un lado, a través de la creación del Gabinete Social, los funcionarios ya contaban con experiencia en trabajo interministerial. Esa experiencia facilitó que se conformara un equipo de trabajo abocado al diseño específico de este sistema, integrado por especialistas en M&E de cada ministerio.

Cabe destacar que los especialistas al poseer un perfil técnico y trabajar focalizados en las temáticas de cada ministerio, no conocían en profundidad la planificación general del Plan que debía orientar este trabajo. Por lo tanto, se los fue involucrando cada vez más en ese sentido, una ganancia en términos de apropiación y legitimación del Gabinete Social como ámbito de trabajo interministerial, en general y del Plan Abre en particular.

Otro factor crítico de éxito fue que se contaba con un Plan de acción 2014-2015, producto de un proceso de planificación interministerial estricta y rigurosa.

La existencia de un claro compromiso con prácticas de planificación, que parten de procesos sistemáticos para el diseño e implementación de una política, funciona naturalmente como un campo fértil para la generación de un sistema de monitoreo de dicha política.

Por otra parte, al establecer además indicadores nuevos y metodologías de recolección de información que aún no se implementaban (centradas en barrios), surgió la necesidad de contar con el apoyo de otros actores que pudieran colaborar con dichos procesos. Una excelente oportunidad surgió a través de la firma de un convenio de colaboración con la Universidad Católica Argentina. En la misma, el programa Observatorio de la Deuda Social confeccionó una muestra en base a los barrios de Plan Abre, y a partir de un trabajo conjunto se diseñó una encuesta capaz de recolectar información para agregar la dimensión de percepciones de los ciudadanos que interesaba particularmente a la iniciativa del monitoreo.

4. Desafíos de implementación

El primer desafío fue lograr consensos en la selección de los indicadores, ya que cada integrante traía su propio conjunto de intereses y prioridades en cuanto a qué tipo de información les resultaba relevante. Para poder avanzar, el equipo técnico del gabinete social del Ministerio de Desarrollo Social se focalizaba en analizar las cuestiones interministeriales. Este equipo traía siempre una propuesta concreta, muchas veces producto de los análisis surgidos de dicho ámbito, a la mesa de discusión, de modo que los demás miembros de otros ministerios puedan generar sus aportes. Luego, se iba sistematizando lo discutido, de modo que resultara más fácil detectar los potenciales consensos y por dónde avanzar.

Un criterio importante a la hora de elegir los indicadores fue tener en cuenta los sistemas de generación de información ya existentes en cada Ministerio, de modo tal de aprovechar la capacidad existente y sobre la base de ésta buscar sinergias y nuevas potencialidades.

Otro desafío residió en elegir como unidad de análisis el barrio, ya que todos los sistemas existentes estaban diseñados para recolectar información con otros recortes tradicionales. Esto dio lugar a un intenso aprendizaje sobre readaptar los sistemas, sobre todo de recolección de información, para que puedan responder a otras formas de analizar la información generada.

También surgieron diferencias entre los distintos ministerios y su capacidad de generar la información que se necesitaba, ya que algunos de ellos tenían experiencia y trayectoria en implementar sistemas de indicadores y sistematizar la información de determinadas maneras. Otros, por el contrario, no contaban con una práctica sostenida de recabar y analizar la información. Muchas veces, se detectó que no había una práctica por parte de los trabajadores de sistematizar las acciones, por lo que se tuvo que diseñar una estrategia para generar un circuito que facilitara estos nuevos procesos. Por ejemplo, se decidió crear una comunidad de práctica con los trabajadores para compartir y socializar experiencias en este sentido de modo tal de promover una nueva cultura. A esto se sumaron otros mecanismos, como capacitaciones y reuniones que permitieran colectivamente identificar las ganancias que implicaba poder contar con un sistema de monitoreo. Hubo un intenso trabajo de liderazgo que fomentó movimiento y apoyo positivo, difundiendo los avances de manera diversa, ya que como se explicó anteriormente para diversos actores conllevaba distintos escalones para alcanzar y evolucionar hacia una práctica que mejore su trabajo y su manera de tomar decisiones.

5. Resultados

El sistema es muy joven pero ya va dando sus frutos concretos, por ejemplo, en relación al monitoreo territorial, la presentación a nivel público del informe de diagnóstico llevado adelante por la UCA, en donde se relevan sobre todo los indicadores de percepción (ver Anexo 1).

Por otra parte, ya se han realizado tres informes de avances en función de los indicadores del monitoreo de avance, que han sido estratégicos a la hora de hacer ajustes o tomar decisiones en relación a las intervenciones, y se están confeccionando el informe final correspondiente a las 14 indicadores que integran indicadores de resultados y perfección.

Cabe destacar también que el sistema de monitoreo, una vez que estuvo terminado por parte del equipo interministerial, fue presentado sintéticamente a los Ministros, ya que era fundamental que -aunque es información sumamente técnica- estuviera en línea con las prioridades de sus políticas ministeriales. Esto permitió tener una devolución de los indicadores, poder detectar y conocer qué aspectos podrían resultar más útiles o menos viables para los distintos ministros, así como también ganar legitimidad del proceso.

Para que dicha presentación fuera fructífera, resultó clave entender que los ministros tenían distintos perfiles y preocupaciones, por lo cual se debía pensar en detalle la manera de comunicar el sistema utilizando los conceptos y las palabras adecuadas.

Lecciones aprendidas

Para la generación e implementación de nuevos procesos de M&E la pre-existencia de una práctica instalada de planificación resulta clave. De hecho, todo proceso de generación y utilización de evidencia resulta más fructífero y menos arduo cuando existe convicción y capacidad en el Estado de conducir procesos ordenados y pensados para el diseño y la implementación de políticas.

Es importante también que la información que se va a generar tenga muy en cuenta las prioridades políticas de los diversos usuarios. Existe una lectura política detrás de cada indicador; la manera en que se organiza y analiza la información debe poder responder a la agenda política de los tomadores de decisión para que ellos la valoren y utilicen. En esa dirección, otro aspecto clave es la capacidad de presentar la información de manera breve y sintética, de modo que los hallazgos sean claros para los funcionarios que deben decidir en función de estos. Un resumen de impacto que en 20 minutos pueda ilustrar sobre qué aspectos han funcionado bien y cuáles no, por ejemplo, en cuanto a la calidad y el acceso a la salud, se puede convertir en un insumo de mucha utilidad para el Ministro y su equipo de apoyo directo.

La existencia de un equipo abocado a pujar por la creación e implementación de un sistema de monitoreo, guiado y apoyado por una líder comprometida y convencida sobre el valor de instalar esta nueva capacidad en el Estado fueron otros factores clave para lograr esta innovación en la política. Adicionalmente, el hecho de involucrar a distintos ministerios y funcionarios técnicos, si bien inicialmente presenta desafíos de coordinación y sinergias, presenta luego un alto potencial de sustentabilidad al volverse una práctica que excede a una sola agencia estatal.

Por último, y no menos importante, este caso revela la importancia de aprender a priorizar en las políticas públicas, ya que se optó por crear un sistema que se aplica a un Plan, que es producto de una planificación interministerial en territorio, a ejecutar en un tiempo determinado (2 años).

Con frecuencia, el conocimiento que se puede generar en torno a decisiones políticas que se deben tomar dista considerablemente de contar con evidencia clara y completa que fundamente de manera cabal una determinada decisión. En ese contexto, pensar en el mejor escenario posible, dentro de los tiempos, recursos y capacidades actuales, es una estrategia escogida por agencias e individuos interesados en incorporar más y mejor información a los procesos de gestión y decisorios.

6. Para reflexionar / Mirando hacia el futuro

Más allá de los resultados alcanzados hasta el momento, del aprendizaje individual e institucional que tuvo lugar a través de esta experiencia, y de los desafíos que aun requieren trabajo y nuevas ideas, el Gabinete Social se enfrenta con nuevas preguntas.

Uno de los principales retos consiste en la posibilidad de que el Gabinete Social, como ámbito de trabajo interministerial, pueda consolidar un sistema de indicadores, que le permita monitorear distintas intervenciones intersectoriales surgidas de dicho espacio de trabajo; y que éste posibilite y facilite la generación de un sistema integrado de información.

Toda construcción de una nueva práctica o sistema de generación y análisis de información para la política pública representa un salto de distinta envergadura para los diferentes actores involucrados en el proceso. A medida que se avanza, aparecen nuevos escalones que conllevan diferentes desafíos. El caso del sistema de monitoreo para el Plan Abre de Santa Fe ilumina parte de este proceso, y abre la puerta a nuevos interrogantes que tal vez puedan comenzar a responderse desde otras prácticas y experiencias semejantes en este desafiante pero apasionante camino hacia una mejor interacción entre el conocimiento y la política.

Por otra parte otro desafío es cómo mostrar toda la información generada desde el punto de vista del presupuesto, es decir, cómo desagregarla a nivel presupuestario. Si bien todavía no se cuenta con indicadores de costo, que permitirían al Ministerio de Economía dilucidar de manera más clara el impacto de cada tipo de inversión y gasto, se comenzaron a identificar proyectos dentro del presupuesto del 2015, para llevar adelante un análisis de gasto.

Referencias

Plan ABRE: “Plan de Intervención Integral en Barrios”, Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina 2014 -2015, documento presentado para el Premio Clear.

Sistema de monitoreo estratégico, Programa de Intervención Integral en Barrios, Gabinete Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Este caso fue producido con apoyo de la *International Network for the Availability of Scientific Publications (INASP)*.