LA EVALUACIÓN EN LOS TIEMPOS DEL CORONAVIRUS

Una guía para la evaluación de las políticas públicas en situaciones de aislamiento social

SIEMPRO
Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Presidencia de la Nación

AUTORIDADES

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Santiago Cafiero

Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Cdora. Victoria Tolosa Paz

Subsecretario de Gestión y Análisis de la Información

Dr. Eduardo Hipólito Brau

Directora Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

Dra. Paula Nazarena Amaya

Directora de Evaluación, Monitoreo e Información Social

Lic. Verónica Elena Sforzin

Contenido

I. Introducción 4
II. La Evaluación: Aspectos Conceptuales 6
La evaluación en el ciclo de las políticas públicas 6
¿Qué es evaluar? 6
¿Para qué evaluar? La evaluación de las políticas públicas genera aprendizaje, permite la retroalimentación y mejora el decidir y el hacer del Estado 10
La evaluación en situaciones críticas y de escasez de recursos 10
Dificultades para evaluar en circunstancias en que resulta crucial hacerlo 11
Oportunidades que se presentan en torno a la evaluación 12
Tipos de evaluación. Posibilidades en contextos críticos 12
Tipos de evaluación: Diagnóstico, procesos, resultados e impactos 12
III. Metodologías cuantitativas: potencialidades y restricciones 16
Utilización de datos de registro para seguimiento y evaluación de programas sociales 16
Los registros administrativos sobre personas físicas 16
Principales características 16
Fuentes de datos disponibles 17
Usos posibles de los registros administrativos 18
Consideraciones éticas en el uso de datos administrativos 21
Síntesis de fortalezas, debilidades y buenas prácticas en el uso de registros 22
El mundo oculto: poblaciones sin visibilidad registral 24
Aprovechamiento de los procesos de registro: fortaleciendo la información disponible 25
El empleo de los datos censales: fortalezas y limitaciones 26
Acerca de los censos de población 26
Fortalezas y limitaciones 26
Cuestionarios básico y ampliado 27
Focalización territorial: indicadores múltiples 28
El uso de las encuestas de hogares: fortalezas y limitaciones 28
La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 29

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020

La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAH) 30
La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 31
Encuestas de condiciones de vida 31
Usos de las encuestas a hogares en la evaluación de programas y políticas 32
Suspensión de relevamientos presenciales 33
El aprovechamiento de la conectividad masiva: encuestas a través de telefonía celular y formularios web 33
IV. Metodologías cualitativas: posibilidades y restricciones 37
Principales técnicas posibles de ser utilizadas en tiempo de distanciamiento social 37
Características comparadas de la entrevista y el grupo focal 40
Investigación cualitativa on-line: ventajas y desventajas 41
Análisis de datos cualitativos 41
NOTAS BIBLIOGRAFICAS 43

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020

LA EVALUACIÓN EN LOS TIEMPOS DEL CORONAVIRUS[1]
Una guía para la evaluación de las políticas públicas en situaciones de aislamiento social

I. Introducción

Las políticas públicas emplean recursos del Estado para lograr determinados objetivos. Generalmente, tales objetivos tienen sentido redistributivo y procuran impulsar la equidad y la inclusión social de los sectores más vulnerables de la sociedad. Actualmente (mayo 2020) en Argentina estos son los casos de la Asignación Familiar de Emergencia (IFE) destinada a paliar la reducción de los ingresos de los hogares a raíz de la cuarentana forzada por la pandemia del Conoravirus (Covid 19) y la Tarjeta Alimentar, implementada para garantizar la seguridad nutricional de niños y niñas de hasta seis años, entre otras decisiones tomadas en el marco de la emergencia. Ambas se suman y articulan a otras políticas ya existentes de especial relevancia como la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Resulta importante asegurar que las políticas que se implementan tengan un desempeño y un impacto efectivo y que los esfuerzos que a ellas se destinan se optimicen en su eficacia y relevancia social. Ello contribuye decisivamente a la transparencia y legitimidad de la gestión pública y del gobierno. Las prácticas de evaluación de políticas y programas, en sus diferentes modalidades, constituyen el vehículo adecuado para el cumplimiento de estos objetivos.

Estos preceptos generales asumen aun mayor relevancia en momentos de crisis y cuando las políticas cobran masividad y urgencia, como sucede en el momento actual. Sin embargo, muchas de las metodologías tradicionales en el ámbito de la evaluación presentan severas restricciones para ser implementadas en el marco de la cuarentena, que imposibilita todas las instancias que suponen contactos sociales de proximidad, tal como sucede con las encuestas o entrevistas.

Desde el SIEMPRO, organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, especialmente abocado al seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas y con tradición en el aporte de elementos teóricos y técnicos sobre estas temáticas[2], se ha querido poner a disposición –a través del presente documento– un conjunto de orientaciones y sugerencias

[1] El Amor en los Tiempos del Cólera es una novela del escritor colombiano Gabriel García Márquez publicada en 1985.
[2] En 1999 el SIEMPRO elaboró el Manual sobre Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a ResultadosCoordinado por Chavez Patricio y Novacovsky Irene, editado en forma conjunta por el Fondo de Cultura Económica y la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

técnicas que se constituyen como alternativas para afrontar los procesos de evaluación en el marco de tales restricciones.

Al hacer este esfuerzo, se ha pensado en tres diferentes grupos de personas destinatarias:

- Por una parte, quienes toman decisiones y –especialmente– quienes ejecutan políticas públicas, para quienes estas herramientas puedan revestir un interés práctico inmediato
- En segundo término, a la comunidad de la evaluación, a modo de aporte teórico útil para la discusión y el debate encaminados a optimizar técnicas y procedimientos
- Por fin, al ámbito académico de las ciencias sociales, en el cual la evaluación de políticas públicas se ha ido incorporando en los últimos años de un modo creciente e imprescindible

El documento está organizado del siguiente modo:

- La primera parte aborda los aspectos conceptuales de la evaluación, sus objetivos y su especial relevancia en momentos de crisis.
- En la segunda parte se tratan las diferentes modalidades de evaluación y las restricciones que deben afrontarse en cada una de ellas.
- En la tercera parte se tratan los abordajes metodológicos cuantitativos, sus potencialidades y restricciones, así como las alternativas en el contexto actual: el empleo de los datos de registro, las poblaciones "invisibles" a los mismos, el aprovechamiento de las instancias de inscripción como una ventana de oportunidad, el uso alternativo y complementario de encuestas de hogares y censos, así como las encuestas *on line.*
- En la cuarta parte se consideran las metodologías cualitativas, especialmente demandantes de contactos interpersonales, y las alternativas disponibles para su aplicación en el contexto presente y el uso de las posibilidades que brindan las tecnologías de conectividad en uso.

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020

II. La Evaluación: Aspectos Conceptuales

La evaluación en el ciclo de las políticas públicas

¿Qué es evaluar?

Existe amplio consenso en la literatura acerca de la importancia de considerar la evaluación como un momento central dentro del ciclo de vida de un programa o proyecto social. El carácter integral de una política pública se expresa en el desarrollo y la relación continua de los tres momentos claves de su ciclo: la **planificación**, la **ejecución** y la **evaluación** de sus acciones.

En el marco del desarrollo de las políticas como complejidad, y la comprensión de la diversidad de actores, instituciones e intereses que las constituyen, también los estudios sobre la evaluación adquieren ciertas características distintivas. Se destaca la relevancia estratégica de la evaluación asociada a la toma de decisiones y mejora de las intervenciones públicas, y la insuficiencia de las corrientes administrativistas, frente a un Estado que se comprende cada vez más influenciado por otros actores sociales.

La preocupación sobre el "para qué" de la evaluación en los entornos políticos, de gobierno y de gestión, ha sido siempre una parte constitutiva de la materia (Bustelo Ruesta, 2001).

Este debate se acentúa a lo largo de la década del 80, profundizándose la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo[3].

Wholey (1983) se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar mejores maneras de gestionarlos. La prioridad para Wholey estaba en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración.

En las últimas décadas las intervenciones públicas se han vuelto cada vez más complejas y los escenarios políticos han cambiado, al igual que las discusiones teóricas y la práctica de evaluación de las políticas y programas. Pero el desafío de abordar la pertinencia de la evaluación en el proceso de toma de decisiones, sigue siendo actual.

Una de las reflexiones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación es su comprensión como una práctica que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación vista en relación con la política, sumergida en el complejo mosaico de las decisiones políticas.

En esta línea de trabajo encontramos inicialmente la segunda etapa de la obra de Carol Weiss (1998), quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos. Weiss advierte en determinado momento las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados. La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años setenta, haciendo explicito que los datos recogidos por la evaluación, habitualmente no tenían ningún efecto sobre las decisiones de las políticas, sino que más bien era el

[3] Las citas sobre Wholey fueron tomadas de Ballart, X. (2010) Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996 Páginas 321-352; ISBN: 84-340-0907-2

contexto político tiene quien determinaba la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas.

Comienza entonces a entenderse que el desarrollo de la evaluación guarda estrecha relación de dependencia con su entorno político estatal, no pudiendo ser tratada como una estrategia de intervención "técnica" aislada de la "política".

Desde entonces, los estudios sobre la evaluación hicieron cada vez más hincapié en la necesidad de comprender a la evaluación en relación al contexto y caracterización de las políticas.

El sentido de la evaluación como componente de la capacidad de gobierno, utilizando términos desarrollados por Carlos Matus (1987), da lugar a una proliferación de documentos tanto en el plano explicativo como prescriptivo cercanos a la reflexión acerca de las características que los procesos de evaluación de las políticas asumen en concordancia con las transformaciones de las políticas. Adquiere fuerza el desafío de comprender a la evaluación en el marco de la relación entre las decisiones estratégicas, la capacidad institucional y los sistemas de gestión.

Pichardo Muñiz (1997) plantea que *la evaluación es un criterio en la gestión de los programas públicos que fortalece los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales,* apoyando la potencialidad de la evaluación como oportunidad de articulación y actitud reflexiva sobre la acción.

En el contexto actual la evaluación es planteada como un proceso social complejo superior a un mecanismo de rendición de cuentas, poniendo el foco en la mejora de la acción estatal que esta disciplina puede promover.

En palabras de Sonia Ospina (2002) *"La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática"*

Esta cita resume quizás uno de los desafíos más importantes de la evolución de la evaluación pasadas las experiencias de los noventa, y hace referencia a la misma como una práctica que excede estrictamente a la administración.

Tal como Joan Subirats nos enseña, si restringimos el lugar de la evaluación a las cuestiones procedimentales, su perspectiva estará acotada solamente a la eficacia de las administraciones públicas (Subirats, 2004). Al comprender a la evaluación en relación al complejo proceso de toma de decisiones sobre las políticas (y no sólo sobre la administración), asumimos que esta práctica se constituye en relación a definiciones más amplias, vinculadas con el Estado y la política.

Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000) nos dicen que evaluar es una "actividad **programada** de **reflexión** sobre la **acción**, basada en **procedimientos sistemáticos** de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de **emitir juicios valorativos** fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de los proyectos o programas, y formular **recomendaciones** para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura.
Estas autoras hacen hincapié en aspectos muy importantes de la evaluación como acción p**rogramada, reflexiva, basada en procedimientos sistemáticos y valorativa**

En la actualidad, siguen abiertas y en construcción diferentes discusiones acerca de la relación de la evaluación con la calidad de las políticas públicas, de las cuestiones sociales relacionadas con la práctica evaluativa, de las implicancias que los enfoques del Estado, la política y la administración guardan con esta disciplina.

Desde el SIEMPRO reconocemos y pretendemos aportar a este debate abierto, posicionándonos en el marco de las persperctivas "integrales" de la evaluación, que no son nuevas ya que surgen de preocupaciones con larga trayectoria, pero adquieren una especial relevancia en la actualidad.

La evaluación integral se construye sobre desarrollos teóricos que refieren a la necesidad de una evaluación situada, focalizada en los objetivos político – estratégicos de las políticas, que considere en su diseño las particularidades tanto de la política evaluada, la idiosincrasia institucional y la participación protagónica de los actores relacionados con ella.

En este sentido, en la evaluación integral, la valoración de políticas se sustenta principalmente (pero no con exclusividad) en las perspectivas de los actores involucrados. Por lo tanto, las estrategias de evaluación se construyen mediante la participación de quienes están involucrados en la política evaluada.

Por otra parte, en la evaluación integral adquiere principal importancia la perspectiva de igualdad de género y el respeto a las identidades culturales de la población involucrada. Es decir que la perspectiva integral también se entiende desde un enfoque de derechos, haciendo hincapié en la relevancia y apropiación de las prácticas evaluativas no sólo en sus objetivos y contenidos, sino también en sus metodologías. Se pretende valorar la importancia de diseñar propuestas de evaluación que surjan de las necesidades, expectativas e idiosincrasias culturales de los grupos involucrados, a diferencia de muchas de las evaluaciones que se diseñan en instancias distantes a los espacios institucionales (en el sentido profundo del término), provocando prácticas importadas carentes de sentido, y por lo tanto, con escasas posibilidades de incidir en la mejora de las políticas.

Las perspectivas integrales se fundan también en los significados relacionados con la **evaluación pluralista** *"reconociendo la pluralidad de valores que coexisten en el seno de la sociedad, atendiendo a la diversidad de percepciones, facilitando el diálogo que legitima política y socialmente a la evaluación"* (AEVAL, desarrollo sobre Eric Monnier)

La evaluación pluralista además reconoce la idiosincrasia política de la evaluación, la necesidad de utilizar una diversidad de estrategias metodológicas para evaluar y el rol de "mediador" del evaluador, características que comparte esta perspectiva integral de la evaluación.

La perspectiva integral de la evaluación también se identifica con criterios del llamado **enfoque integrado de la evaluación**, *"que hace hincapié en la justicia social; analiza relaciones de poder asimétricas; promueven relaciones culturales competentes entre el equipo evaluador y los miembros de la comunidad u organizaciones sociales; emplean métodos mixtos y culturalmente apropiados vinculados a la acción social; buscando contribuir a integrar los enfoques de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad de tal manera que las evaluaciones puedan promover la visibilidad de problemáticas complejas, y rescatar la diversidad de nuestras sociedades"* (Faundez, 2012).

Por otro lado, los desarrollos vinculados con la **evaluación holística** (tomada del ámbito educativo y desarrollada entre otros autores por Parlett y Hamilton, 1977), también son sustento de esta perspectiva integral, entendiendo que las políticas funcionan como un todo conformado por múltiples aspectos.

La idea entonces de la evaluación como proceso de construcción social, involucrando múltiples voces, orientada a la toma de decisiones, partiendo de la complejidad de las políticas, nos puede llevar a la siguiente conceptualización de evaluación integral:

Podemos definir a la evaluación integral de políticas y programas públicos como una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los

resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población (Amaya, 2016).

La definición hace en primer lugar referencia a la evaluación ligada a tres operaciones sobre la información: la ***construcción, análisis y comunicación***. Una perspectiva integral considera que la información se ***construye***, no se releva ni se recoge. Quiere decir, la información será el resultado de la interacción reflexiva entre los sistemas, fuentes de datos y personas vinculadas al programa evaluado. La información no "flota" ni "florece" acríticamente, como para ser recogida o relevada. La información es una construcción social y por lo tanto, subjetiva.

En segundo lugar, se entiende que, sin la operación de ***análisis***, tampoco puede haber evaluación. Existe una mediación entre la construcción de la información y las conclusiones de un proceso evaluativo, expresada a través de un análisis, que además debiera ester explícitamente guiado por el propósito de aprendizaje y la intervención en la toma de decisiones.

En tercer lugar, la ***comunicación*** de esa información también aparece como una operación constitutiva de la evaluación. Si la información se construye, se analiza, pero no pasa a integrar el circuito de comunicación de las personas involucradas en la política o programa evaluado, no termina de consolidarse como evaluación integral. Además, esa comunicación se debe plantear efectivamente, a través de los medios y canales propios y pertinentes que habitualmente utilizan los grupos involucrados con la evaluación. Esto último refiere a las experiencias que en ocasiones se registran respecto de la comprensión de la comunicación, donde esta última está disminuida a la publicación de informes en páginas webs, o envíos electrónicos, que habitualmente no son utilizados. Comunicar en este caso, hace referencia a la apropiación efectiva de los resultados de la evaluación por parte de los grupos involucrados.

La definición hace referencia a ***la mejora***, y habla tanto de ***procesos como resultados***. La evaluación integral no pertenece a un momento en particular de la evaluación, es una perspectiva, como tal, supone una serie de principios y criterios, que pueden ser tenidos en cuenta en cualquier tipo de evaluación, en todo los momentos en los cuales ella comúnmente se realiza (o puede realizarse). Una de las justificaciones de la "integralidad" de esta perspectiva, se debe precisamente a la diversidad de momentos de las políticas en los cuales se promueve la evaluación.

Además, esta evaluación se fundamenta en la mejora de las políticas y programas. El objetivo de incidir en los procesos de toma de decisiones para mejorar las intervenciones públicas, debe estar siempre presente en los diseños e implementación de las evaluaciones integrales.

El foco de la perspectiva integral ***implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción*.** La reflexión, el aprendizaje y la lectura crítica son actitudes indispensables para abordar procesos de evaluación integral. Además, se agrega, es una ***reflexión social,*** esto quiere decir, colectiva. Las mejoras en las políticas, promovidas por la perspectiva integral de la evaluación se fundan en el intercambio, negociaciones y acuerdos entre las personas y grupos involucrados. Entendiendo que estos procesos son constitutivos del diseño e implementación de las políticas.

La evaluación de un programa social no puede ser pensada de manera aislada del rol y las funciones del organismo que lo ejecuta. Dada la naturaleza de "lo público", existe una estrecha relación entre

la evaluación y el hacer "socialmente relevante" del Estado, en tanto toda evaluación aporta información que permite valorar el hacer del Estado en su rol de "igualador" de diferencias sociales.

La evaluación, en este sentido, cumple un rol fundamental en tanto brinda legitimidad a las políticas públicas: permite rendir cuentas de los resultados de estas políticas. Rendir cuentas no sólo del empleo de los recursos públicos sino también del manejo de las oportunidades, del ejercicio de la responsabilidad pública en la resolución de los problemas sociales más urgentes (SIEMPRO, 1999).

Toda política social está dirigida a transformar un problema social determinado. Su evaluación constituye un modo de fundar las decisiones de políticas públicas en la evidencia empírica, elemento clave para respaldar su relevancia social. Necesidad de contemplar y prever los procedimientos de evaluación desde el inicio de la planificación.

¿Para qué evaluar? La evaluación de las políticas públicas genera aprendizaje, permite la retroalimentación y mejora el decidir y el hacer del Estado

Evaluar supone un proceso de retroalimentación que permite optimizar las políticas. Detectar errores de implementación, modificar, reemplazar o confirmar procedimientos, la selección de los destinatarios, la orientación de las acciones o el diseño de los procesos.

Respondiendo a la pregunta de "para qué evaluar", decimos que es importante evaluar las políticas públicas en general y los programas sociales en particular, entre otras, por las siguientes razones:

→ **Para retroalimentar la gestión de un programa**, proporcionando información continua para tomar decisiones oportunas respecto de: la consistencia y orientación de la planificación del programa; la **viabilidad** y **sustentabilidad** de sus componentes y acciones; los **procesos** de distinto tipo que se desarrollan para su ejecución; la **eficacia**, la **eficiencia**, la **calidad** y oportunidad de los resultados e impactos que genera y el eventual **redimensionamiento** del programa.

→ **Para mejorar la efectividad de las políticas**. Dada la importancia de los fines sociales de las intervenciones públicas, es necesario asegurar que la inversión social que se realiza tenga un desempeño efectivo

→ **Por motivos de transparencia**. La evaluación puede permitir que los diferentes grupos sociales y políticos obtengan la información, la capacidad y los medios para conocer y controlar las acciones de los gobiernos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas

→ **Para fortalecer el ejercicio democrático.** A través de la evaluación se construye información imprescindible para valorar las decisiones públicas, aportando a la relación de representación entre el Estado y la ciudadanía.

La evaluación en situaciones críticas y de escasez de recursos

En las situaciones de escasez de recursos, o en coyunturas especiales como la actual, la evaluación aparece como más crítica e importante. Frente a contextos de crisis socio-económicas, sanitarias o de catástrofes, el Estado debe dar respuesta a las diferentes situaciones con gran celeridad, poniendo a disposición de aquellos grupos de población más afectados, paquetes de medidas que garanticen coberturas mínimas de protección social. En estos casos, la urgencia en el diseño y la

instrumentación de estas políticas no siempre permite contar con espacios de análisis, reflexión o planificación adecuados.

Justamente allí es donde la función de la EVALUACIÓN cobra especial valor, acompañando la ejecución de las políticas, aportando información y análisis útiles de manera oportuna y contribuyendo a minimizar los desvíos y los errores de implementación que pueden sucederse frente a las urgencias. Especialmente, considerando que el mal direccionamiento de las acciones o la distribución ineficiente de recursos escasos, suponen mayores perjuicios, operando en detrimento del rol socialmente relevante del Estado. Asimismo, la evaluación permite detectar oportunamente errores de exclusión –y también los de inclusión–, lo que resulta crucial frente a situaciones de limitación de recursos.

Acompañar a las políticas instrumentadas en estos contextos con instancias evaluativas también permite habilitar espacios de reflexión allí donde parece a priori impensable. La evaluación puede aportar miradas y percepciones que van más allá de los contextos de crisis, permite visibilizar cómo cada uno de los diferentes grupos de interés se imaginan el futuro, en el mediano y largo plazo, y permite identificar cuáles son los aspectos valorados, cuáles son los principales aprendizajes en función de los desafíos enfrentados. En otras palabras, la evaluación permite identificar qué acciones hay que priorizar e implementar cuando "pase el temblor", y cuáles son los aspectos que hay que mejorar, para que la próxima vez que enfrentemos una situación catastrófica nos encontremos frente a un escenario superador.

Dificultades para evaluar en circunstancias en que resulta crucial hacerlo

En contextos de aislamiento social, como el que estamos atravesando actualmente por la pandemia COVID-19, la necesidad de mantener la distancia social, evitar los traslados y el contacto entre personas, imponen obstáculos a los modos de evaluación tradicionales.

Se ven dificultados los procesos de construcción de información, especialmente aquellos que suponen contactos presencial masivos como las encuestas o los que implican contactos prolongados como entrevistas en profundidad o grupos focales. Estas dificultades representan obstáculos para la evaluación cuando esta se torna un insumo más importante para las políticas con la finalidad de optimizar sus alcances, impactos y sus procesos de implementación.

Sin embargo, esto no necesariamente representa una restricción para avanzar en estudios o evaluaciones de políticas. Como se verá más adelante, existen diferentes alternativas que, atendiendo ciertas consideraciones, son perfectamente aplicables.

Si bien la urgencia de implementación no presenta las condiciones ideales ni las más favorables para la evaluación, por los motivos explicados anteriormente, son las condiciones en las cuales –y a pesar de ellas– se debe intervenir, y siempre es mejor (y posible) ponerse en marcha para acompañar la implementación de las políticas con procesos reflexivos y de aprendizane sobre las mismas (la evaluación). Algunas de las restricciones o dificultades con las que nos podemos encontrar en la práctica evaluativa en estos contextos, son:

- Dificultad de contar con línea de base que permita comparaciones ex post, excepto que se cuente con datos de registro adecuados;

- Imposibilidad de evaluar ex ante o de recabar información sobre experiencias asimilables aun en términos internacionales, ante la inmediatez en la instrumentación de las políticas
- Imposibilidad de apelar a pruebas piloto, dada la masividad de su cobertura
- Necesidad de abordar situaciones de emergencia con recursos y tiempos limitados, en los que la evaluación suele ser vista como un "distractor" o "falta de tiempo" frente a la urgencia de la ejecución.
- Dificultad de contar con registros adecuados (o completos) en procedimientos muy masivos: las bases de datos "se van construyendo" en paralelo con el desarrollo de la política

Oportunidades que se presentan en torno a la evaluación

Sin embargo, en estos contextos y más allá de las dificultades y obstáculos planteados, es posible visualizar una serie de oportunidades en torno a la evaluación y sus posibilidades: por ejemplo, apelar a una mayor explotación y uso de los datos de registro de los programas; y a partir de esto, generar mayor conciencia acerca de la importancia de mantener registros actualizados.

Asimismo, valerse de otras fuentes registrales ya existentes y de relevamientos tales como las encuestas a hogares o los censos, puede resultar un complemento importante.

Esta es una oportunidad de mejorara de los recursos involucrados en el desarrollo de las políticas públicas, principalmente aquellos referidos a las fuentes de información, de manera de adecuarlos a las –cada vez más demandantes- nuevas necesidades y avances tecnológicos.

Tipos de evaluación. Posibilidades en contextos críticos

Tipos de evaluación: Diagnóstico, procesos, resultados e impactos

Evaluación Diagnóstica: Este tipo de evaluaciones (Diagnóstica o *Ex ante*), permiten conocer la viabilidad y factibilidad de implementar un programa o una política, antes de que ésta sea puesta en marcha. En situaciones ideales, es deseable realizar evaluaciones de este tipo para mejorar el diseño, anticipar posibles obstáculos y acciones a instrumentar para evitarlos o minimizarlos.

Como se comentó anteriormente, las políticas instrumentadas en contextos de crisis se encuentran lejos del escenario ideal: son generalmente masivas y ejecutadas rápidamente, lo que es probable incurrir en errores durante su implementación.

Más allá de que una política ya haya sido puesta en marcha y continúe siendo desarrollada, se destaca la importancia de identificar el problema que dio origen a la misma. A partir de esto, es igualmente importante avanzar en el desarrollo de instrumentos que permitan identificar sus componentes, dimensiones, acciones y recursos asociados. El ejercicio de pensar alrededor de herramientas tales como el Marco Lógico, Teoría del Cambio, etc., siempre representan una contribución a la política y permiten identificar cuestiones que en el devenir de su implementación son pasadas por alto.

Este tipo de desarrollos suelen implicar escasos recursos, ya que por lo general se trata de diseños "de escritorio", que por lo general se resuelven mediante la realización de algunas entrevistas breves con referentes clave y el análisis de normativa e instrumentos asociados.

Evaluación de Procesos: La evaluación de procesos evalúa la implementación de un programa o política, analizando si se llevan a cabo y de qué manera, los procesos operativos previstos, mediante un uso eficaz y eficiente de los recursos. Nos permite pensar en formas de optimizar los procedimientos y la ejecución de las acciones asociados a la política.

Sintéticamente, una evaluación de procesos permite:

- ⇨ Generar una descripción detallada de las intervenciones involucradas, mecanismos de ejecución y entrega/acceso a prestaciones. Brinda información, por ejemplo, acerca de los procesos de inscripción y accesibilidad, la difusión y comunicación del programa, la modalidad de acceso a los bienes y/o servicios entregados; los tiempos de acceso a las prestaciones; los organismos y actores intervinientes y el desempeño de cada uno de éstos. A su vez permite identificar diferencias en los mecanismos de ejecución entre jurisdicciones, grupos de población, etc. y también permite explicar posibles desvíos como brechas de cobertura o acceso.
- ⇨ Identificar los factores que facilitan o dificultan la implementación, así como también las variaciones en los diversos contextos: el análisis conjunto de los procesos con los resultados del programa permite identificar y explicar barreras y brechas, así como aprovechar los elementos facilitadores de su ejecución.
- ⇨ Identificar si el desempeño del programa se orienta en la dirección deseada y en caso de ser necesario, realizar los ajustes requeridos.
- ⇨ Detectar tempranamente problemas en el desarrollo de las operaciones del programa, de forma que se puedan identificar formas de mejorar el funcionamiento del programa en general.

Este tipo de evaluaciones no sólo eson posibles, sino también deseables de ser implementadas en coyunturas críticas. Principalmente, por el valor intrínseco de los resultados que pudieran arrojar y la consecuente mejora de los procesos, circuitos y mecanismos de ejecución de las políticas que permiten identificar, cuestiones que, como se mencionó anteriormente, resultan cruciales en contextos de escasez de recursos. Pero también, en tanto este tipo de evaluaciones son factibles de desarrollar sin grandes inversiones, ya que su fuente principal de información la constituyen los registros, la documentación de los programas y la percepción de los actores clave, posible de ser abordada mediante técnicas de indagación cualitativa.

Evaluación de Resultados: Este tipo de evaluación se centra en analizar los productos y efectos inmediatos derivados de la implementación de determinada política y/o programa. Evalúa el alcance –en cantidad y calidad– de sus acciones con la finalidad de determinar el cumplimiento de sus objetivos y un análisis de los desvíos en relación con lo esperado o programado.

Además, permite contar con un análisis descriptivo de las prestaciones (productos o servicios) del programa, en cuanto a su cantidad, cobertura, oportunidad y calidad. Si se combina con una

evaluación de procesos, es posible analizar si hay mejoras a incorporar al programa en actividades básicas, de modo de incrementar la eficiencia y eficacia en el acceso a las prestaciones.

Una evaluación de estas características puede contribuir al análisis descriptivo de resultados de corto plazo que, si bien no es posible atribuirlos exclusivamente a la política, pueden aportar información descriptiva sobre cambios en la población: conocimientos, habilidades adquiridas, actitudes, nivel de satisfacción y valoraciones de los destinatarios respecto del programa/política.

En condiciones de aislamiento social es posible realizar una evaluación de resultados, siempre y cuando se disponga la información requerida. En primer lugar, es importante contar con buenos registros administrativos del programa, tanto en la calidad de los datos como en su actualización. Esto permitirá dar cuenta de dimensiones tales como alcances y cobertura de la política, tiempos de acceso a las prestaciones, etc. Pero también permitirá –eventualmente– diseñar un marco muestral para poder aplicar encuestas que tengan cierto grado de representatividad de su población destinataria. Para ello será fundamental que los registros cuenten con datos de contacto actualizados (teléfonos o correos electrónicos) ya que la encuesta web será la única modalidad posible de aplicar para acceder a conocer más profundamente las características y las opiniones de los destinatarios. Esta última condición es, quizás, la más difícil de cumplimentar ya que diversas experiencias muestran que la información de contacto de la población en general, y de los destinatarios de políticas en particular, suele estar incompleta o con importantes niveles de desactualización. Abordar ciertas dimensiones entre la población también será posible mediante entrevistas –semi estructuradas o en profundidad– pero aun así el requisito de información de contacto continúa siendo esencial. En ete sentido, resulta muy recomendable que la información de contacto se obtenga en los procesos de inscripción.

Otra condición necesaria para desarrollar una evaluación de resultados –aunque relativamente más sencilla que la anterior– será contar con acceso a los referentes de la política de todos los niveles jurisdiccionales que se considere necesario. Ello puede, comprensiblemente, presentar obstáculos en momentos en que la implementación de un programa con elevados niveles de urgencia implique una alta demanda de tiempo y trabajo a los decisores y ejecutores involucrados en la gestión del mismo.

Evaluación de Impacto: La evaluación de impacto busca valorar los cambios en la población sujeto, que pueden atribuirse a un programa/política. Es decir, busca estimar los efectos del programa/política. En otras palabras, permite identificar los efectos previstos y no previstos de un programa o intervención específica–, con la finalidad de valorar la transformación social lograda.

En este sentido, implica: i) determinar si se ha observado un cambio en la población sujeto en relación a determinadas variables resultado que son de interés (efectos) y ii) determinar en que medidas el programa/política es responsable de dichos cambios (atribución) y la relación que puediera tener con otras variables de contexto.

Este tipo de evaluación es la que mayores dificultades supone para ser implementada, dada la complejidad y diversidad de variables que influeyen en un cambio social.

Hay diferentes perspectivas y teorías que desarrollan este tipo de evaluación, tanto cuantitativas como cualitativas.

Una de ellas implica la construcción del escenario contrafactual, que hubiera pasado en ausencia de determinada intervención y requiere de disponer de un grupo de comparación. Este grupo se compone de aquellos sujetos que no particpan de la política o programa a evaluar. Ahora bien, cuando se trabaja con programas diseñados para alcanzar una cobertura que tiende a la universalidad , la estimación del contrafactual pierde robutez metodológica. En estos casos se puede introducir sesgos en la selección en la conformación del grupo de comparación, generando sesgos en la estimación del impacto.

La misma no es, sin embargo, por entero insalvable. Existen alternativas sub óptimas señaladas por la literatura (Kandker, Koolwadl y Samad, 2010; Gertler, Martínez, Premand et al., 2011; Baker, 2000): la principal y más practicable en estos contextos "de urgencia" es, probablemente, el empleo de los métodos de construcción de grupos de comparación mediante la modelación estadística a partir de información secundaria proveniente de encuestas de hogares (propensity score matching). Ello permite aproximarse a la simulación de los escenarios "sin programa". En Argentina se han realizado diversas experiencias tanto con la encuestas de condiciones de vida EDS y ECV que realizaron el SIEMPRO y el INDEC, la ENAPROSS del MTy SS; la Encuesta Anual de Hogares de CABA, la EPH-INDEC etc.

En ese sentido la encuesta MICs realizada por UNICEF y EL CNCPS-SIEMPRO será un instrumento importante para realizar evaluaciones de impacto.

Es importante tener en cuenta que este tipo o perspectiva de evaluación de impacto presenta objeciones desde el enfoque de derechos de las políticas y programas sociales, referidas a las implicaciones éticas sobre los experimentos sociales que no se pueden desconocer. Desde el SIEMPRO entendemos que resulta central profundizar la discusión sobre la existencia y validez de otros desarrollos teóricos y prácticos sobre evaluación de impacto, que consideran la complejidad social que una política y sus efectos presenta, y por lo tanto cuestionan (además de las objeciones éticas) que las mismas puedan ser plausibles de análisis basados exclusivamente en el manejo de datos cuantitativos.

Una de las preguntas que alimenta el debate en torno a la evaluación de impacto (que en realidad refiere a una vieja discusión en las ciencias sociales) es:

Entendiendo la necesidad y relevancia de los datos y ejercicios que "los números" permiten, ¿es posible abarcar, contener y luego comprender, analizar y valorar nada más y nada menos que el impacto de una política (osea sus efectos, su incidencia en la transformación social) solo básandonos en ellos (los números)?

Las perspectivas cualitativas de evaluación de impacto se basan en la descripción, interpretación y análisis de los patrones observados en la información cualitativa, así como los mecanismos y relaciones de causalidad que este tipo de información permite identificar (OIT, 2011). En estas perspectivas adquieren relevancia las estrategias de evaluación basadas en las perspectivas de actores, para valorar los efectos que un determinado programa tuvo.

Entendemos que la cuestión excede la "rivalidad" metodológica, y que la complejidad de los problemas sociales (sobre todo en un contexto como el actual), las políticas y su evaluación ameritan debates profundos que seguramente tengan como resultado la coincidencia sobre la necesidad de

utilizar diferentes perspectivas para abordar la evaluación de impacto, teniendo en cuenta las características, posibilidades, pertinencia y relevancia de cada caso.

III. Metodologías cuantitativas: potencialidades y restricciones

Utilización de datos de registro para seguimiento y evaluación de programas sociales

Los registros administrativos sobre personas físicas

En la actualidad, los ciudadanos generamos información con cada interacción que tenemos con el Estado. Desde el momento en que nos inscriben en el Registro Nacional de las Personas cuando nacemos, hasta cuando asistimos a centros de salud, a la escuela, cuando realizamos un cambio de domicilio, cuando actualizamos nuestro estado civil, entre otras tantas acciones. Los registros administrativos del Estado son la recopilación permanente de estas actividades en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, etc.

A pesar del aislamiento social obligatorio dispuesto para hacer frente a la pandemia, muchas de estas interacciones con el Estado continúan ocurriendo y por tanto son capturadas por los registros administrativos. Los nacimientos y defunciones se siguen registrando, los pagos de los programas sociales se siguen liquidando, y hasta nuevas medidas implementadas como el programa Ingreso Familiar de Emergencia, la solicitud de Créditos a tasa cero a monotributistas y autónomos o las expceciones al asilamisnto y los permisos de circulación durante la cuarentena obligatoria, han virtualizado su inscripción. Los registros administrativos son entonces una valiosa fuente potencial de datos de información para la evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de este apartado es sentar las bases para dirigir los esfuerzos hacia un mayor y mejor uso de los registros administrativos en tiempos donde muchos operativos de relevamiento de información se encuentran en suspenso. Para ello, a continuación, se describen sus características generales, se enumeran las principales fuentes registrales, sus usos posibles y las consideraciones necesarias para un uso seguro de la información.

Principales características

Las fuentes registrales se caracterizan por una amplia cobertura poblacional en su ámbito de competencia. Su objetivo es asentar cada ocurrencia del evento de incumbencia (nacimientos, defunciones, uniones civiles, posesión de bienes, etc.). Sin embargo, debemos aclarar que no cubren con exhaustividad a la totalidad de la población, ya que hay una cierta proporción de personas que no cuentan con documento de identidad y por ello no pueden ingresar en los circuitos formales de registro para las actividades reguladas por el Estado.

Una segunda característica es la periodicidad continua, ya que registran todos los eventos a lo largo del tiempo. Esta característica permite construir datos longitudinales.

A la hora de explotar la información recopilada en los registros, el costo de obtener la información es comparativamente menor en relación con la implementación de una encuesta. Ahora bien, los costos de generar y mantener los registros administrativos no son menores por parte de quienes los producen: requieren de un diseño de instrumento para poder captar el evento a registrar de manera sistemática, y de una infraestructura informática para almacenar y proteger todos los datos recopilados. A su vez, tanto el acceso a la información, como la consistencia de los datos para que pueda ser utilizada como fuente de información estadística, son tareas que insumen un costo significativo a la hora de planificar un estudio.

En los registros se almacena información personal de los ciudadanos, es por ello que para el acceso y utilización de esta información se requiere trabajar continuamente en consensos sobre el uso y circuitos seguros de intercambio de datos entre los productores de los registros y los usuarios de la información.

Fuentes de datos disponibles

Dentro del Estado agentino existe un amplio espectro de organismos productores de datos de registro, principalmente de datos referentes a personas físicas. A continuación, se enumeran los organismos principales que aportan información de utilidad para el monitoreo y evaluación de programas:

a. Registro Nacional de las Personas (ReNaPer): es el principal responsable de dar cuenta de los nacimientos y defunciones en todo el país, lo que permite contar con una base actualizada de personas físicas. Los principales datos que aporta son el DNI, nombre y apellido, sexo, fecha de nacimiento, y domicilios de las personas y sus progenitores[4]
b. Ministerio de Salud: produce anualmente las Estadísticas vitales a nivel provincial y departamental. Además, el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA) constituye un registro de establecimientos de salud y de centros de atención primaria a nivel nacional con sus características asociadas, tales como su dependencia, forma de financiamiento, entre otras.
c. Ministerio de Educación: cada año lleva a cabo el Relevamiento Anual, principal fuente a nivel nacional sobre el sistema educativo, que consiste en un operativo censal de escuelas con el objetivo de obtener información sobre las principales variables educativas agregadas a nivel provincial. Por ejemplo, la matrícula educativa por nivel y sector, cantidad de cargos docentes, etc. A partir de esto se obtiene el Padrón oficial de establecimientos educativos.
d. ANSES: como administrador del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), provee de información nominal sobre jubilaciones, pensiones, liquidación de programas sociales nacionales, asignaciones, empleo en relación de dependencia, y servicio doméstico. Además, cuenta con un Administrador de Personas (ADP), que permite también dar cuenta de los vínculos filiales, cuando existen, entre personas.
e. AFIP: aporta información patrimonial de las personas, y de empleo independiente.
f. Ministerio de Desarrollo Social: provee los padrones de destinatarios de diversos programas sociales que tiene a su cargo.

[4]Si bien el organismo avanzó en la digitalización de tales registros, a través de los Registros Civiles provinciales, este proceso aún no está completo.

g. Ministerio de Trabajo: genera información sobre los padrones de destinatarios de distintos programas de empleo a nivel nacional.
h. Otros organismos ministeriales: existen otros organismos dentro de carteras ministeriales que también gestionan proyectos y/o programas sociales. Es el caso de la Autoridad Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR), que gestiona distintos proyectos de interés social.
i. Organismos descentralizados o autárquicos: por ejemplo, la Superintendencia de Servicios de Salud contribuye con información sobre obras sociales, lo cual permite generar una aproximación desde los registros a los vínculos familiares. Los entes reguladores de servicios públicos, como el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), o el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), contienen información actualizada sobre los usuarios de tales servicios.[5]
j. Organismos subnacionales: las provincias y la Ciudad de Buenos Aires también tienen a su cargo la gestión programas sociales propios, por lo que proveen de información en este sentido.

El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, es responsable de la integración de la información, en tanto coordina el intercambio de información de personas físicas y jurídicas entre organismos nacionales, provinciales y municipales.

La integración de personas físicas consta de dos etapas: la primera corresponde a la identificación de las personas; la segunda, a la búsqueda de sus atributos sociales y tributarios. Algunos de los atributos más relevantes a estos efectos son:

- Programas Sociales
- Empleo
- Jubilaciones y Pensiones
- Pensiones No Contributivas
- Obras Sociales
- Supervivencia
- Patrimonio
- Becas
- Seguro de Desempleo

Usos posibles de los registros administrativos

Dada la vasta cantidad de información que se recopila hoy en día en los registros administrativos públicos, el uso que se les puede dar creció exponencialmente. De acuerdo con cada necesidad de información, se puede obtener un arreglo de datos distinto para satisfacerla.

La riqueza de los datos registrales yace en la integración de los distintos registros de manera de obtener mayor cantidad de atributos para cada persona. Para poder cruzar los registros entre sí, es necesario acomodar los datos para poder vincularlos en base a una/s variable/s llave (por ejemplo, un ID identificador aleatorio, DNI o CUIL).

[5] ENARGAS, por su parte, cuenta con información de usuarios de todo el país, y ENRE sólo de las empresas Edenor y Edesur, que cubren fundamentalmente a CABA y GBA.

Tal como se mencionó anteriormente, los registros capturan eventos determinados, y de acuerdo con la naturaleza de cada registro, puede haber más de un evento registrado para cada individuo. Es decir que no necesariamente la unidad de los registros son los individuos, por ejemplo: el registro de un programa social puede tener a un individuo repetido tantas veces como prestaciones de dicho programa reciba. De aquí que para combinar los distintos registros es necesario primero acomodar los datos para que sean apareables.

A continuación, describimos algunos usos que se le pueden dar a los registros administrativos, en particular en el caso argentino:

a. *Cuantificación de población objetivo de programas sociales*:

Cada programa social establece los requisitos necesarios que deben cumplirse para poder acceder a dicha prestación, por ejemplo, por poder recibir la AUH –además de tener a cargo menores de hasta 17 años o hijos con discapacidad–es necesario tener DNI, no contar con empleo formal, no ser jubilado o pensionado, tener una residencia de 3 años o más en el país, y no recibir ciertas otras prestaciones como la pensión no contributiva Madres de 7 hijos.

Para poder dimensionar a la población objetivo de la AUH se consultan de manera integrada los registros de ReNaPer, SIPA, de las pensiones no contributivas, y de esta manera se cuantifica e identifica a la población que cumple con los requisitos establecidos.

Es decir que consultar de manera integrada a los registros administrativos sirve para poder cuantificar a los posibles beneficiarios de los programas sociales.

b. Cuantificación de poblaciones beneficiarias de cada prestación social:

Cada programa social lleva un registro de sus propios beneficiarios. Al acceder a los registros de todos los programas sociales de manera periódica sabremos la cobertura que tiene cada uno y podremos realizar un monitoreo de la protección social.

Otra posibilidad que brinda el monitoreo de la población beneficiaria de cada prestación es la posibilidad de conocer cómo se complementan entre sí. El cruce de beneficiarios de un programa con el resto de los programas permite entender cómo se enlazan las distintas protecciones que otorga el Estado para garantizar diferentes derechos en pos de un sistema de protección integral. Algunos ejemplos pueden ser: la complementación que hay entre la AUH y las tarjetas alimentarias; las tarjetas alimentarias con los subsidios a la compra de garrafas; los programas de inclusión laboral y desarrollo de la economía popular con los titulares de cobro de la AUH; la articulación/transición entre sistemas de protección a la niñez y becas de promoción a la juventud.

c. *Errores de inclusión y exclusión del sistema de protección social:*

Mediante el análisis integrado de la información del sistema de protección social, es posible identificar los errores de inclusión y exclusión, a fin de conocer la efectividad en el nivel de focalización de las distintas prestaciones que lo componen[6]. Esto es, por un lado, aquellas personas que no están siendo alcanzadas por la protección social y que deberían serlo, y por otro, aquellas que perciben prestaciones que resultan incompatibles entre sí.

[6] Jubilaciones, pensiones, retiros, asignaciones familiares, asignaciones universales, pensiones no contributivas, seguros de desempleo, becas y programas sociales.

Es importante mencionar que los errores de inclusión se analizan para comprobar la efectividad en la focalización pero no a los fines de suspender prestaciones. En primer lugar, porque los análisis del sistema de protección social en su conjunto suelen realizarse con los datos anonimizados. En segundo lugar, porque los errores identificados deben ser evaluados cuidadosamente por los gestores de cada programa, ya que son ellos quienes administran el detalle de las posibles excepciones y arreglos familiares atípicos que pueden dar lugar a estas situaciones. Y, en tercer lugar, porque el análisis de datos es un insumo para la toma de decisión, es decir, los resultados que arroja no deben ser de aplicación automática, sino servir como un elemento más de evaluación para los decisores y hacedores de política.

d. *Construcción de umbrales de vulnerabilidad para el ingreso de beneficiarios:*

Los programas y prestaciones sociales son en su mayoría de cobertura focalizada. Algunos de ellos tienen un cupo limitado de plazas, que puede ser menor a la población que se inscribe para recibir el beneficio y que cumple con los requisitos de elegibilidad. En estos casos puede resultar necesario contar con herramientas que ordenen a los inscriptos según un criterio pertinente a la prestación a recibir, como, por ejemplo, establecer un nivel de vulnerabilidad para el grupo familiar de las personas inscriptas, a partir del cual poder priorizar los ingresos al programa.

A estos fines resulta útil diseñar la herramienta de jerarquización antes de iniciar la inscripción. De esta manera se podrá incorporar en el formulario de inscripción todos los campos de los cuales no se cuente con información ya existente, y que sean necesarios para poder construir el índice. Por ejemplo, si se quiere construir un índice de vulnerabilidad social y no se cuenta con información de la vivienda, se deben agregar campos para recolectar esos datos.

e. *El desafío de la hogarización*:

Una de las potencialidades del uso de registros administrativos es la construcción de hogares o grupos convivientes. El hogar reúne a un grupo de personas, emparentadas o no, que viven bajo un mismo techo y que comparten sus gastos de alimentación[7]. La importancia de poder hogarizar yace en que, al compartir los gastos, es la unidad económica pertinente para otorgar muchas de las prestaciones que apuntan a la satisfacción de necesidades básicas.

En lo que respecta a las personas físicas, los registros administrativos públicos existentes recolectan información a nivel individual: sexo, edad, ingresos, domicilio, patrimonio, etc. ANSES cuenta con el Administrador de Personas (ADP), que incorpora como otro atributo individual el vínculo filial, si existiera. Asimismo, algunos programas sociales relevan en sus formularios de empadronamiento datos del grupo familiar.

Sin embargo, estos registros suelen no ser completos para construir hogares. Por una parte, los vínculos filiales que registra ANSES no garantizan la convivencia, y también hay convivencia sin viculos filiales registrados en ANSES. Por otra parte, los programas que relevan información hogarizada suelen tener ínfima cobertura si se lo pone en relación con el total de individuos del país.

Es decir que una limitación importante del análisis registral -al momento actual- es su imposibilidad de construir hogares, y de realizar análisis a este nivel.

[7] Glosario Indec, disponible en https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Glosario.

Ante la limitación en la hogarización, se ha planteado la posibilidad de reconstruir a personas convivientes según sus domicilios. Esta alternativa no resuelve el problema principalmente porque: los domicilios suelen estar desactualizados, y en consecuencia puede resultar una información defectuosa para la reconstrucción de los hogares; además, hay muchas personas que viven en barrios sin trazado urbano formal, cuyo domicilio no tiene una denominación oficial y unificada.

f. *Cruce con datos con relevamientos nominalizados (el caso de SISFAM).*

Como se mencionó en el punto anterior, hay varios formularios de inscripción o fichas de relevamiento que sí registran la conformación del hogar.

Desde el SIEMPRO se implementa la Ficha Social de Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM). Allí se registra tanto la conformación del hogar, de los núcleos familiares, y los DNI[8] de las personas relevadas.

A partir de esa información se puede realizar el cruce con registros administrativos a través del DNI/CUIL, y alimentar la información autoreportada al momento de la entrevista con información registral.

Dado que la información que arroja la Ficha Social es transversal[9], el cruce con registros puede aportar datos históricos a fin de trazar trayectorias. Los datos longitudinales ayudan a caracterizar a la población identificando atributos constantes en el tiempo. Son de gran valor para complementar las condiciones circunstanciales propias del corte transversal.

El empleo de una ficha única de inscripción en los programas, con un núcleo de información básica que posibilite la hogarización y permita dar cuenta de las características de los grupos convivientes, es un desafío complejo pero que potenciaría muy significativamente el uso de la información registral.

Consideraciones éticas en el uso de datos administrativos

Los procesos de intercambio y uso seguro de registros administrativos, particularmente de registros públicos, exigen su adecuación a una serie de normas y prácticas. En Argentina, esto se enmarca dentro la Ley de Protección de Datos Personales, que regula las cuestiones atinentes a la protección de datos registrales. A grandes rasgos, establece las definiciones generales y los principios y normas que rigen para el tratamiento de datos personales. Esta norma considera como dato personal la "información de cualquier tipo referida a personas físicas o de existencia ideal determinadas o determinables" (Ley N°25.326). Es por ello que, para proteger el tratamiento de datos administrativos, es fundamental respetar la disociación, esto es, que la información resultante no pueda asociarse a una persona determinada o determinable.

En este marco, se han desarrollado un conjunto de prácticas desde el Estado tendientes a brindar la adecuada protección a los datos personales:

a. Acuerdos de confidencialidad

[8] Campo no compulsivo.
[9] De un momento fijo en el tiempo.

El intercambio seguro de información requiere de la construcción de un acuerdo entre el organismo que la produce y aquel que la requiere para su análisis. En líneas generales, se elabora un acuerdo de confidencialidad, que da cuenta de: la definición puntual de la información confidencial a resguardar, la propiedad de la información, los usos, las formas de acceso, los protocolos de seguridad informática, los usuarios autorizados, los términos de la divulgación de los resultados y el plazo de tal acuerdo.

b. Anonimización

Con el fin de resguardar la información registral es esencial que sea compartida de forma anonimizada, esto es, sin datos básicos como el DNI, el nombre y el apellido, y así imposibilitar la asociación de la información resultante, tal como se define más arriba. Para ello, el organismo productor suele generar IDs aleatorios asociados a cada persona, de manera de facilitar el intercambio, por ejemplo, en el caso de que se solicite información adicional, o en el caso de que el acuerdo implique la transferencia periódica de datos.

c. Protocolo para la transferencia de datos

Con el fin de maximizar la seguridad en la transferencia de datos, es recomendable seguir una serie de medidas como las que se describen a continuación: (i) crear usuarios autorizados por el acuerdo, quienes serán responsables de la recepción de la información; (ii) utilizar aplicaciones específicas que permitan esta transferencia segura en tanto cuenten con dispositivos de restricción al acceso como cortafuegos (*firewall)*; (iii) es recomendable también utilizar herramientas de encriptado para evitar el acceso a las bases planas de aquellos usuarios no autorizados.

d. Sobre la presentación de resultados

Los resultados que surgieran del análisis de la información registral deben presentarse de manera de evitar la identificación de personas en particular. En el caso de trabajar con domicilios e información georreferenciada, si los resultados serán de acceso generalizado, el nivel de desagregación geográfica debe evitar la individualización de los casos.

Asimismo, es recomendable el chequeo y la revisión tanto de las bases de datos recibidas como de los resultados de manera de evitar posibles sesgos y malas interpretaciones, que conlleven a decisiones no deseadas de política.

Esto refuerza la idea de que es necesario alimentar en forma permanente el consenso sobre los objetivos y los resultados esperados del análisis entre los organismos productores de información y aquellos que la analizan.

Síntesis de fortalezas, debilidades y buenas prácticas en el uso de registros

A continuación, se sistematizan las principales fortalezas y debilidades en el uso de los registros administrativos en Argentina:

Fortalezas:

- Amplia cobertura de eventos.
- Se actualizan de forma permanente, incluso en tiempos de aislamiento social.
- Datos longitudinales.

- Posibilidad de sumar atributos integrando distintos registros.
- Posibilidad de alimentar relevamientos nominalizados.

Debilidades:

- Imposibilidad de hogarizar.
- Requieren de consensos entre los productores y los analistas sobre los accesos, intercambios y usos seguros. Esto suele implicar la sanción de normativas específicas entre los organismos, lo que en última instancia puede provocar una mayor lentitud en estos procesos de intercambio.

Buenas prácticas:

- Identificar la necesidad de información y el objetivo del análisis en primer lugar a fin de planificar y definir con precisión los atributos que requerirá el análisis. Esto permitirá realizar una solicitud de información clara, y evitará intercambios confusos de información.
- Solicitar los metadatos de los datos requeridos: unidad del registro (ejemplo: individuos o eventos), periodo de referencia de la información, diccionario de variables.
- Tomar los análisis a partir de registros administrativos como insumos para la toma de decisión y evitar aplicaciones automáticas de sus resultados.
- Trabajar en conjunto con Organismos de Estadística para darle tratamiento estdístico a los registros administrativos.

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020

El mundo oculto: poblaciones sin visibilidad registral

En las últimas décadas las capacidades registrales estatales se ampliaron de forma sostenida al ritmo de la implementación de diversas políticas y programas orientados a la atención de poblaciones vulnerables. En paralelo, la modernización tecnológica con su despliegue de herramientas informáticas, permitió el manejo de grandes bases de datos y su entrecruzamiento, con el objetivo de una mayor eficiencia en la consistencia y administración de los recursos puestos en juego en las políticas públicas.

Sin embargo, en ese mismo período, a la par del aumento de prestaciones sociales y sus consiguientes registros en las bases de datos públicas, se produce un fenómeno de sustancial incremento de poblaciones que, parcial o totalmente, permanecen por fuera de las capacidades de "captura" de datos por parte de las diferentes instancias estatales. En el caso de la Argentina, este fenómeno se expresa fuertemente, por ejemplo, en el aumento producido en las últimas décadas del universo de trabajadores no registrados, oscilando entre el 30% y el 40% de la población económica activa desde hace al menos 25 años. Este cambio estructural del mercado laboral argentino, de hondas consecuencias en diversos ámbitos, tiene como resultado una invisibilización en los sistemas de registros laborales e impositivos de una población que en gran parte es potencial destinataria de políticas de protección social.

Además de los trabajadores asalariados no registrados, que revisten en una gradación de situaciones heterogéneas que pueden implicar la entrada y salida de los registros y una diversidad de posiciones "grises", existen otras poblaciones que por sus características sociales y económicas permanecen por fuera de las diferentes bases de registros elaboradas por las principales agencias estatales.

De forma similar a este universo de trabajadores en relación de dependencia informal, aquellos cuentapropistas no inscriptos en los regímenes tributarios simplificados (monotributistas ordinarios y monotributistas sociales) o en el régimen de autónomos también configuran subpoblaciones de trabajadores que se encuentran por fuera de los registros administrativos. Este subregistro es particularmente intenso en entre los sectores más vulnerables de la población económicamente activa, donde las actividades laborales más frecuentes (construcción, trabajo rural, servicio doméstico) cuentan con porcentajes de informalidad sustancialmente más altas que en el promedio general de la población.

Lo mismo ocurre con aquellos excluidos de los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de ANSES en lo que tiene que ver con el Seguro de Desempleo, una prestación de la seguridad social asociada en las bases registrales laborales que excluye, naturalmente, a aquellos que desarrollan su actividad por fuera de algún tipo de contrato de trabajo formal.

Otro universo no registrado corresponde al de los adultos mayores que no reciben prestaciones previsionales. Este universo de población en los últimos años se redujo en buena parte debido a las políticas de ampliación de los beneficios previsionales instrumentadas desde el estado nacional, particularmente la política de moratoria previsional que incrementó la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones

Además, están las personas indocumentadas, aquellas que no cuentan con un documento nacional de identidad validado por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). En gran parte estas personas revisten entre los contingentes de extranjeros con una residencia precaria y reciente en el

país, pero fundamentalmente entre menores argentinos que por razones de extrema vulnerabilidad socioeconómica no han sido debidamente inscriptos en los registros civiles de las diversas jurisdicciones del país.

Aprovechamiento de los procesos de registro: fortaleciendo la información disponible

Buena parte del desafío de identificar a estas poblaciones que permanecen por fuera de los diversos registros que el estado construye consiste en una adecuada integración y entrecruzamiento de los datos disponibles en diversas bases de datos. Esto presenta complejidades asociadas a los diferentes formatos y atributos que las bases de datos almacenan. Al mismo tiempo, los intercambios de información entre organismos de diferentes niveles del Estado, o de diferentes jurisdicciones, requieren normativas y acuerdos que suelen enlentecer los procesos de integración de las bases registrales.

En términos de estrategias de análisis de estas poblaciones, una manera de realizar estimaciones sobre la magnitud de ellas requiere un enfoque indirecto, que apele al uso de fuentes como pueden ser las encuestas de hogares (como la Encuesta Permanente de Hogares que se realiza en grandes los aglomerados urbanos en Argentina) o los censos poblacionales. Fenómenos tales como los adultos mayores que no cuentan con cobertura previsional, los trabajadores informales o los niños no alcanzados por la AUH, de esta forma, pueden ser dimensionados, al menos aproximativamente, contrastando los datos surgidos de estas fuentes con aquellos provenientes de los diversos registros administrativos.

Otra estrategia, de un alcance más limitado en términos geográficos y poblacionales, puede consistir en la realización de encuestas o censos que releven diversas características de individuos y hogares pertenecientes a una localidad o espacio geográfico acotado. En el caso argentino, estos relevamientos nominalizados, como los que se llevan adelante desde SIEMPRO mediante la aplicación de la Ficha Social de Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM), permiten no solamente servir como insumo para el análisis de las condiciones de vida de los segmentos más vulnerables (y por lo tanto como más probabilidad de que sus actividades estén subregistrados) y el eventual diseño de políticas y programas destinados a atender sus necesidades, sino que también pueden resultar útiles para dimensionar más precisamente, a través del cruce con los registros administrativos, la magnitud de los diversos segmentos poblacionales que caen por fuera del radar del estado.

Sin lugar a dudas, la mayor oportunidad de incrementar la cobertura registral de la población, es mediante el aprovechamiento de las inscripciones masivas que son instrumentadas como forma de acceso a las nuevas políticas. En el caso argentino, tal como sucede con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), estas constituyen oportunidades sumamente valiosas que es importante aprovechar, no sólo para incorporar a la población invisibilizada hasta el momento, sino también para mejorar, completar y actualizar información de población que ya se encuentra percibiendo alguna prestación estatal.

En términos de visibilización, desde la implementación de AUH y, ahora junto a la implementación del IFE, se cuenta con la identificación de los trabajadores informales que hasta la fecha no se contaba registro nominal.

En este sentido, avanzar hacia la consolidación de una Ficha Única de Datos Sociales, que capture información necesaria para lograr la "hogarización" de la población, es sin duda el mayor desafío, pero también una gran oportunidad que se presenta en el mediano plazo. Esta estrategia no está exenta de dificultades, en tanto las inscripciones masivas se llevan a cabo, usualmente, bajo el imperativo de la urgencia y sin demasiadas instancias de planificación previa. Pero implican un primer contacto con la población registralmente "invisible" y, por lo tanto, la posibilidad de registrar información mínima que habilite contactos posteriores, con la finalidad de complementar la información necesaria.

El empleo de los datos censales: fortalezas y limitaciones

Acerca de los censos de población

Los Censos Nacionales de Población y Vivienda constituyen los operativos de relevamiento estadístico de mayor envergadura que realizan los países. En el caso argentino el primero fue realizado en 1869 y luego se replicaron en forma intermitente (1895, 1914, 1947) hasta que en 1960 adquirieron periodicidad regular (cada diez años, aproximadamente) y un formato y metodología relativamente comparables. Desde entonces, se llevaron a cabo aproximadamente cada diez años cinco nuevas rondas censales, todas ellas a cargo del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, organismo rector del sistema estadístico nacional, creado en 1968): 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010 (INDEC, 2010: II).

Fortalezas y limitaciones

La cobertura del censo alcanza a todo el territorio nacional (teóricamente son relevados todos los hogares y sus integrantes a lo largo de todo el país, aunque siempre se incurre en algún grado de subnumeración, por lo común irrelevante en términos estadísticos). El importante esfuerzo que supone esta cobertura, que en términos generales debe ser simultánea, es decir en una única ventana de observación, la cantidad de personal necesario que ha de movilizarse y el costo económico y el esfuerzo logístico que involucran, obliga a que los censos se realicen con periodicidad dilatada (aproximadamente diez años).

Esta periodicidad supone que la información recolectada sufre una inevitable obsolescencia. Pues además de los cambios sociodemográficos (en las condiciones habitacionales y educativas de la población, por ejemplo) la ocupación y el uso del territorio también cambian a lo largo del tiempo.

Sin embargo, a partir del conteo de población casi universal que supone el censo, se llevan a cabo proyecciones poblacionales con desagregado por sexo y grupos quinquenales de edad para cada una de las jurisdicciones provinciales y –dentro de las provincias– por comuna, partido o departamento

(en este caso solamente desagregadas por sexo) que llegan hasta 2040 y se corrigen luego de cada nueva ronda censal.

Estos desagregados tienen gran importancia para la evaluación y el monitoreo, porque permiten la cuantificación de poblaciones potencialmente beneficiarias de políticas o programas a partir de los atributos de edad y sexo (y más limitadamente a partir de otros atributos sociodemográficos recogidos en la información censal) para pequeñas diferentes áreas geográficas. Por caso, niños y niñas de hasta 6 años, beneficiarios de la tarjeta alimentaria, o adultos mayores 65 y más años. Pueden calcularse las proporciones de estos –u otros– subgrupos sobre los totales poblacionales, etc.

Asimismo, los censos tienen la enorme ventaja de que la información obtenida puede ser desagregada para pequeñas unidades territoriales, tales como localidades y radios censales, que son conjuntos de manzanas que albergan un número relativamente uniforme de viviendas y población. En estos casos no se cuenta con proyecciones poblacionales, pero siempre puede formularse el supuesto de que tales áreas experimentaron igual cambio demográfico que el departamento o partido que las contiene.

Más limitadamente –en función de los posibles cambios ocurridos desde la ronda censal– también es posible identificar subconjuntos de población que reúnan ciertas características específicas (condiciones deficitarias en la vivienda, baja educación de los miembros de los hogares, elevadas tasas de dependencia potencial en los mismos, etc.) que son indicadores de vulnerabilidad. Ello puede hacerse a nivel de radios censales o localidades. Esta posibilidad de desagregación territorial hace posible la focalización territorial de políticas dirigidas a sectores vulnerables o bien a determinados grupos etarios.

No es posible contar con proyecciones poblacionales para tales subgrupos específicos, pero siempre se puede asumir el supuesto de que las tasas de crecimiento demográfico se mantienen invariables sobre los subgrupos de población correspondientes (definidos por edad, sexo y jurisdicción). Ello no es enteramente así, porque algunos de estos atributos no son independientes. Las tasas de fecundidad tienden a ser más altas en los sectores más vulnerables, por ejemplo (Paz et al., 2004; CEPAL, 2019).

Asimismo, estas proyecciones con desagregación territorial pueden emplearse provechosamente para la estimación de coberturas de programas y políticas mediante el cruce con datos de registro: como por ejemplo en el caso argentino, las tasas de asistencia escolar, el porcentaje de niños cubiertos por AUH o por la tarjeta alimentaria, etc.

Cuestionarios básico y ampliado

Una restricción de la información censal es que –en provecho de la extensión de la cobertura– releva un limitado número limitado de características de los hogares y sus integrantes. En el caso argentino, el censo de 2010 aplicó dos cuestionarios: uno básico y otro ampliado. Este último fue utilizado en todas las localidades de menos de 50.000 habitantes y en una muestra del 10% de las viviendas ubicadas en las localidades de más de 50.000. En las restantes viviendas de las mismas localidades, se utilizó el cuestionario básico. La información muestral proveniente del cuestionario ampliado (que da cuenta de un número mayor de características de los hogares y sus integrantes, tales como aspectos

ocupacionales o cobertura de salud) es representativa hasta el nivel de localidades, pero no de radios censales (INDEC, 2010: I).

Los cuestionarios censales relevan información sobre las viviendas y su entorno, características demográficas básicas de la población, migraciones, cobertura de salud, descuento y aporte jubilatorio, educación, situación conyugal, trabajo y fecundidad. En cambio, no relevan información acerca de los ingresos de los hogares y sus integrantes, cuya indagación es compleja y queda reservada a las encuestas de hogares que se realizan por muestreo.

Las variables del cuestionario básico pueden resultar insuficientes para la caracterización socioeconómica de los hogares y las personas: no se indaga la cobertura de salud ni la categoría ocupacional o la existencia de aportes a la seguridad social en el caso de los ocupados.

Focalización territorial: indicadores múltiples

Cuando la información censal se emplea con la finalidad de focalización territorial debe tenerse en cuenta la posibilidad de que las características sociodemográficas de determinadas zonas hayan variado o de que ciertos indicadores hayan evolucionado diferencialmente de una a otra (por ejemplo, las tasas de acceso a la educación). Sin embargo, otras características más estructurales –tales como las condiciones de las viviendas y el hábitat– suelen mostrar mayor estabilidad intertemporal. Por ello, el uso de indicadores múltiples, que pueden combinarse en forma de índices, resulta más confiable para los fines de la focalización territorial[10] (SIEMPRO, 2018).

Por ejemplo, el SIEMPRO (CNCPS) elaboró índice de Carencias Múltiples (ICM) que combina un amplio conjunto de atributos de personas, hogares y viviendas y genera una puntuación que permite ordenar a los radios censales en función de su nivel de carencia o vulnerabilidad relativa. La combinación de variables se logra a través de un análisis de componentes principales, que hace posible que las variables se autoponderen y produce una puntuación ordinal cuyos valores es posible estandarizar entre cero y uno (máxima vulnerabilidad). La estandarización puede realizarse asimismo al interior de determinadas jurisdicciones, tales como provincias o partidos. Este índice podrá ser replicado cuando existan datos del próximo censo, poniendo a prueba la estabilidad de los ordenamientos generados a partir del mismo (SIEMPRO, 2018).

Asimimo, en Argentina el INDEC ha desarrollado, por su parte, otros índices de vulnerabilidad que también pueden posibilitar la focalización territorial y han sido empleados frecuentemente, tales como el tradicional índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el índice de privación material de los hogares (Gómez et al., 2004).

El uso de las encuestas de hogares: fortalezas y limitaciones

En Argentina se realizan, con diferente periodicidad, variadas encuestas por muestreo a los hogares, la mayoría de las cuales relevan características relacionadas con las condiciones de vida. En términos generales, las encuestas de hogares por muestreo permiten una indagación mucho más amplia y

[10] Para más información puede consultar en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/icm_por_regiones.pdf

detallada de las personas, sus hogares y sus viviendas. Y es posible replicarlas con una mayor periodicidad. A diferencia de los censos, los encuestadores que recogen la información son personal con una formación y adiestramiento adecuados.

Pero habitualmente su cobertura y representatividad son limitadas –generalmente se trata de encuestas urbanas– y las estimaciones conllevan necesariamente los errores propios del muestreo.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

En Argentina, la más amplia en cuanto a cobertura geográfica y regularidad en el tiempo es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que lleva a cabo el INDEC en los principales aglomerados urbanos del país (todas las capitales de provincia y otras ciudades grandes). En total se relevan 31 aglomerados urbanos; esta encuesta es representativa de alrededor del 68% de la población urbana y cerca de 62% de la población total del país. Se trata de una encuesta de relevamiento continuo cuyos resultados se consolidan y difunden en forma trimestral. Si bien su principal temática es la inserción de la población en el mercado de trabajo, releva una gran cantidad de variables que permiten conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de los hogares, sus miembros y las viviendas donde en donde habitan (INDEC, 2003).

Existe cierta evidencia de que la encuesta conlleva algunos sesgos muestrales, tal como la cantidad de población residente en villas de emergencia que, según la EPH, para el caso de la CABA no alcanza a 2% mientras que otras estimaciones la sitúan en aproximadamente el triple.

Asimismo, la encuesta no incluye, más que en términos muy generales, preguntas acerca del acceso a programas sociales. Solo existe una pregunta de carácter general sobre la recepción de ayuda monetaria o en especie en el hogar, así como –en el primero de los casos– el monto individual de la misma, permitiendo identificar al miembro del hogar que la recibe. Pero la pregunta no permite discriminar si se trata de una prestación nacional (por caso la AUH) o un programa jurisdiccional (por ejemplo, Ciudadanía Porteña). De manera que la capacidad de la encuesta es limitada para captar la cobertura de este tipo de políticas y programas sociales.

En estos casos se suele trabajar con *proxys* que permiten realizar estimaciones sobre las potenciales coberturas de los planes y/o programas: por ejemplo, si un hogar declara recibir un subsidio monetario , alberga niños o adolescentes y ni el jefe ni el cónyuge son trabajadores formales ni jubilados, se asume que se trata de un hogar beneficiario de la AUH. Cuando se procede de este modo, es preciso relativizar las conclusiones que se desprenden del análisis.

Por otra parte, la estructura del cuestionario no permite establecer vínculos de filiación al interior del hogar (independiente del vínculo con el jefe de hogar), por lo que –en el caso de la AUH, por ejemplo– no es posible relacionar a titulares y beneficiarios. Cuando se realizan ejercicios para estimar a estas población receptoras de alguna prestación social que implican alguna relación filiar, se debe trabajar con estas salvedades metodológicas.

La EPH no puede ser desagregada al interior de los aglomerados: por ejemplo, Partidos del GBA o Comunas en la CABA. Y el tamaño muestral puede resultar insuficiente para estimar ciertas características de subgrupos específicos de la población (por ejemplo, las tasas de asistencia a un establecimiento educativo o de cuidado en los niños de 3 años, por aglomerado).

La encuesta contempla un sistema de rotación en su diseño muestral, por el que los hogares permanecen durante dos trimestres, salen de la muestra otros dos y retornan a la misma dos trimestres más (2-2-2). Esto posibilita, aunque limitadamente, hacer estudios longitudinales, apreciando trayectorias (por ejemplo, antes y después de la implementación de una política o programa). Sin embargo, el seguimiento no puede extenderse por un período de más de un año (INDEC, 2003).

Los resultados obtenidos en la EPH son válidos para los aglomerados urbanos cubiertos por la encuesta. Sin embargo, con las reservas del caso, las estimaciones de población que reúne características determinadas (por ejemplo, niños y adolescentes de hasta catorce años bajo la línea de pobreza, trabajadores del sector formal, etc.) pueden ser expandidos a los totales de población de iguales edades resultantes de las proyecciones censales.

Este procedimiento debe ser empleado con cautela. Por caso, una estimación de incidencia en áreas urbanas tenderá a subestimar la pobreza o la indigencia si es proyectada al total del país. Al revés, una estimación de incidencia del empleo formal tenderá a sobreestimarla. No obstante, puede apelarse a estos procedimientos con las reservas del caso.

- Ejemplo I: si la proporción de menores de hasta 14 años bajo la LP en la EPH arroja 52,3% (2° semestre de 2019) y la proyección poblacional para ese tramo etario señala 11.047.665 personas, podremos proyectar aproximadamente 5,8 millones de niños bajo la línea de pobreza a nivel del total del país. Es probable que esa estimación los subestime.

- Ejemplo II: si la proporción de asalariados registrados en la seguridad social sobre el total de adultos de 18 a 64 años es en la EPH de 33,3% y hay 26.296.156 personas de esas edades a nivel nacional, podremos proyectar aproximadamente 8,75 millones de adultos que tienen un trabajo asalariado registrado en la seguridad social en el total del país. Es casi seguro que esta estimación los sobreestime.

La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAH)

Entre los años 2010 y 2014 el INDEC relevó la Encuesta Anual de Hogares Urbanos en el tercer trimestre de estos años, extendiendo el operativo de la EPH a través de la incorporación a la muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2.000 y más habitantes, no comprendidas en los dominios de estimación del operativo continuo, para todas las provincias con excepción de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien la última onda de esta encuesta “extendida” data de 2014, la misma permite comparar las incidencias de diversas variables entre los aglomerados habituales de la EPH y el resto urbano (localidades más pequeñas), obteniendo coeficientes de corrección útiles para expandir las estimaciones actualizadas de la EPH habitual.

Aunque con algunas limitaciones, es posible reconstruir los aglomerados donde se releva la EPH con localidades (y radios) censales, lo cual puede facilitar y precisar los procesos de expansión poblacional.

La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo)

Además de la EPH, en Argentina como en muchos países de la región, también se cuenta con una Encuesta de Gastos de los Hogares (ENGHo - INDEC). La encuesta permite caracterizar las condiciones de vida de los hogares, fundamentalmente en términos de su acceso a los bienes y servicios (gasto), y de los ingresos —monetarios o en especie—. Asimismo, la ENGHo proporciona información tanto para el cálculo de las ponderaciones del índice de precios al consumidor (IPC) como para la actualización de las estructuras de las canastas de bienes y servicios que se emplean en la elaboración de las líneas de pobreza e indigencia. Además, se utiliza para las estimaciones de las cuentas nacionales y para el diseño de políticas públicas. Es representativa de las localidades de al menos 2.000 habitantes.

La implementación de encuestas de condiciones de vida permite generar información y conocimiento con el fin de tener evidencia que alimente la toma de decisiones adecuada y pertinente para el diagnóstico y seguimiento de políticas sociales.

Encuestas de condiciones de vida

En Argentina, la primera Encuesta de Condiciones de Vida fue implementada por el SIEMPRO conjuntamente con el NDEC (1997): Encuesta de Desarrollo Social (EDS). En el año 2001, se implementó, nuevamente a través de SIEMPRO-INDEC la Encuesta de Condiciones de VIDA (ECV).

En 2011 y 2014, el Ministerio de Trabajo llevó adelante la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Sus datos son representativos de la población y los hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 partidos del Gran Buenos Aires1 y en localidades de 5000 o más habitantes de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy y Río Negro (el 45% de la población que reside en localidades de 5000 y más habitantes en todo el país). Asimismo, la Encuesta brinda información sobre el Gran Buenos Aires (GBA) dominio estadístico integrado por CABA y los 24 partidos del GBA. La encuesta releva principalmente aspectos relacionados con el acceso a la Protección y Seguridad Social de los hogares y la población, además de atributos socioeconómicos con una metodología comparable a la EPH (Bustos et al., 2012).

La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (Ministerio de Producción y Trabajo), a través de la Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) realizaron la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2016-2017. Se trata de la segunda encuesta de este tipo aplicada en el país y la primera de carácter nacional, ya que cubre a toda la población de la Argentina, tanto la residente en zonas urbanas como en áreas rurales. Esta encuesta incluye información sobre temáticas específicas atinentes a la población de niños, niñas y adolescentes, particularmente el trabajo infantil y los ámbitos en que se desarrolla (INDEC, 2018). Esta encuesta reconocía el antecedente de la que los mismos organismos habían llevado a cabo en cuatro subregiones del país en 2004 (INDEC/MTEySS, 2006).

Actualmente, el CNCPS-SIEMPRO es la agencia responsable de implementar la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados –MICS por sus siglas en inglés– (UNICEF, 2013).

La MICS es parte de un programa internacional de encuestas estandarizadas de hogares desarrollado por UNICEF que ha sido aplicado desde hace más de 20 años en más de 115 países. En Argentina se realizó por primera vez en 2011 y fue clave para completar vacíos de información sobre la niñez y apoyar el diseño de políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia.

Esta encuesta, de representación nacional, regional y provincial –para algunos indicadores–, se realizó para recabar información sobre hogares, mujeres de 15-49 años y niños/as menores de 5 años a partir de la información de 23.791 hogares encuestados de una muestra total de 33.154 hogares.

Usos de las encuestas a hogares en la evaluación de programas y políticas

Todas estas encuestas, que relevan temáticas específicas y en general relacionadas con políticas públicas permiten elaborar indicadores de acceso sobre distintos grupos poblacionales que, con las limitaciones ya señaladas, es posible extrapolar a las correspondientes proyecciones a la población nacional.

Su posibilidad de empleo en la evaluación de programas es amplia puesto que permite reproducir con bastante detalle las características sociodemográficas de la población y los hogares, incluyendo sus ingresos provenientes de todas las fuentes.

Ello permite cuantificar las poblaciones potencialmente beneficiarias de diferentes políticas y programas con aceptable aproximación, aunque solamente para el limitado ámbito de cobertura de la encuesta.

Las encuestas de hogares existentes pueden, asimismo, habilitar la posibilidad de construcción de grupos de comparación a través de procedimientos de modelación estadística (*propensity score matching*) con la finalidad de evaluar impactos de ciertas políticas cuyos beneficiarios estén identificados en las mismas, posibilitando así la aproximación a escenarios contrafactuales. (Chitarroni, 2015). Ello resulta de inestimable utilidad, especialmente en los casos en los que las políticas y programas han sido implementados bajo el imperativo de la urgencia, sin tiempo suficiente como para establecer indicadores de líneas de base y aún menos para conformar un grupo de control mediante randomización, lo que, por otra parte, raramente puede hacerse en las políticas sociales por razones de índole ética (Baker, 2000).

Las encuestas de hogares, incluida la EPH y las de temáticas específicas, brindan, no obstante, también la posibilidad de elaborar indicadores de líneas de base para diferentes políticas y programas, en la medida en que sus mediciones sean anteriores y próximas en el tiempo a la iniciación de las mismas.

Asimismo, cuando se trata de encuestas de relevamiento continuo, como es el caso de la EPH, siempre resulta factible incluir módulos específicos o preguntas adicionales, que puedan dar cuenta de ciertas problemáticas y brindar indicadores adecuados para construir líneas de base y para la evaluación posterior de políticas o programas. Por caso, cuando en el año 2002 se implementó el Programa Jefes y Jefas de Hogar, el INDEC incluyó en la encuesta un set de preguntas referidas al mismo.

Suspensión de relevamientos presenciales

En el contexto de pandemia por el Coronavirus que estamos viviendo los relevamientos presenciales a hogares se encuentran suspendidos, al igual que en comercios y negocios para la medición de precios, insumo para la construcción de indicadores de inflación. Este fenómeno se está dando en nuestro país como en aquellos que tiene decretado el aislamiento social obligatorio.

En Argentina, para no descontinuar los relevamientos, asegurar la cobertura de las diferentes etapas (relevamiento, procesamiento y difusión) y minimizar el eventual impacto en algunas operaciones continuas, desde el INDEC se han reorganizado circuitos y equipos de trabajo con la modalidad a distancia; la utilización de herramientas alternativas para la captación de la información de base, de acuerdo a la disponibilidad de medios de relevamiento.

Por ejemplo, en el caso del IPC de abril de 2020, el equipo técnico de la Dirección Nacional de Condiciones de Vida ha implementado modalidades adicionales de recolección de precios –a través de internet, de registros administrativos y de consultas telefónicas– para la operación estadística. Estos mecanismos no presenciales, recomendados en este contexto por la comunidad estadística internacional, están siendo adoptados por gran parte de las oficinas de estadística oficiales mientras continúe la emergencia sanitaria global.

En la DGEyC del GCBA, se han implementado adicionalmente, contactos de manera telefónica con los comercios y hogares seleccionados en las muestras correspondientes a cada relevamiento, con el fin de continuar con la recolección de datos.

Organismos nacionales e internacionales han comenzado a realizar relevamientos por modalidades no presenciales para magnificar las actuales condiciones de vida que está viviendo la población mundial en este contexto.

Podemos ejemplificar con la encuesta que está llevando adelante la ONU: Mujeres y Teletrabajo desde Casa realizada por formulario online, también contamos con la experiencia nacional de Encuesta COVID: Percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas sobre la vida cotidiana, realizada en el marco del acuerdo de cooperación con UNICEF para la implementación de la Encuesta MICS con el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales de modalidad telefónica.

El aprovechamiento de la conectividad masiva: encuestas a través de telefonía celular y formularios web

Las encuestas telefónicas tienen una importante tradición ya en su implementación que se ha ido mejorando con el uso de tecnologías. En la actualidad se disponen de servicios automáticos de llamadas denominados IVR, por sus siglas en inglés (Interactive Voice Response), respuesta interactiva de voz.

El sistema funciona con el inicio de una llamada, que tiene pre-grabada la introducción del estudios que se pretende realizar y luego cada una de las preguntas que componen el cuestionario a aplicar. Las respuestas del encuestado son registradas en a través del teclado numérico del teléfono. La tecnología IVR interpreta los sonidos de cada tecla del teléfono o la voz del respondente con palabras claves y los convierte a datos, que alimentan una base o matriz con la información consignada.

Las ventajas de aplicar este tipo de relevamientos es la rapidez y agilidad en que se aplican sin la necesidad de desplazarse a ninguna parte. Desde ya que debe contarse con una base de teléfonos para automatizar las llamadas y aplicar así el sistema de encuesta.

La ausencia de un operador para las llamadas reduce bastante los costos económicos y operativos pero introduce otro tipo de dificultades vinculados a la empatía con este tipo de tecnología, desconocimiento de cómo funcionan este tipo de cuestionarios, falta de comprensión de la pregunta y/o dificultades para responder con el teclado numérico del teléfono. Asimismo, no es posible tener conocimiento del nivel de atención como también de comprensión de quien está respondiendo.

Por esta razón, para este tipo de encuestas es importante aplicar cuestionarios cortos y sencillos, acompañados de alguna/s pregunta/s que permita segmentar a cada respondente. A mayor cantidad de preguntas, la tasa de abandono se incrementa.

Si bien este tipo de encuestas se han masificado para los sondeos de opinión política, se encuentran disponibles en muchas encuestas de satisfacción de servicios que se adquieren.

Otra tipo de mecanismos que se aplican con las encuetas telefónicas es a través del sistema CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*), la principal diferencia con el sistema IVR es la presencia de un operador en el rol el entrevistador que interactúa con el respondente. El entrevistador es guiado por el cuestionario informatizado en con algún aplicativo interactivo, esto permite que se vaya cargando la información recolectada en el momento y se centralice en una base de datos.

A las ventajas de ahorro de tiempo y costos detalladas, se suma que contar con una persona como entrevistadora permite contar con un mayor control de la información recolectada, reduciendo los errores que puede ocasionar el teclado del teléfono. También es posible que los cuestionarios pueden ser más extensos, con preguntas más complejas y respuesta más profundas y menos automáticas. Igualmente se considera que la duración no debe ser mayor a 15-20 minutos.

En ambos casos IVR como CATI, se requiere que el respondente tenga una línea telefónica, y cierta predisposición para responder por esta vía. Muchas veces las personas no se sienten confiadas en contestar o el llamado es en un momento inoportuno, por lo cual se recomienda siempre ser claro con el objetivo del llamado para lograr la empatía requerida y la atención necesaria lograr con éxito el llamado.

Por su parte, el uso de encuestas *on line* ha comenzado a diversificarse por la masividad del acceso a internet de la población. En muchos casos se utiliza como complemento de modalidades presenciales y/o telefónicas, mientas que también se utilizan de manera exclusiva cuando no resulta posible salir a la calle a relevar los datos.

En muchos casos se brinda asistencia remota para acompañar la autoadministración del respondente con un instructivo por correo electrónico, video tutorial o telefónicamente. Otra alternativa que complemente el formulario online, o también pueda ser una estrategia en sí misma, consiste en

utilizar un formulario .PDF creado en Acrobat que los usuarios se pueden descargar, rellenar offline, guardar y después subir a un determinado sitio WEB o enviar por correo electrónico.

El uso de este tipo de encuestas brinda ventajas desde los aspectos económicos, cada encuesta on line es un formulario que no se imprime, evita el traslado de un encuestador al domicilio o punto muestra, también reduce el tiempo recopilación de cuestionarios y la carga de datos. Si bien se advierte que, aunque reduce los sesgos de información que puede realizar el entrevistador en cuanto a omisión de respuestas, inducir respuestas o generar la respuesta políticamente correcta, también debe reconocerse que esta modalidad no permite controlar el nivel de atención por parte del respondente, ni tampoco la posibilidad que responda otra persona, así como la facilidad con que se puede abandonar el cuestionario.

Por otra parte, esta modalidad en algunos casos permite llegar a segmentos poblacionales que no resulta posible alcanzar con las modalidades tradicionales de encuestas pero, a la inversa, también presenta sesgos en cuanto a la población con menores recursos tecnológicos.

En cuanto al diseño del cuestionario, cuando se emplea esta modalidad, debe prestarse importante atención a la presentación, es decir, al formato que tenga el aplicativo de encuesta. Debe ser de ágil visualización, atractivo y dinámico para que pueda ser fácilmente utilizado por el respondente. No debe abusarse en la cantidad de preguntas, es recomendable que sean cuestionarios cortos y fáciles de completar.

A fin de contribuir a garantizar la identidad del respondente seleccionado para responder el cuestionario, se puede requerir una autenticación por parte del entrevistado por medio de la identificador y/o una contraseña en la WEB del cuestionario.

En todos los casos, debe asegurarse la protección de los datos a través de sitios web con un servidor seguro para garantizar las medidas de seguridad informática para subir la información que brinda cada respondente.

Sea cual fuere la modalidad empleada para las encuestas *on line* o telefónicas, es preciso tener en cuenta que para que las mismas revistan el carácter de encuestas probabilísticas y sea posible establecer confiabilidad y márgenes de error en las estimaciones resultantes, es preciso que los casos sean seleccionados al azar y que contemos con un marco muestral. La selección puede seguir criterios de estratificación diversos, pero es preciso garantizar que cada unidad (ya fuere identificada mediante un teléfono fijo o celular, dirección de correo electrónico, whatsapp, etc.) cuente con una probabilidad conocida de ser seleccionada. Ello, independientemente del tamaño muestral, que al minimizarse los costos puede ser considerable, sin que esto ofrezca necesariamente ventajas desde el punto de vista de la precisión y seguridad de las estimaciones.

Estos preceptos deseables no siempre pueden ser cumplimentados. Pues en ocasiones, es sencillamente imposible contar con marcos muestrales. Por ejemplo, el MTEySS ha desarrollado recientemente una encuesta a trabajadores de plataformas. En este caso, existe una aplicación desarrollada para responder a la encuesta y la misma puede ser difundida de diferentes formas. Pero se carece de un registro de tales trabajadores (esa es una de las razones que motivan la encuesta: intentar indagar en sus características). Y la respuesta es espontánea y voluntaria. Puede estratificarse la muestra resultante, que además es dinámica y no tiene un tamaño prefijado

conforme a criterios estadísticos, pero se desconoce por entero el tamaño de los estratos en el universo y –fundamentalmente– la selección no es al azar.

Tampoco pueden evitarse evidentes sesgos de respuesta: contestan la encuesta quiénes toman conocimiento de su existencia y quiénes quieren hacerlo. Que con toda probabilidad difieren en algunos aspectos de los que no responden: por ejemplo, acceden menos a las redes. Bien que esta última cuestión tampoco puede, en rigor, evitarse en las encuestas probabilísticas, donde el rechazo y la no respuesta introducen un sesgo que no es posible corregir.

Sin embargo, cuando no pueden alcanzarse resultados óptimos es preferible atenerse a los "subóptimos". Siempre es mejor algún tipo de dato que nada y resulta preferible contar con un conocimiento inseguro y no enteramente fundado a no contar con ninguno en absoluto, a la hora de planificar o evaluar políticas públicas.

No obstante, en todos los casos resulta importante acompañar los datos con el detalle metodológico de cómo ha sido la muestra y la recolección del dato.

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020

IV. Metodologías cualitativas: posibilidades y restricciones

Las técnicas cualitativas intentan comprender el sentido de la acción social desde la perspectiva de los actores (Vasilachis de Gialdino, 2006; Kornblit, 2004). Se ocupan de la vida de las personas, de comportamientos, del funcionamiento organizacional, que no deben leerse de manera aislada sino en el contexto al que pertenecen.

A diferencia de los métodos cuantitativos, sus estrategias proceden inductivamente. Buscan los aspectos significativos de las acciones, produciendo datos descriptivos. El investigador desarrolla conceptos y comprensiones a partir de las pautas que surgen de estos datos y no a partir de modelos, hipótesis o teorías preconcebidas.

Estás técnicas resultan apropiadas para la construcción de información relacionada con temáticas o situaciones complejas (Causales múltiples, variables y contextos diversos, entre otras). Toda intervención del Estado presenta estas características. Con lo cual, las metodologías cualitativas son imprescindibles para la gran mayoría de las evaluaciones que pretendan abordar desde la complejidad la comprensión de las transformaciones sociales.

Se buscan descripciones "densas" de la conducta y contextos de los actores sociales (Geertz, 1991), pasando del punto de vista externo al punto de vista interno, y de la observación a la comprensión.

La descripción "densa" proviene de la etnografía y tiene 4 características:

- Es ***interpretativa***: se busca realizar una lectura de lo que ocurre y desentrañar el significado. Para ello, el investigador debe situarse en la posición en la cual fue construida la significación (es decir, dentro de la situación y no fuera) a fin de comprender, "hacer accesible el mundo conceptual en el que viven los informantes" (Clifford Geertz).
- ***Rescata lo dicho*** por los actores sobre los sucesos, las cosas, las relaciones, completando su proceso de comprensión.
- ***Fija lo dicho*** mediante el uso de distintas herramientas, transformando lo dicho o actuado en un documento que puede ser consultado. De esta forma, se "fija" un hecho o discurso irrepetible, que existe sólo en un momento pero que, al ser fijado, puede relacionarse con otras descripciones.
- Es ***microscópica***: trabaja en contextos pequeños, acotados (una localidad, un barrio, una institución) y refiere a la cotidianeidad de las interacciones entre las personas. El examen es detallado, intensivo, microscópico con el objeto de exhibir la complejidad que yace en los datos y más allá de ellos.

Además de los significados que los actores dan a sus acciones, también permiten:

- Comprender los procesos por los cuales las acciones tienen lugar
- Comprender el contexto en el que suceden
- Identificar fenómenos e influencias no previstas
- Comprender procesos causales de forma local, contextual, situada

Principales técnicas posibles de ser utilizadas en tiempo de distanciamiento social

En contextos de aislamiento social, y ante la Imposibilidad de llevar a cabo procedimientos de obtención de información que involucren encuentros presenciales, la conectividad masiva brinda la oportunidad de realizar entrevistas a través de telefonía celular y/o videoconferencias (en el caso de los informantes clave).

Un dato a favor es que el uso de las tecnologías para el "encuentro virtual" se ha extendido de manera considerable en el contexto de la pandemia, inclusive en poblaciones que anteriormente no las utilizaban para estos fines (como poblaciones vulnerables, niños y niñas, poblaciones no urbanas entre otras). Dadas las condiciones de aislamiento, las personas tienden a buscar otras formas posibles para recrear los vínculos familiares, de estudio, de manejo de sus ingresos y de trabajo. Esta inmersión extendida que "familiariza" el uso de dispositivos y formas de comunicación virtual puede ser utilizada para encarar procesos de evaluación con estrategias cualitativas a pesar del aislamiento.

A continuación, se describen las principales técnicas cualitativas factibles de ser aplicadas ante las restricciones ya mencionadas:

a) La ***entrevista***: Es el encuentro cara a cara entre el informante y el investigador, una herramienta flexible que permite indagar sobre varias áreas problemáticas recuperando la perspectiva del indagado, en sus propias palabras. La entrevista en profundidad otorga una visión amplia de situaciones, escenarios o personas, responsables institucionales, técnicos y los sujetos de una política implementada. Debe ponerse cuidado en evitar la elección sesgada de informantes y en profundizar en la recolección de la información.

El instrumento utilizado para orientar las preguntas del investigador es ***la guía de pautas***, un guión referencial para la conversación. Esta guía puede ser más o menos estricta según se trate de una entrevista dirigida (sobre temas previstos) o semi-dirigida (flexible y abierta al surgimiento de temas imprevistos en ambas partes).

Debe tenerse en cuenta que las preguntas de la guía deben ser no sólo concretas sino también estimulantes, desplazándose desde lo general a lo específico, de lo más fácil a lo más difícil y de lo positivo a lo negativo.

Es adecuada en los siguientes contextos:

- Los intereses de la investigación son claros y relativamente bien definidos.
- Los escenarios o las personas no son accesibles de otro modo.
- El investigador tiene limitaciones de tiempo.
- La investigación depende de una amplia gama de escenarios o personas.
- El investigador quiere establecer experiencia humana subjetiva.

La **entrevista en profundidad**, en particular, se trata de la técnica de recolección de datos que permite el aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no son observables en forma directa. Otorga una visión amplia de situaciones, escenarios o personas, responsables institucionales, técnicos y los sujetos de una política implementada, por ejemplo.

Este tipo de entrevista permite la emergencia de nuevas categorías y en ellas se ejerce un control mínimo en las respuestas de los informantes. Se concibe como una interacción social y va más allá del solo hecho de la recolección pues intenta construir significados e interpretaciones en el contexto de la conversación.

Las entrevistas en profundidad son adecuadas en los siguientes contextos:

- ⇒ Los intereses de la investigación son claros y relativamente bien definidos.
- ⇒ Los escenarios o las personas no son accesibles de otro modo.
- ⇒ El investigador tiene limitaciones de tiempo.
- ⇒ La investigación depende de una amplia gama de escenarios o personas.
- ⇒ El investigador quiere establecer experiencia humana subjetiva.

Para ***la selección de las personas a entrevistar*** puede utilizarse como guía el muestreo teórico, donde el número de casos no es de central importancia, lo importante es el "potencial" de cada caso para el desarrollo de comprensiones teóricas (Glaser y Strauss, 1967). Se completa el número de entrevistas cuando ninguna nueva entrevista aporta nuevos aspectos ("saturación teórica de la muestra"). El modo más simple de constituir una muestra de personas a entrevistar será la técnica "bola de nieve", esto es, conocer algunos informantes y que a su vez estos nos lleven a otros.

b) El ***Grupo focal***: La técnica de los grupos focales es una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos seleccionados por los investigadores discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación. Los participantes de un grupo deben tener características que los asemeje entre sí y que los distinga de otros grupos.

Específicamente la utilización de los grupos focales en el marco de una investigación resulta adecuada cuando los objetivos requieren la producción de información sobre las percepciones, significados, actitudes, creencias, sentimientos, necesidades y preocupaciones de un colectivo social determinado que no serían posibles de obtener, con suficiente profundidad, mediante otras técnicas tradicionales tales como por ejemplo la observación, la entrevista personal o la encuesta social.

El primer paso para la puesta en marcha de este método consiste en la selección de las unidades y la reunión de un grupo de personas –aproximadamente entre ocho y doce– que, conducidas por un moderador, son estimuladas a interactuar intercambiando ideas y puntos de vista. La modalidad de los grupos focales generalmente toma la forma de una conversación grupal, en la cual el investigador plantea algunas temáticas –preguntas asociadas a algunos antecedentes que orientan la dirección de la misma– de acuerdo con los propósitos de la investigación. En este sentido, se diferencia de una conversación coloquial porque el investigador plantea, previamente, las temáticas y, si es el caso, el tópico no se da por agotado retornando nuevamente una y otra vez ya que interesa captar en profundidad los diversos puntos de vista sobre el asunto discutido.

Generalmente ***el moderador*** es uno de los integrantes del equipo de investigación, pero también puede recurrirse a personas especializadas en el manejo de grupos. Se recomienda que no sea conocido por los participantes a fin de que su función sea suficientemente legítima y neutral y de esta manera reconocida por cada uno de los participantes. El moderador es quien fija qué y cómo se discute a partir de una guía previamente diseñada y debe asegurarse que todos los miembros del grupo intervengan activamente en el debate. La función del moderador no es la de dirigir la discusión sino más bien la de garantizar que la misma se mantenga centrada en el tema de interés, tratando de intervenir lo menos posible y no expresar su punto de vista respecto del tema o de los temas en

discusión. La intención es fundamentalmente estimular debates entre los participantes y promover que cada uno de los miembros se desinhiba y exprese de manera fidedigna su manera de pensar y sentir sobre los aspectos de una o de las diversas temáticas en discusión. Otra labor importante del moderador es la construcción de la guía, tarea fundamental que sugiere la plena comprensión de las razones por las cuales se incluyen ciertas preguntas y tener el criterio, según lo considere pertinente, de añadir, cambiar o eliminar alguna de las preguntas establecidas en cuanto ello contribuya más eficientemente al propósito de la investigación.

Características comparadas de la entrevista y el grupo focal

ENTREVISTA	**GRUPO FOCAL**
Un entrevistado	Varios participantes
El foco está puesto en la perspectiva individual del entrevistado	El foco está puesto en la interacción y el debate. Es la única herramienta que sirve para analizar y confrontar la información con varios actores clave en simultáneo
Permite abordar cuestiones conflictivas o menos explícitas a nivel grupal	Las discusiones pueden reflejar normas sociales más que comportamientos reales, porque los participantes están respondiendo "en público"
Es una herramienta no tan compleja, que podría requerir recursos moderados	El reclutamiento de los participantes implica mayor complejidad y podría incurrirse en mayores costos

Como se comentó anteriormente, en contextos en los que los encuentros presenciales no resultan posibles, las técnicas cualitativas resultan de relativa sencilla implementación y una fuente de información relevante para casi todas las modalidades de evaluación posibles.

Entre las principales ventajas se puede mencionar la posibilidad de abarcar mayores coberturas geográficas en menor tiempo, ya que sólo se requerirá acceder a los contactos necesarios para establecer un momento de la entrevista a través de alguno de los dispositivos que el entrevistado disponga: teléfono fijo o celular. En casos de entrevistas a decisores o funcionarios, puede resultar más sencillo acordar una entrevista mediante esta modalidad que de manera presencial, en tanto la disponibilidad de tiempo total puede resultarle menos disruptiva en sus responsabilidades cotidianas.

En consecuencia, esta modalidad insumirá menores costos al estudio, ya que se evitan los traslados del equipo de investigadores, especialmente cuando se trata de abordar distintas jurisdicciones.

Sin embargo, entre las desventajas nos encontramos con posibles sesgos en la muestra, ya que puede dificultar el acceso a cierto grupo de personas que no cuentan con estas herramientas de comunicación. También es posible que la mediación de la tecnología vaya en detrimento de la espontaneidad, fluidez y clima de confianza buscado en las entrevistas o en los grupos focales

Investigación cualitativa on-line: ventajas y desventajas

Ventajas	Desventajas
Mayor cobertura geográfica	Sesgo de la muestra (mínimo acceso a conexión telefónica o dispositivo con internet, habituados al entorno digital)
Mayor acceso a un target difícil	Acceso a tecnología que habilite conectividad
Posibilidad de presentar estímulos multimedia	Necesidad de *expertise* técnica del moderador
Ahorro de tiempo	Material de apoyo necesariamente electrónico
Transcripciones inmediatas	Perdida de la riqueza emocional, interacción del grupo presencial (clima de confianza, fluidez, etc.)
Ahorro en costos	

Idealmente, en aquellos casos en que el/los entrevistados cuenten con un dispositivo con acceso a internet, será posible utilizar las plataformas disponibles para videoconferencias, muchas de ellas gratuitas, tales como *Zoom, Skype, Whatsapp, Jitsi, Hangouts,* etc. Algunas de estas plataformas ofrecen la posibilidad de grabar la entrevista. Más allá de esto, no debe olvidarse mínimamente de registrar el audio y, de ser posible, el registro visual de la entrevista.

Análisis de datos cualitativos

En lo atinente al análisis de la información, el hecho de que ella haya sido obtenida a través de las modalidades presenciales tradicionales o bien en forma *on line*, no establece diferencias. El único resguardo, a la hora del análisis, consiste en tener en cuenta los sesgos posibles que han sido señalados en el cuadro precedente.

La información construida debe ser organizada para poder proceder a su análisis. El método más frecuente consiste en el ***grillado*** del material para su análisis comparativo (Strauss y Corbin, 2002. La información se organiza en una tabla de doble entrada (los ejes temáticos y los individuos entrevistados). La tarea consiste en disponer los fragmentos textuales en las celdas, a fin de agruparlos por diferencias o similitudes. Esta tarea permite al investigador volver una y otra vez sobre un mismo eje desde distintos puntos de vista, lo que facilita el trabajo interpretativo.

Cuando se trata de manejar grandes volúmenes de datos textuales, el ***apoyo informático*** resulta muy útil siendo el ATLAS/ti el software más reconocido y utilizado para el análisis cualitativo. Cabe aclarar que éste nunca puede reemplazar por completo la participación del investigador: no ahorra la relectura, ni la incorporación de notas de campo.

El análisis consiste en realizar una comparación del material organizado, en procura de que emerjan las categorías relevantes. Estas categorías deberán desarrollar propiedades que se muestren capaces de caracterizar a los sujetos de los que provienen los datos.

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Agencia Española de Evaluación (AEVAL), Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2010) "Fundamentos de evaluación de políticas públicas"

En http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

Amaya, Paula (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento*

del Estado. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. Repositorio

Universidad Autónoma de Barcelona https://ddd.uab.cat/record/168457?ln=es

Baker, Judy (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*. Banco Mundial.

Ballart, Xavier (2010) Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996 Páginas 321-352; ISBN: 84-340-0907-2

Buenadicha Sanchez, César *et al*. (2019). La gestión Ética de Datos. BID. Recuperado de: https://publications.iadb.org/es/la-gestion-etica-de-los-datos

Bustos, Juan *et al.*, (2012). *Protección y Seguridad Social en la Argentina Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. ENAPROSS. MTEySS.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1).

Chitarroni, Horacio (2015). "Un ejemplo de diseño cuasi experimental: uso de la regresión logística binaria en la construcción de un grupo de comparación para la evaluación de impacto de un programa social". Revista Argentina de Estadística Aplicada. Nº 2 Año 2: 2015. Disponible en: http://www.untref.edu.ar/raesta

CNCPS. Lineamientos de Monitoreo y Evaluación. Resolución 310/2018. - Anexo I. En sitio web: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312801/res310.pdf

CNCPS-SIEMPRO: "Aspectos Conceptuales y Metodológicos en la Evaluación de Programas Sociales", en sitio web:

https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/capacitaciones/evaluacion(abril 2020)

CUNILL, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia (2003) "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas" Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 516 p.

Chaves Patricio y Novacovsky Irene (coordinadores) (1999). Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. SIEMPRO. Fonde de Cultura Económica/Secretaría de Desarrollo Social.

EDS (1999). Encuesta de Desarrollo Social 1997. Informe de Condiciones de vida y acceso a Programas Sociales. Secretaría de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación.

ECV (2004). Encuesta de Condiciones de Vida de la población 2001. Informe de Condiciones de vida de la población y acceso a Programas Sociales. Secretaría de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación.

Fernández, Ana (junio 2018) "Investigación cualitativa on-line, más allá de las herramientas" en sitio web: http://www.pmfarma.es/articulos/2409-investigacion-cualitativa-on-line-mas-alla-de-las-herramientas.html

Geertz, Clifford (1991). *La interpretación de las culturas*. Gedisa. México (Edición original: 1973).

Gertler, Paul, *et al*. (2011) Impact Evaluation in Practice. The World Bank. Disponible en sitio web: http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf

Glaser, Barney y Anselm Strauss (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research.* New York: Aldine Publishing Company (Traducción de Floreal Forni).

Gómez, Alicia, *et al.* (2004). "El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001". Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INDEC).

INDEC (2003). "La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina". INDEC.

INDEC/MTEySS (2006). Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Organización Internacional del Trabajo/Instituto Nacional de Estadísticas y Censos/Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Socil.

INDEC (2010: I). *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010. Aspectos organizativos y Metodológicos*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INDEC (2010: II). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos*. Serie B n° 2 Tomo 1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INDEC (2018). EANNA. *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017.* Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Kandker, Shaidur *et al.* (2010). *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and PracticesThe World Bank*. Washington D. C.

Kornblit, Analía, Coord. (2004). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Matus, Carlos (1993) "Adiós, Señor Presidente". Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA

Nirenberg, Olga *et al.* (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Vol. 8. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Novacovsky, Irene (1999). El SIEMPRO como instrumento para la reconstrucción y fortalecimiento del rol de Estado en lo social. SIEMPRO. SECRETARIA DEDESARROLLO SOCIAL. Presidencia de la Nación Argentina.

OIT / Cinterfor (2011) "Guía para la evaluación de impacto de la formación" https://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/guia/guia-evaluacion-impacto.pdf

OSPINA, Sonia (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora" VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa.

Paz, Jorge et al., (2004). *América Latina y El Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza.* CEPAL. Santiago de Chile.

Pichardo Muñiz, Arlette (1997) "Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste" Lumen Humanitas, Buenos Aires.

Rodríguez, Patricio *et al*. (2017). El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. BID. Recuperado de: https://publications.iadb.org/en/el-uso-de-datos-masivos-y-sus-tecnicas-analiticas-para-el-diseno-e-implementacion-de-politicas

UNICEF (2019) Encuesta Nacionanl de niños, niñas y adolescentes. Argentina. https://www.unicef.org/argentina/media/6471/file

SIEMPRO (2018). "Consideraciones metodológicas sobre el Índice de Carencias Múltiples". Consejo de Coordinación Nacional de Políticas Sociales/SIEMPRO.

Subirats, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2002). *Bases de investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada.* Editorial Universidad de Antioquía. Medellín.

UNICEF (2013). *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia. Principales resultados 2011 / 2012.* UNICEF – Ministerio de Desarrollo Social.

Vasilachis de Gialdino, Irene, Coord. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa. México.

WEISS, Carol H. (1998) Evaluation, second edition, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

Av. Julio A. Roca 782 ▪ 1º Piso
CP (1067ABP) ▪ Buenos Aires ▪ Argentina
Teléfono: (011) 4343-0181 / Int. 5020