

Programa Protección Social

**Metodología para la  
consolidación de Sistemas de  
Cuidados al nivel local**

Vanesa D'Alessandre

Florencia Caro Sachetti

Bruno Muñoz

Junio 2024



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores de esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## Tabla de Contenidos

Presentación.....	4
Introducción .....	5
Guía para la compilación y análisis de las políticas de cuidado .....	6
I. Objetivo del relevamiento.....	6
II. Niveles de relevamiento.....	6
III. Dimensiones y subdimensiones de análisis .....	6
Dimensión 1. El Marco Institucional y Programático .....	6
Dimensión 2. Las prestaciones .....	7
Dimensión 3. Los prestadores .....	8
Dimensión 4. Las articulaciones .....	8
IV. Fuentes e instrumentos para recolectar y sistematizar los datos recolectados.....	9
El relevamiento .....	9
V. Procesamiento de entrevistas, análisis de la información recolectada y formulación de recomendaciones.....	10
A/ Definición del paquete prestacional del Sistema de Cuidados .....	11
B/ Delimitación de las áreas programáticas por unidad territorial y contratos de desempeño, y consolidar el Sistema de Monitoreo.....	11
C/ Conformación del fondo para la puesta en marcha .....	11
D/ Formación de las autoridades, equipos técnicos y trabajadores/as del cuidado. Fortalecer el registro de efectores y trabajadores/as del cuidado .....	11
E/ Instalación de la cultura de seguimiento y la evaluación externa.....	12
Anexo 1: Pauta para caracterización del marco institucional y programático .....	13
Anexo 2: Pauta para informantes clave .....	16

## Presentación

---

Este documento se inscribe en el proyecto Cuidados que lleva adelante CIPPEC junto a Southern Voice y el apoyo de IDRC, la embajada de Países Bajos, AFD y PNUD Argentina. El fin último de este proyecto es ofrecer herramientas – un indicador para estimar los costos de producción de cuidado familiar (la Canasta Básica de Cuidados) y un modelo de intervención para consolidar Sistema de Cuidados en el nivel local – para transitar hacia sociedades que coloquen al desarrollo sostenible en el centro.

El presente documento se trata de una guía que se propone orientar la consolidación de un Sistema de Cuidados en el nivel local con el objetivo final de potenciar el desarrollo de las capacidades de los/as niños/as y adolescentes, promover la autonomía económica de las mujeres y asistir a las mujeres en situación de violencia de género.

## Introducción

---

El cuidado es indispensable para desarrollar, preservar y reparar las capacidades humanas. En términos agregados, las capacidades acumuladas por una sociedad reflejan su potencial para apalancar su desarrollo. En la perspectiva de las personas, estas dan cuenta de sus oportunidades para protagonizar y decidir sobre el curso de sus vidas.

En noviembre de 2022, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que participaron de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer respondieron a esta crisis con un concepto potente y orientador: la Sociedad del Cuidado. Se trata de una sociedad que reconoce a la fragilidad y la dependencia como rasgos constitutivos de la vida y no las consecuencias involuntarias de la actividad humana. La sociedad del cuidado, en donde la sustentabilidad de la vida y las condiciones para su reproducción son principios ordenadores del modelo de desarrollo, constituye un nuevo hito en un debate que los feminismos mantuvieron activo durante las últimas cinco décadas.

Los Sistemas de Cuidados (SC) son una estrategia privilegiada para avanzar en la consolidación de la sociedad del cuidado. La transversalización de la perspectiva de los cuidados en las áreas sociales de los Estados es una medida concreta para impulsar el potencial transformador de las políticas sociales y contribuir a desarrollo de las capacidades humanas que requiere la sociedad del cuidado. Priorizar el nivel municipal es clave porque es el nivel administrativo en donde la relación entre la política pública y sus usuarios se efectiviza. En el nivel local, el Sistema de Cuidados se conforma cuando los efectores de políticas sociales logran entregar en forma adecuada y oportuna las prestaciones necesarias para abordar las demandas de la población desde un marco de referencia común que los vincula con los efectores del nivel provincial y nacional y entre sí dentro del territorio.

Esta guía forma parte de las herramientas para el relevamiento de la actividad estatal orientada al fortalecimiento de las dinámicas de cuidado de las familias en etapa de crianza y dentro de ellas en las familias con mujeres en situación de violencia de género. El foco está puesto en dotar a las familias con los recursos necesarios para potenciar el desarrollo de las capacidades de los/as niños/as y adolescentes y promover la autonomía económica de las mujeres que las conforman. Su propósito es orientar la consolidación de un Sistema de Cuidados en el nivel local para la atención de estas poblaciones.

Se basa en la experiencia de trabajo conjunto del equipo de Protección Social de CIPPEC y la Secretaría de Políticas de Cuidado de la Ciudad de Santa Fe. La experiencia de trabajo y los resultados de la aplicación de esta guía están disponibles en el documento “Recomendaciones para la consolidación de un Sistema de Cuidados en Santa Fe”.

El objetivo de la presente guía es orientar el relevamiento de información para caracterizar (i) el marco institucional que impulsa la política dirigida a las familias en etapa de crianza y a las mujeres con responsabilidades de cuidado en situación de violencia de género, (ii) las prestaciones que entregan, (iii) la red de prestadores que las ofrecen, y (iv) los mecanismos de coordinación que establecen entre ellos para entregarlas.

En primer lugar, se resume el objetivo del relevamiento para luego abordar los niveles y dimensiones definidos para el relevamiento de los datos. A continuación, se especifican las técnicas de investigación y fuentes utilizadas. Por último, se describen las fases de relevamiento. Se anexan, además, los instrumentos para la recolección de los datos.

## Guía para la compilación y análisis de las políticas de cuidado

---

### I. Objetivo del relevamiento

La actividad pública para el fortalecimiento de las dinámicas de cuidado de las familias en etapa de crianza, la asistencia a las mujeres con responsabilidades de cuidado en situación de violencia de género y la promoción de la autonomía económica de las mujeres está conformada por el conjunto direccionado, regulado y legitimado de inversiones, transferencias, bienes y servicios (prestaciones) que dota a los hogares de los recursos que necesitan para cuidar. Se constituye como Sistema de Cuidados en virtud de los mecanismos de coordinación que las organizaciones (prestadores) establecen entre sí para evitar la entrega fragmentada de prestaciones.

En este marco, esta investigación persigue un doble objetivo. Por un lado, caracterizar y analizar el volumen, la composición y la cobertura de la actividad pública para las poblaciones seleccionadas. En segundo lugar, busca identificar y caracterizar los mecanismos de coordinación -vertical y horizontal, formales e informales- que las organizaciones de diferente dependencia (estatal, privada y comunitaria) y nivel administrativo (local, provincial y nacional) establecen entre sí. Esto es, identificar en qué medida y de qué forma el conjunto de prestaciones se consolidan como SC, y si este SC efectivamente se conforma, dar cuenta de la solidez de los encadenamientos prestacionales.

### II. Niveles de relevamiento

Se relevarán las prestaciones orientadas a las embarazadas, los/as niños/as de hasta 17 años y sus familias, las mujeres en situación de violencia de género y las dirigidas a sostener y ampliar la capacidad de los prestadores para entregarlas y mejorar su calidad.

Dado que el encuentro entre las prestaciones y sus destinatarios se produce en el territorio, el nivel local es la referencia central del relevamiento. Los prestadores del nivel local pueden depender administrativamente de los municipios, de la provincia o llegar directamente a los destinatarios desde el nivel nacional. A la vez estos pueden ser estatales, comunitarios y/o privados.

En el nivel local se buscará relevar todas las prestaciones que se ofrecen en el territorio, incluso las que tienen como destinatarios a los propios efectores (obras de infraestructura, capacitación de recursos humanos, etc). El relevamiento en el nivel provincial y nacional ofrecerá una perspectiva agregada de las prestaciones que se encuentran en territorio y, eventualmente, identificarán las prestaciones provinciales o nacionales que no fueron registradas en el nivel local.

### III. Dimensiones y subdimensiones de análisis

El análisis de la actividad estatal susceptible de consolidarse como Sistema de Cuidados implica hacer foco en sus cuatro grandes dimensiones: la arquitectura institucional y programática, las prestaciones, los prestadores y las articulaciones. A la vez, cada dimensión de análisis se subdivide en cuatro subdimensiones.

Las cuatro dimensiones y las 16 subdimensiones edifican la estructura analítica que organiza el relevamiento, la carga y el análisis de los datos.

#### Dimensión 1. El Marco Institucional y Programático

Las políticas para el fortalecimiento de las dinámicas de cuidado de las familias en etapa de crianza, promoción de la autonomía económica y asistencia a las mujeres en

situación de violencia de género se sostienen en marcos institucionales y programáticos nacionales, provinciales y locales.

Los **marcos institucionales** son los que definen los organismos responsables de las prestaciones, los actores habilitados para proveerlas y el conjunto de objetivos y programas que pretenden orientar la acción de los prestadores. Se expresan en un conjunto de normas básicas, organismos de gobierno y red de prestadores.

Los marcos formalmente definidos en cada municipio o provincia conviven con el funcionamiento institucional y programático efectivo en el que algunos organismos y programas tienen mayor peso y relevancia que otros. Es importante evaluar el peso y la relevancia de organismos, prestadores y programas, entre otras cosas, para orientar la identificación de los/as informantes clave.

Reunir información sobre el marco institucional y programático de la unidad territorial implica, en esta investigación, abordar las siguientes dimensiones:

1.1: Organismos

1.2: Prestadores

1.3: Líneas programáticas

1.4: Peso relativo de cada una de las líneas programáticas, organismos y prestadores.

## Dimensión 2. Las prestaciones

Una prestación es un servicio, bien, transferencia orientada a generar las condiciones para que las familias desplieguen dinámicas de cuidado que logren acompañar el desarrollo de las capacidades de niños/as y adolescentes sin explotar el tiempo de las mujeres de tal forma que ponga en riesgo su autonomía económica. Dentro del conjunto de prestaciones se diferencian las prestaciones finales y las prestaciones intermedias.

Las **prestaciones finales** son las orientadas directamente a la población. Los controles de salud, la educación en un jardín maternal, la asignación universal por hijo, la asistencia alimentaria a las familias, la vinculación de las adolescencias con programas para la terminalidad educativa, la asistencia a las mujeres en situación de violencia de género son ejemplos de prestaciones finales.

Las **prestaciones intermedias** se dirigen a otros prestadores. Su propósito es fortalecerlos, contribuir a su funcionamiento y/o realizar el seguimiento y control de sus actividades.

Las prestaciones intermedias de fortalecimiento consisten en:

- Capacitación a personas
- Fortalecimiento de sistemas de gestión y/o información
- Mejoramiento de infraestructura

Por otro lado, las prestaciones intermedias de apoyo al funcionamiento consisten en:

- Apoyo dirigido al personal, por contratación directa o por transferencias para la contratación. Un ejemplo del primer caso son los jardines provinciales cuyo personal es contratado y remunerado por la provincia. Otro ejemplo es un comedor comunitario que contrata y remunera al personal con dinero que transfiere la provincia.
- Apoyo a gastos corrientes. Las transferencias abarcan tanto el personal como otros gastos.

- Apoyo a través de insumos. En este caso el apoyo es a través de transferencia de bienes. Un ejemplo es el caso de programas nacionales que entregan medicamentos o alimentos a los espacios educativos y comedores.

Por último, las prestaciones intermedias de seguimiento y control consisten en la recolección y sistematización de información sobre las actividades que llevan adelante los prestadores y el control de estas actividades orientado a garantizar el cumplimiento de regulaciones y/o satisfacción de estándares de calidad. Un ejemplo de este tipo de prestaciones es la inspección que realiza el cuerpo de supervisores de los ministerios de educación sobre los jardines privados.

Para analizar cada una de las prestaciones necesitamos recolectar datos que nos permitan dar cuenta de sus cuatro (sub)dimensiones:

2.1: Composición

2.2: Volumen y destinatarios

2.3: Calidad.

2.4: Enfoques.

### Dimensión 3. Los prestadores

Los **prestadores** son las instituciones y organizaciones que ofrecen los servicios, bienes y/o transferencias a las poblaciones seleccionadas y/o a las instituciones y organizaciones que las brindan. Un prestador puede entregar una o varias prestaciones. Los prestadores son las instituciones y organizaciones a las que se les “pide cuentas” si la prestación falla o no se entrega.

A los fines de este relevamiento se considera prestador tanto a las instituciones y organizaciones que entregan prestaciones finales (por ejemplo Centros de Atención Primaria de la Salud, Centros de Desarrollo Infantil, escuelas de nivel inicial, comedores comunitarios, etc) como a los programas o áreas de gobierno que entregan prestaciones finales o intermedias (por ejemplo un programa para la prevención de la violencia de género que ofrece talleres a mujeres o el mismo programa cuando ofrece capacitaciones al personal de la administración municipal).

Para analizar cada uno de los prestadores necesitamos recolectar datos que nos permitan dar cuenta de sus cuatro dimensiones:

3.1: Perfil

3.2: Prestaciones finales

3.3: Prestaciones intermedias

3.4: Recursos y financiamiento

### Dimensión 4. Las articulaciones

Para cumplir con su misión institucional los prestadores movilizan sus propios recursos y los de otros prestadores. Es decir, cada prestador depende de los recursos de otros prestadores para brindar servicios, entregar bienes o transferencias. Para ello, establecen diversas estrategias y mecanismos para coordinar acciones entre sí. Los “encadenamientos” que resultan de estos esfuerzos de coordinación se denominan **articulaciones**.

Las articulaciones pueden darse entre prestadores de la misma unidad territorial (coordinación horizontal) o entre prestadores de unidades territoriales diferentes (coordinación vertical). Las articulaciones tienen niveles diferentes de formalización, que van desde las articulaciones muy poco formalizadas (las basadas solo en relaciones personales, por ejemplo) hasta las muy formalizadas (reuniones



periódicas enmarcadas en una comisión, o una red o mesa de trabajo basadas en protocolos escritos e instancias de seguimiento de su cumplimiento).

Para analizar cada una de las articulaciones que establecen los prestadores necesitamos recolectar datos que nos permitan dar cuenta de sus cuatro dimensiones:

- 4.1: Información
- 4.2: Dependencias
- 4.3: Formalización
- 4.4: Posición

## IV. Fuentes e instrumentos para recolectar y sistematizar los datos recolectados

Los datos necesarios para reconstruir la actividad pública para fortalecer las dinámicas de cuidado de las familias en etapa de crianza y asistir a las mujeres en situación de violencia de género se obtienen de tres fuentes: documentos (marco normativo, documentos de política, evaluaciones, investigaciones, etc), estadísticas (sistematización de registros administrativos, registros de los efectores, censos, encuestas, etc) y testimonios recolectados a través de entrevistas a informantes clave.

Las herramientas que orientan y facilitan la recolección y análisis de los datos son:

1. Guía de relevamiento (se desarrolla a continuación).
2. Pauta para marco institucional y programático. Ver Anexo 1
3. Pauta de entrevista para informantes clave puntuales. Ver Anexo 2

### El relevamiento

Las entrevistas a los informantes clave deben realizarse de manera presencial. La sistematización de información secundaria puede realizarse en forma asincrónica y luego validarse en las entrevistas a los informantes clave. El trabajo de campo culmina cuando se completan los siguientes dos módulos de actividades.

#### **Módulo 1. Caracterización del marco institucional y programático**

El propósito de este módulo es caracterizar la arquitectura institucional, programática y la red de prestadores de la política provincial y municipal para las familias en etapa de crianza y las mujeres en situación de violencia de género. Esta caracterización permitirá, además, identificar los/as informantes clave para entrevistar.

En términos de procesos, se espera que el equipo de campo<sup>1</sup> reúna información a través de búsquedas en internet y/o de consultas a referentes institucionales que conozcan en el territorio. Una vez realizado este primer relevamiento se identificará junto con la coordinadora de campo un/a informante generalista. La entrevista se utilizará para validar la información y profundizar en aspectos que se considere relevantes.

La información incluirá las siguientes dimensiones de relevamiento:

1. Organismos

<sup>1</sup> Para el caso del relevamiento realizado en la ciudad de Santa Fe el equipo estuvo conformado por una coordinadora general del estudio, dos entrevistadoras, una procesadora de información cualitativa y una asistente)

2. Programas o líneas de acción
3. Prestadores
4. Peso relativo

La información reunida se registra en la “Pauta para caracterización del marco institucional y programático” (ver Anexo 1). En base a esta información se seleccionarán los/as informantes clave puntuales.

Los productos de este módulo son (1) La arquitectura institucional y programática y la red de prestadores de la unidad geográfica caracterizadas a través del relevamiento de información secundaria y de la entrevista al/la generalista y registradas en la pauta (2) Informantes clave a entrevistar identificados y un primer grupo de contactos realizado y agendado.

Se espera que este módulo se complete en el plazo de tres semanas.

### **Módulo 2. Realización de las entrevistas a informantes puntuales**

El propósito de este módulo es reunir y registrar datos a partir de entrevistas en profundidad a informantes clave sobre las prestaciones objetivo en el territorio y sus articulaciones horizontales y verticales. Es el momento crítico del proceso de investigación.

Para ello se deben identificar, reclutar y entrevistar informantes clave que permitan reunir datos sobre los prestadores, las prestaciones y las articulaciones de la política de cuidados en el territorio. El equipo de campo contará con el apoyo de la coordinadora del relevamiento para la resolución de cualquier problema que se presente y, de ser necesario, activar un plan de contingencia.

La entrevista se realiza aplicando la pauta para informante puntual (ver Anexo 2) garantizando una adecuada distribución del tiempo entre los bloques de preguntas previstos. Es importante, luego de las primeras entrevistas, informar sobre dificultades que pudieran surgir con la aplicación del instrumento para introducir mejoras que puedan ser utilizadas en las siguientes. Luego de realizada cada entrevista se la debe escuchar y cargar los datos en el documento de carga, acorde a lo que se establece en la siguiente sección. Terminada esta tarea se informa a la coordinadora de campo.

Los productos de este módulo son un mínimo de ocho entrevistas (las entrevistas a informantes clave pueden ser grupales, es decir, incluir a varios integrantes del área por la cual responde el informante clave), los audios y las fichas de procesamiento completadas.

Se espera que este módulo se complete en un plazo de ocho semanas.

## V. Procesamiento de entrevistas, análisis de la información recolectada y formulación de recomendaciones

La estrategia de análisis de la información se centra en dos etapas clave (1) el procesamiento de entrevistas a informantes y la síntesis de hallazgos en fichas de procesamiento (2) el análisis de la actividad pública para las familias en etapa de crianza a través de una matriz de investigación y análisis por dimensiones.

Las entrevistas se transcriben y codifican a través de la aplicación del libro de códigos de las veinticuatro dimensiones y subdimensiones mencionadas anteriormente. Posteriormente se destacan los hallazgos de cada entrevista en una “ficha de procesamiento”.

El análisis de las fichas de procesamiento está orientada a la formulación de recomendaciones para que el organismo que lidere el armado del Sistema de Cuidados logre desde la actividad pública efectiva reconstruida a través del relevamiento consolidarla como sistema. Esto implica analizar la información que sintetizan las fichas de procesamiento a la luz de las siguientes dimensiones:

#### A/ Definición del paquete prestacional del Sistema de Cuidados

El paquete prestacional está conformado por cada uno de los bienes y servicios que los diferentes actores institucionales se comprometen a entregar a la población respetando las reglas de funcionamiento que establece el sistema.

Desde este ángulo, el **paquete prestacional** es -junto con la definición de la arquitectura institucional- el punto de partida para la estructuración del Sistema de Cuidados. Su potencial para direccionar las prácticas institucionales se encuentra estrechamente asociado al nivel de involucramiento de las autoridades y los efectores durante el proceso de definición de su alcance. A su vez, depende del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre ellos, y a la formación de recursos humanos y el financiamiento. Desde este ángulo, es clave que el actor institucional que gobierna el sistema sea reconocido por su pares, lidere el monitoreo del paquete prestacional y que tanto su liderazgo como el paquete prestacional en sí resulte de un proceso de trabajo participativo y consensuado entre todos los actores que lo constituyen.

#### B/ Delimitación de las áreas programáticas por unidad territorial y contratos de desempeño, y consolidar el Sistema de Monitoreo

La delimitación del territorio en áreas programáticas y los acuerdos entre los prestadores y el actor institucional que lidera la implementación del paquete prestacional son dos medidas que contribuyen a legitimarlo como dispositivo estructurador del Sistema de Cuidados. Es por ello que se sugiere delimitar al territorio en áreas programáticas y establecer contratos entre prestadores que asocien el desembolso de incentivos financieros al cumplimiento de metas de cobertura, carga de datos y participación en las instancias de formación en cuidados.

Para ello, la información recolectada debe analizarse a la luz de la población destinataria, las brechas de cobertura y los recursos necesarios para abordarlas. El desarrollo de un **Sistema de Información** para el monitoreo del Sistema de Cuidados que dialogue e integre los sistemas de información existentes es el dispositivo clave para establecer las metas, los contratos y para monitorear su cumplimiento.

#### C/ Conformación del fondo para la puesta en marcha

La conformación de un **fondo** para la puesta en marcha es fundamental para atravesar las etapas iniciales de consolidación del Sistema de Cuidados. Este fondo complementaría los recursos financieros regulares de los efectores. La asignación de estos recursos complementarios está orientada a establecer los mecanismos de articulación entre prestadores, a mejorar la calidad de los servicios existentes y a financiar la instalación de los trayectos formativos. Se sugiere que a nivel local se establezca un área de coordinación de la red de prestadores para llevar adelante las acciones e inversiones necesarias para garantizar la entrega del paquete prestacional y monitorear las metas de cobertura que establecen los contratos entre los prestadores y las áreas del Estado involucradas.

#### D/ Formación de las autoridades, equipos técnicos y trabajadores/as del cuidado. Fortalecer el registro de efectores y trabajadores/as del cuidado

La formación de los recursos humanos implicados en la conducción, gestión e implementación del Sistema de Cuidados es una vía privilegiada para direccionar las prácticas hacia un objetivo común.

Desde este ángulo, se sugiere que parte del fondo antes mencionado se asigne al fortalecimiento y actualización permanente de un **registro de efectores y de trabajadores del cuidado** y al armado de los **sistemas de formación** para la transversalización del enfoque cuidados en las prácticas de las autoridades, equipos técnicos y trabajadores del cuidado.

Se propone que en base a la información recolectada se proponga un sistema de formación de trabajadoras del cuidado alineado a las siguientes recomendaciones:

- En Argentina, el nivel superior es clave para legitimar perfiles profesionales. En consecuencia se sugiere crear y/o fortalecer las carreras vinculadas a los cuidados en tecnicaturas universitarias o terciarias.
- La profesionalización y en particular, la certificación de las competencias de las trabajadoras que se desempeñan en este campo de políticas es crucial para estructurar el segmento prestacional cuidado y educación. Al respecto, se sugiere considerar la extensa trayectoria del Programa Nacional de Formación de Enfermería (PRONAFE) para crear carreras que reconozcan en sus programas las trayectorias, complementes y certifiquen de acuerdo a los procesos de validación.
- En paralelo y con el propósito de complementar la formación, se sugiere considerar la creación del Sistema de Apoyo a las/os Trabajadoras/as en actividades críticas (equipos interdisciplinarios de foco restitución de derechos, atención a las víctimas de violencias de género, por ejemplo) que ofrezca servicio de acompañamiento, contención y esquemas de rotación organizados desde el principio “cuidar a los/as cuidadores/as”.
- Por último, se sugiere prestar especial atención a la formación de las personas beneficiarias del Potenciar Trabajo dado que se estima que en 2022 el 16% de los beneficiarios que realizaban actividades en cooperativas, lo hacía en comedores y merenderos comunitarios. La propuesta es fortalecer y consolidarlo como trayecto formativo para la certificación y profesionalización de las trabajadoras de la economía popular titulares de este programa.

#### E/ Instalación de la cultura de seguimiento y la evaluación externa

La consolidación del Sistema de Cuidados depende de la capacidad de los actores involucrados, en particular del organismo que lidera el SC, para establecer y sostener lazos de confianza en el marco de la cultura de la experimentación y aprendizaje permanente. Desde este ángulo es clave fortalecer las prácticas de planificación, uso de información y rendición de cuentas. En consecuencia, se sugiere fijar instancias periódicas de evaluación **externas al gobierno** municipal (a cargo de organismos de cooperación internacional, por ejemplo) asociadas a recomendaciones para introducir mejoras dentro del sistema y la difusión pública de los logros.

## Anexo 1: Pauta para caracterización del marco institucional y programático

---

### Presentación

Esta pauta brinda orientaciones para el relevamiento del marco institucional y programático de las políticas orientadas a las familias en etapa de crianza y mujeres en situación de violencia de género.

Comienza definiendo lo que se entiende por marco institucional y programático para luego identificar las fuentes y las dimensiones sobre las que se reunirá la información. En cada caso se define la dimensión, se establece el propósito del relevamiento, se formulan preguntas orientadoras y se crea un espacio para el registro de la información obtenida.

### Marco institucional y programático

Por marco institucional y programático se entiende aquí el conjunto de definiciones que establecen, para cada unidad geográfica:

- Los organismos que asumen responsabilidades en el campo de las políticas orientadas a las familias en etapa de crianza y mujeres en situación de violencia de género.
- Las funciones que se les asignan a cada uno.
- Los programas o lineamientos a través de los cuales éstos buscan dar dirección a las políticas y a sus prestaciones.
- Los prestadores, es decir, las instituciones u organizaciones habilitadas para brindar prestaciones para la población seleccionada que concretan estas políticas.

Estas definiciones se expresan en las normas que las establecen y en las instituciones, programas y prácticas que de ellas efectivamente resultan. Es necesario tener en cuenta que hay normas que no se traducen en acciones efectivas. Aquí solo interesan las que sí los hacen.

De las formas en que se hacen efectivas, interesa aquí valorar la importancia relativa de organismos, programas y prestadores. Algunos ocupan un lugar más importante que otros. Solicitamos aquí la elaboración de un primer juicio sobre la relevancia relativa de cada uno de estos la política que se lleva adelante en la unidad geográfica.

### Dimensiones y fuentes

Para relevar información sobre el marco programático e institucional se utiliza, fundamentalmente, información secundaria (documentos normativos, consultas a páginas web, documentos de programas, estudios previos, noticias periodísticas). Esta información se valida y profundiza a través de la entrevista al “generalista” y se completa con información de los/as entrevistados/as.

Las dimensiones sobre las cuales se reunirá información en relación con los marcos institucionales y programáticos son cuatro:

1. Organismos
2. Prestadores
3. Líneas programáticas

#### 4. Peso relativo

##### **Organismos**

Definición: Área de gobierno formalmente investida con competencias para actuar en relación con prestaciones para las familias en etapa de crianza en las áreas de salud, desarrollo, educación, protección de derechos, asistencia a víctimas de violencia de género y promoción de la autonomía económica. Se incluyen también mecanismos formales de coordinación entre áreas.

Propósito del relevamiento: Describir y caracterizar la red de organismos con competencia en las políticas seleccionadas dentro de la unidad geográfica.

Preguntas orientadoras: ¿Cuáles son los organismos con competencia en materia de políticas para el fortalecimiento de las dinámicas de cuidado de las familias en etapa de crianza y la asistencia a mujeres víctimas de violencia de género y qué funciones tiene cada uno? ¿En qué puntos estas funciones se refieren a estas poblaciones? ¿Hay previstos mecanismos de articulación entre ellos?

Identificación y caracterización de los organismos y áreas de gobierno (incluir referencia a las fuentes). Observaciones del/la entrevistador/a

##### **Prestadores**

Definición: instituciones y organizaciones formalmente reconocidas para ofrecer servicios, bienes y/o transferencias a las poblaciones seleccionadas (prestaciones finales) y a las instituciones y organizaciones que las brindan (prestaciones intermedias) en las áreas mencionadas anteriormente.

Propósito: Identificar los distintos prestadores habilitados así como la cantidad y distribución de los mismos en la unidad geográfica.

Preguntas orientadoras: ¿Cuáles son las organizaciones e instituciones reconocidas y habilitadas por el marco institucional para brindar prestaciones para las poblaciones seleccionadas? ¿Qué prestadores habilitados pertenecen al ámbito estatal provincial, al ámbito estatal municipal, al ámbito comunitario, al ámbito privado? ¿Cuántos hay de cada tipo y cómo se distribuyen en el territorio?

Identificación y caracterización de las organizaciones e instituciones reconocidas como prestadoras (incluir referencia a las fuentes). Observaciones del/la entrevistador/a.

##### **Líneas programáticas**

Definición: programas o líneas de acción a través de las cuales las áreas de gobierno responsables buscan orientar la actividad de los prestadores y las conductas de sus destinatarios. En general se expresan en objetivos a lograr y modalidades de intervención. Suelen estar acompañados por estrategias de comunicación y un nombre que los identifica. En muchos casos, los programas generan prestaciones intermedias.

Propósito: identificar y caracterizar los principales programas que buscan orientar la acción de los prestadores y de quienes acceden a las prestaciones incluyendo información sobre sus avances en términos de implementación.

Preguntas orientadoras: ¿Cuáles son las líneas programáticas que se desatacan en la unidad territorial en cada una de las áreas identificadas? ¿Qué antigüedad tiene cada una? ¿Qué información existe sobre el grado de avance en su implementación?

Identificación y caracterización de los principales programas en cada una de las áreas que organizan la investigación (incluir referencia a las fuentes). Observaciones del/la entrevistador/a.

## **Peso relativo**

Definición: apreciación o juicio del/la entrevistador/a sobre la importancia relativa de organismos, tipos de prestadores y programas en las políticas seleccionadas de la unidad territorial. Supone la definición de un criterio (ej: concentración de recursos, influencia en las decisiones, vinculación con una demanda social crítica, prestigio social) y la reunión de vivencias que fundamenten el juicio.

Propósito: aproximarse a un perfil institucional y programático de la unidad geográfica que sirva de marco para seleccionar informantes clave en su interior.

Preguntas orientadoras: ¿Qué instituciones, programas o prestadores juzga que tienen mayor peso en el conjunto de la política para la población seleccionada en el territorio? ¿Cuáles tienen mayor prestigio social? ¿Cuáles concentran más recursos? ¿Cuáles tienen más poder de incidir en las políticas? ¿Cuáles se relacionan con demandas más sensibles para la población?

Juicio del/la entrevistador/a sobre la relevancia relativa de los distintos organismos, prestadores y programas en la unidad territorial. Observaciones del/la entrevistador/a.

## Anexo 2: Pauta para informantes clave

---

Esta pauta brinda orientaciones para la recolección de información sobre las prestaciones, los prestadores y las articulaciones que los prestadores (o efectores) del nivel local establecen entre ellos y con los del nivel provincial y nacional para lograr sus objetivos.

Su propósito es establecer una referencia conceptual y operativa común que facilite la tarea de los/as entrevistadores/as y posteriormente permita la consolidación y análisis de los datos recolectados.

### Recomendaciones generales

Para antes de la entrevista, se recomienda: (1) Establecer contacto con el/la informante clave; (2) Anticiparle que la entrevista tendrá una duración aproximada de una hora; (3) Si lo solicita enviarle por correo electrónico o WhatsApp la carta de presentación del proyecto; (4) Agendar la entrevista a través de Google Calendar (si el contacto se hizo por WhatsApp solicitar correo electrónico) para que el/la informante reciba un recordatorio automático; (5) Informar a la coordinadora de campo fecha y horario de la entrevista.

Para realizar la entrevista se debe previamente (1) Conocer el perfil de la unidad geográfica, su estructura institucional, el organigrama del Estado, la posición del/la informante dentro de la estructura / organigrama y el nombre, cargo y perfil básico del entrevistado/a; (2) Haber identificado el conjunto de prestaciones sobre el cual se aplicará la pauta dentro del listado de prestaciones; (3) Recordar y comprender las preguntas que hay que realizar al entrevistado/a; (4) Para generar una conversación fluida es muy importante manejar la pauta, es decir, que durante la entrevista no se lea al pie de la letra si no que se use como referencia (idealmente solo al final) para validar que no quede nada sin preguntar.

Durante la entrevista: (1) Verificar que se tiene la pauta impresa y un dispositivo para grabarla; (2) Llegar a la entrevista unos minutos antes del horario acordado; (3) Si el/la informante se retrasa, esperarlo/a un mínimo de media hora; (4) Si cancela, minimizar la situación y solicitar amablemente reagendarla.

Presentarse y antes de comenzar a preguntar, grabar la fecha, el nombre del informante clave, la unidad geográfica a la que corresponde la entrevista, el prestador y el nombre del entrevistador. Por ejemplo “Soy María, hoy es 10 de abril, estoy con Juan Pérez, referente del dispositivo de asistencia a víctimas de violencia de género de la Dirección de Mujeres y Disidencias de la Ciudad de Santa Fe”.

Con el propósito de generar un clima que favorezca la conversación invitar amablemente al/a informante a presentarse. Preguntas sugeridas “¿Hace mucho que estas en estos temas? ¿En este cargo?”. Grabar. Realizar la entrevista. Controlar el tiempo. Estar alerta/a a la estructura de la pauta. Prever un mínimo de media hora para completar las preguntas del bloque articulaciones. Si el/la entrevistado/a pierde el foco de la conversación, ayudarlo/a a retomar la pregunta. Si no tiene la información o no sabe, minimizar la situación y continuar. Evitar que el/la informante se sienta evaluado/a o auditado/a.

Para el cierre de la entrevista. Una vez que se realizaron todas las preguntas de la pauta y para cada apartado se utilizó la validación rápida para verificar que se recolectó toda la información necesaria, dar por cerrada la entrevista. Comentarios sugeridos: “Ya recorrimos toda la pauta así que por mi parte, ya estoy. ¿Querés agregar algo? Ahora me queda hacer el informe para entregar al equipo. ¿Te puedo consultar si tengo alguna duda?” [Confirmar que se tiene su número telefónico o correo electrónico]. Agradecer y finalizar.



Luego de la entrevista. Contactar a el/la coordinador/a, informar dificultades, necesidad de realizar nuevas entrevistas para completar el área. Enviar el audio a el/la coordinador/a. Para nombrar el archivo: [Unidad geográfica] [Prestador] [Fecha].

## Las preguntas

### **Bloque 1. Prestaciones y Prestadores**

El propósito de este bloque de preguntas es recolectar información sobre las prestaciones y los prestadores circunscripto al foco de intervención del/a informante (ver definición de la dimensión prestaciones y prestadores y sus dimensiones en la 'Guía para la compilación y análisis de las políticas de cuidado').

Para aplicar la pauta, leer en voz alta las prestaciones que ofrece el prestador (las que se identificaron previamente durante el armado del marco institucional). Preguntarle si está de acuerdo con el listado y si falta alguna. Ajustar las prestaciones con las correcciones que mencionó el/la informante. A partir de ahora referir a las prestaciones con las palabras exactas que el/la informante usó para nombrarlas.

#### Prestadores

Sobre el prestador, preguntar

1. [Perfil] Para comenzar quisiera confirmar algunos datos sobre la organización / institución para la cual trabajas. Verificar [de ser necesario] el nombre de la organización / institución, el ámbito (estatal, privado, comunitario), la dependencia (municipal, provincial, nacional). ¿Cómo financian la [nombre de la prestación], la infraestructura, el equipamiento, los insumos, el personal, los gastos de funcionamiento?
2. [Prestaciones finales] La organización / institución ¿Desde cuándo está prestando [nombre de cada una de las prestaciones que entrega]? ¿Qué área geográfica abarca? ¿Además de [niños/as, adolescentes, víctimas de violencia de género, familia según corresponda] entrega la prestación a otras poblaciones?
3. [Prestaciones intermedias] [Refiere a las prestaciones intermedias que realiza la organización / institución para la cual trabaja el/la informante o que recibe de otros prestadores] ¿Qué acciones de fortalecimiento, por ejemplo capacitaciones, inversión en infraestructura, sistemas de información se realizaron durante los últimos cinco años? ¿Cómo se financiaron? ¿Articularon acciones con otros prestadores y/o programas? ¿En qué consistieron estas articulaciones? ¿Con quiénes? ¿Quiénes son los/as destinatarios/as de las capacitaciones? ¿Sobre cuáles temas se capacita? [Diferenciar las que realiza la organización / institución en la que trabaja el/la informante y las que recibe de otros prestadores]
4. [Recursos humanos y financiamiento] ¿Cómo está compuesto el equipo de personas que trabajan en [prestador]? Considerar cantidad de personal, perfil profesional ¿cuáles son sus condiciones de contratación? ¿Cómo se financian sus salarios? Tener en cuenta si todos/as los/as trabajadores/as son remunerados, si son de planta permanente, transitoria, contratados. Si su trabajo es contraprestación de un programa social (Potenciar trabajo por ejemplo). Si los fondos para el pago de salarios dependen de nación, provincia o municipio.

Chequeo rápido ¿el/la informante abarcó todas las subdimensiones de la dimensión PRESTADOR?

3.1 Perfil

3.2 Prestaciones finales

3.3 Prestaciones intermedias

### 3.4 Recursos y financiamiento

Recordar pedirle la documentación (marco normativo, protocolos, documentos de política) para facilitar el análisis de esta dimensión.

#### Prestaciones

Por cada una de las prestaciones finales o intermedias, preguntar:

1. [Composición] ¿En qué consiste la prestación? [El/la informante describe con el mayor detalle posible lo que “entrega” al usuario final o intermedio y dónde se efectiviza la interacción entre prestador y usuario (en un centro de salud, en la escuela, en centros de desarrollo infantil, en los hogares de los chicos/as, en un club de barrio, etc). Repreguntar tantas veces como sea necesario. Repetir la descripción que realiza el/la informante utilizando, por ejemplo, la expresión “a ver si te entiendo, cuando la mujer asiste a la guardia se registran sus datos personales, la situación de violencia que motivo la consulta ¿y algo más? Por ejemplo ¿se registra quién es el agresor? ¿y si es la primera vez que acude a la dirección? ¿y si hizo denuncia?” o “Cuando decís que capacitan a los jardines estás hablando de docentes y personal directivo, ¿no? ¿quiénes y cómo hacen la capacitación?].
2. [Destinatarios/as] ¿A quién está destinada? [El/la informante describe con el mayor detalle posible el perfil de la población a quienes se destina la prestación. Considerar si hay algún criterio de inclusión por edad, por género, por estrato social, por condición migratoria, por discapacidad, por condición laboral de las/os cuidadores, etc.] ¿El [destinatario/a] tiene que pagar o tener obra social / mutual / prepaga para acceder a la [nombre de la prestación]? En el caso de las prestaciones intermedias precisar el tipo de prestadores a los que se dirige el fortalecimiento o el control, la distribución geográfica, etc.
3. [Volumen y destinatarios/as] ¿Cuántos/as [destinatarios/as] recibieron la [nombre de la prestación] durante el último año? ¿Alcanza una proporción significativa de la población a la cual está destinada? Durante los últimos cinco años ¿varió la cantidad de [destinatarios/as] que recibieron [nombre de la prestación]? ¿Aumentó? ¿Disminuyó? ¿Por qué varió? [Preguntar si tiene informes / estadísticas que pueda compartir. El/informante dimensiona el volumen de prestación entregado].
4. [Calidad] ¿Hay alguna norma que regule la calidad de [nombre de la prestación]? Si hay estándar formal ¿identificas alguna brecha en relación con la cantidad y la calidad de la prestación que brindan y la norma?
5. [Enfoques] ¿Por qué considerás que es importante que [nombre de la prestación] se brinde en el [nombre nivel local]? ¿Qué pasaría si el [nombre nivel local] no ofreciera [nombre de la prestación]? ¿Cuál es la situación [que se aborda a través de la prestación] en el [nombre nivel local]? ¿Crees que el trabajo que realizan es suficiente? ¿Por qué? [El/la informante justifica la relevancia de su trabajo, buscamos entender los argumentos que utiliza para justificar la entrega de esa prestación (enfoque de derechos, enfoque con perspectiva de género, asistencialismo, control social, etc)].

Validación rápida: ¿el/la informante abarcó todas las subdimensiones de la dimensión PRESTACIONES?

1. Composición
2. Volumen y destinatarios
3. Calidad
4. Enfoques

Recordar pedirle la documentación (marco normativo, protocolos, documentos de política) para facilitar el análisis de esta dimensión.

## **Bloque 2. Las articulaciones**

El propósito de este bloque de preguntas es recolectar información sobre las articulaciones que los prestadores establecen entre sí en función de su dependencia de recursos (ver definición de la dimensión articulaciones y sus dimensiones en la ‘Guía para la compilación y análisis de las políticas de cuidado’).

1. [Información] [Estrategia e información para la detección, seguimiento, diagnóstico] ¿Cómo haces para conocer a la población que se atiende [sean niños/as, mujeres, familias o, en el caso de prestaciones intermedias, instituciones u organizaciones]? ¿Cómo identificas las situaciones que requieren tu intervención o la de otros prestadores? ¿Haces seguimiento de casos / situaciones? ¿Qué tipo de información utilizás? ¿Utilizás información de otros prestadores? ¿De cuáles prestadores? Los prestadores con quien intercambias información ¿están obligados a compartir esa información con ustedes? ¿Qué tipo de información intercambian? ¿Qué soporte utilizan para recolectarla, almacenarla e intercambiarla? ¿Está digitalizada?
2. [Dependencia y caracterización] Para entregar [nombre de la prestación] ¿qué recursos necesitas de otros? ¿Cuáles de estos recursos que necesitas son los más críticos? ¿Qué pasa si no los conseguís?
3. [Dependencia y caracterización] [Para cada grupo de recursos que demanda articulaciones] [Prestadores que participan de la articulación] ¿Quiénes tienen esos recursos que necesitas? ¿Te resulta fácil que los pongan a disposición o es problemático? ¿Por qué? ¿A quiénes recurrís para obtenerlos? ¿A quién recurrís para destrabar los problemas de articulación?
4. [Dependencias y caracterización] [Frecuencia] ¿Es frecuente que necesites recurrir a esa articulación o es ocasional?
5. [Formalización] ¿Esa articulación está formalizada de algún modo? ¿Qué grado de formalización tiene? ¿Se reduce a relaciones personales informales? ¿Existe algún tipo de reuniones frecuentes y pautadas? ¿Usan grupos de WhatsApp? Estas reuniones o grupos de WhatsApp, ¿están enmarcados en una comisión? ¿En una red? ¿En una mesa de trabajo? ¿Hay protocolos de actuación que organicen la interacción y asignen responsabilidades? ¿Esos protocolos están escritos en algún documento? [Solicitar al informante que comparta el documento] ¿Hay alguien que se ocupe de vigilar el cumplimiento de estos protocolos y las responsabilidades de cada uno? ¿Qué pasa si alguien no cumple con la responsabilidad que le fue asignada?
6. [Posición] ¿Cuáles son los problemas de articulación más frecuentes? ¿Qué capacidad o posibilidad tenés para resolverlos? ¿A quiénes acudís cuando enfrentan problemas de articulación? ¿Quiénes son los organismos o personas que tienen más poder para decidir las situaciones que demandan articulación?

Validación rápida: ¿el/la informante abarcó todas las subdimensiones de la dimensión ARTICULACIONES?

### 4.1 Información

### 4.2 Dependencias y caracterización de la articulación

### 4.3 Formalización

### 4.4 Posición

Recordar solicitarle la documentación (marco normativo, protocolos, documentos de política) para facilitar el análisis de esta dimensión.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec