

Evaluación Conjunta Final Estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (PNDIPI) de Paraguay

**Producto 1. Diseño de plan de trabajo y propuesta
metodológica**

Equipo de evaluación

Leopoldo Font (Uruguay)

Líder de la evaluación

Juan Pablo Mottola (Uruguay)

Especialista internacional en evaluación

Paola Vaccotti (Paraguay)

Especialista nacional en evaluación

Heve Otero (Paraguay)

Evaluadora especialista en infancia y políticas públicas de infancia

Juan Andrés Daguerre (Uruguay)

Fernando Salas (Uruguay)

Evaluadores especialistas en institucionalidad pública y gobernabilidad relacionada con la coordinación y articulación de enfoques intersectoriales

Montevideo y Asunción, 26 de julio de 2020

Contenido

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 3 |
| 2. Objetivos de la consultoría | 4 |
| 3. Propuesta metodológica | 6 |
| 3.1. Enfoques técnicos | 6 |
| 3.2. Metodología | 7 |
| 3.2.1. Estrategia metodológica | 7 |
| 3.2.2. Adaptación de la propuesta metodológica en el marco de la emergencia sanitaria de la COVID-19 | 11 |
| 4. Herramientas e instrumentos de recolección de información | 15 |
| 4.1. Herramientas para producción de información primaria | 15 |
| 4.1.1. Entrevistas personales virtuales | 15 |
| 4.1.2. Grupos focales virtuales | 17 |
| 4.1.3. Encuestas | 18 |
| 4.2. Estrategias de acopio y análisis de información secundaria | 19 |
| 4.3. Justificación de la selección de las ciudades para la muestra de campo | 20 |
| 5. Cronograma de ejecución | 22 |
| 5.1. Principales actividades | 22 |
| 5.2. Cronograma de ejecución | 25 |
| 6. Documentos de referencia | 26 |

1. Introducción

En la última década Paraguay se ha destacado en la región por el importante impulso al desarrollo económico y social. Desde el año 2017, esos esfuerzos le han permitido pasar a formar parte del grupo de países con altos niveles de Desarrollo Humano (Índice de Desarrollo Humano IDH: 0,702). Este logro refleja progresos alcanzados en las condiciones de vida de la población. Esto significa cruzar el umbral en un nivel de Desarrollo Humano mayor, con más exigencias y desafíos para mejorar la calidad de vida de las personas.

El Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (en adelante, PNDIPI) ha sido concebido como la principal hoja de ruta para la generación de acciones destinadas a promover el desarrollo infantil y el cumplimiento de derechos de la población de 0 a 8 años. Desde una visión universalista se propone la consolidación de las políticas públicas de manera articulada para los diferentes niveles de gobierno destinadas a favorecer la primera infancia.

La finalización del primer período de implementación del PNDIPI (2011-2019) ofrece una oportunidad valiosa para identificar y sistematizar la experiencia en estos años de implementación. Por tanto, la presente evaluación se propone favorecer el aprendizaje institucional y generar conocimientos para la mejora del siguiente ciclo de planificación a efectos de contribuir al efectivo cumplimiento de los derechos de la infancia y desarrollo pleno de las niñas y niños del Paraguay.

En este primer informe se presentará (i) la propuesta metodológica que articulará la evaluación, (ii) las herramientas e instrumentos de recolección de la información y (iii) el plan de trabajo que marcará las actividades a desarrollar, así como los plazos establecidos para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

2. Objetivos de la consultoría

El objetivo de la consultoría es realizar una evaluación del diseño y ejecución del PNDIPI en su contexto (objetivos), con el fin de hacer ajustes y modificaciones para su mejora en el siguiente ciclo de planificación (propósito).

El PNDIPI es estratégico, intersectorial y de alcance nacional. Es una intervención que ha estado en vigor por nueve años, durante los gobiernos de Fernando Lugo (2008-2012), Federico Franco (2012-2013), Horacio Cartes (2013-2018) y Mario Abdo Benítez (actualmente desde 2018). Durante la consultoría se tomará en cuenta la especificidad de cada administración/gobierno.

El propósito principal de la evaluación es de aprendizaje institucional y generación de conocimiento para la mejora del siguiente ciclo de planificación del PNDIPI, contribuyendo a la mejora de la institucionalidad de la política de primera infancia. El marco temporal de la consultoría abarca desde 2011 a 2019, por lo que la evaluación pretende ser un insumo clave para el siguiente ciclo de planificación.

El objetivo general de la consultoría es evaluar el PNDIPI como instrumento de ordenación, referencia y orientador para el impulso de la coordinación, articulación y complementación de los actores, planes, programas y proyectos orientados a la atención de la primera infancia en Paraguay. La evaluación se centrará específicamente en el PNDIPI y no en el sector «primera infancia».

Dado el tipo de ejecución del PNDIPI, esta consultoría se enfocará en preguntas clave relacionadas a la relevancia (naturaleza), efectividad (consistencia interna y estructura institucional) y cobertura del PNDIPI en su fase de diseño y en su fase de ejecución. Las personas beneficiarias y usuarias (titulares de derechos) del PNDIPI son los/las niños/niñas comprendidos desde su nacimiento hasta los 8 años de edad y sus familias, siendo los garantes de dichos derechos, el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA),¹ como órgano rector de las políticas de niñez y adolescencia en Paraguay, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Sociales (MSPBS), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI) y sus instituciones integrantes.

Los objetivos específicos de la consultoría son:

- (1) establecer la pertinencia, efectividad y cobertura del PNDIPI como marco de ordenación, referencia y articulación desde 2011 hasta 2019, analizando su cobertura geográfica, hitos de política pública alcanzados y determinación de los cambios a mediano y largo plazo,
- (2) determinar la efectividad del sistema de gobernanza interinstitucional e intersectorial del PNDIPI a nivel nacional y el marco legal a través de entrevistas cualitativas a las personas informantes calificadas que han estado involucradas en

¹ Anteriormente se denominaba Secretaría de la Niñez y Adolescencia (SNNA).

- el diseño de las intervenciones y la implementación de éstas a nivel nacional y subnacional, y que están sugeridos en los Términos de Referencia, y
- (3) ofrecer lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones para el siguiente ciclo de planificación basados en los resultados de efectividad y sostenibilidad.

De manera específica, y complementando lo anterior, la consultoría buscará el análisis y explicación tanto en diseño como ejecución de:

- (1) la naturaleza del PNDIPI como instrumento articulador de la institucionalidad de la primera infancia en Paraguay,
- (2) la consistencia interna general del PNDIPI, particularmente en dos niveles: (a) la claridad de los mecanismos de la teoría del cambio y de la cadena de resultados, y (b) prioridades, secuenciación, seguimiento y adaptación del modelo de intervención,
- (3) la cobertura territorial del PNDIPI,
- (4) la estructura institucional, de gobernabilidad y ejecución (capacidades, recursos humanos, financiación, marco institucional, etcétera), y
- (5) la integración de enfoques de derechos humanos, de igualdad de género y equidad.

3. Propuesta metodológica

3.1. Enfoques técnicos

La propuesta técnica incorpora cuatro enfoques técnicos ampliamente reconocidos a nivel internacional en su elaboración: (a) Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), (b) enfoque formativo/constructivo, (c) enfoque de género y derechos humanos con énfasis en derechos de la niñez, y (d) enfoque desde la perspectiva de los agentes.

(a) El **enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)** es una estrategia de gestión que pone el énfasis en los resultados reales y significativos a nivel de las personas (más allá de los resultados y desempeños internos de las propias agencias). Asimismo, implica una visión integral de las acciones para el desarrollo articulando la planificación estratégica, la implementación, el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje y la retroalimentación de calidad de la planificación como fases necesarias de la gestión de las instituciones.

(b) El **enfoque formativo/constructivo** de cara a facilitar el aprendizaje institucional apunta a comprender la evaluación como una herramienta que aporte evidencias para mejorar el diseño y gestión de las políticas públicas (presentes y futuras), así como, a la toma de decisiones de los agentes participantes (ya sean operadores, implementadores, personas usuarias, beneficiarios/beneficiarias y la ciudadanía en general).

(c) El **enfoque de género y derechos humanos con énfasis en género y derechos de la niñez** es imprescindible si se desea lograr la justicia social y la eficacia de la labor de desarrollo, en definitiva, si se quiere conseguir con éstas el cambio social. Esto surge de la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres, como las relaciones entre ambos, las asimetrías entre personas adultas y menores de edad y el impacto de esas relaciones en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar. Asimismo, requiere prestar atención a los grupos de personas beneficiarias que se intentará presentar desagregados por criterios de relevancia: grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres/hombres, personas adultas/niños y niñas, clase, etnia, religión, edad, ubicación y residencia, etcétera).

(d) La incorporación de la **perspectiva de los agentes** implica conocer las percepciones, creencias y/o valoraciones que tienen los agentes participantes de la iniciativa en relación al proceso de implementación del programa, los servicios que presta, sus logros, así como las principales limitaciones que pueden haber rodeado la implementación del programa. Este enfoque es esencial para la identificación de buenas prácticas, así como lecciones aprendidas que puedan potenciar la aplicación de la experiencia en otros contextos y/o iniciativas dirigidas a poblaciones similares.

3.2. Metodología

3.2.1. Estrategia metodológica

Para alcanzar el propósito y los objetivos planteados, la **estrategia metodológica** de la evaluación final conjunta se sostendrá en el **enfoque** de la **evaluación basado en la teoría de programa desde una perspectiva estratégica** con **énfasis** en el **análisis del proceso de implementación** del PNDIPI.

De acuerdo a lo requerido, el **propósito** de esta evaluación serán el **aprendizaje institucional** tanto para las instituciones implementadoras del PNDIPI como para UNICEF y la **generación de conocimiento** que funja de insumo para el diseño de un nuevo Plan de Primera Infancia. El **carácter de la evaluación** será entonces **sumativo y formativo, utilizando métodos mixtos**. Se mira desde una perspectiva holística a las personas, los escenarios y los grupos, sin ser reducidos a variables sino considerados como un todo.

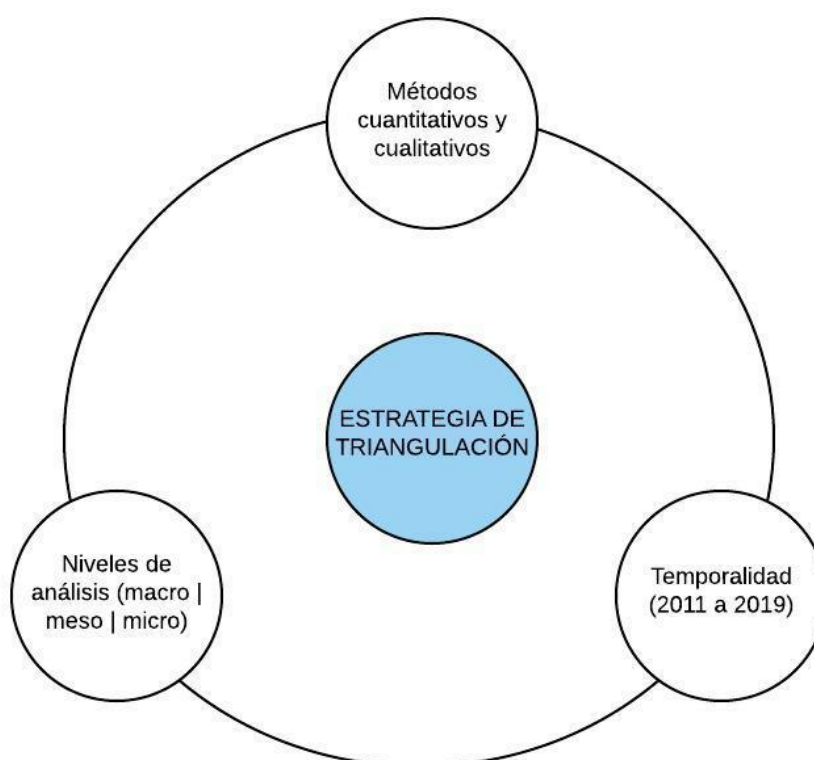
Desde el punto de vista del **diseño metodológico**, se prevé el análisis del **(i)** diseño de la totalidad de la teoría de cambio del PNDIPI y **(ii)** el estudio del proceso de implementación de la estrategia del Plan (incluyendo aspectos organizativos y/o de proceso) en el marco de su cadena de resultados esperados (con énfasis a nivel de la articulación interinstitucional y territorial).

El principal cometido de la estrategia metodológica es establecer el modo en que se arribará a respuestas confiables, válidas, oportunas y respaldadas en evidencias de las preguntas de evaluación definidas en el Marco de la Evaluación. Para ello se seguirán estrategias analíticas provenientes de la metodología de **estudio de caso**, ya sea en su modalidad de estudio de caso simple y/o en la modalidad de **caso múltiple-caso** (Yin 1984; Stake 1999) y del **enfoque de la evaluación orientado a estrategias** (Patton & Patrizi 2010).

A través de estas modalidades se propone la descripción y análisis en profundidad del PNDIPI como estrategia orientativa de los actores. Asimismo, esta descripción y análisis sostenidos en las evidencias disponibles y/o generadas en el estudio se pretende arribar a una comprensión del PNDIPI y su contexto, así como comprensiones plausibles sobre los fenómenos estudiados. En este caso, comprender el PNDIPI a nivel de diseño e implementación, así como sus principales logros en la gestión interinstitucional articulada en el marco de sus relaciones con el contexto socioterritorial, cultural y político institucional en que opera el Plan.

Los principales **criterios técnicos** que se maximizarán en el diseño de la estrategia metodológica y los posteriores análisis que se realicen en el marco de la evaluación (acorde a las metodologías de estudio de caso simple y/o múltiple) serán: **(i)** validez de constructo; **(ii)** validez interna; **(iii)** validez externa y **(iv)** confiabilidad.

En ese sentido, la principal fortaleza del análisis se basa en la **estrategia de triangulación** de diferentes fuentes de información (datos) y métodos de investigación, tanto cuantitativos como cualitativos. Del mismo modo, esos diferentes métodos de investigación permitirán abordar también diferentes niveles de análisis (macro-meso-micro) en relación a las dimensiones interinstitucionales y vinculadas a logros alcanzados en esa dimensión. Asimismo, la estrategia de triangulación prevé tener en cuenta la temporalidad de la implementación del PNDIPI a fin de contrastar las situaciones iniciales (2011) con las finales establecidas dentro del período de evaluación en el Pliego de Condiciones Técnicas (2019).



El análisis de implementación prevé contemplar la identificación de esos aspectos a nivel **(a) intrainstitucional** e **(b) interinstitucional**, combinando el análisis documental (o de gabinete), con el análisis cualitativo (entrevistas y grupos focales virtuales) y el análisis cuantitativo (información disponible, encuesta a personas participantes de los procesos).

En lo relativo a la dimensión **(a) intrainstitucional** se identificarán globalmente los modos en que se organizan operativamente las instituciones para implementar las acciones bajo su responsabilidad dentro del Plan (teniendo en cuenta el nivel nacional y/o subnacional). En ese sentido, se prestará atención a la medida en que el Plan fue instrumentado acorde a lo previsto, así como, si los mandatos del Plan han sido adoptados en la agenda institucional de los organismos involucrados y han permeado en cascada al personal y las unidades correspondientes.

En lo relativo a la dimensión **(b) interinstitucional** se identificarán globalmente los modos en que se organizan de forma multilateral y/o bilateral las instituciones, con énfasis en los espacios generados para la instrumentación del Plan. Esto permitirá conocer en qué medida los mecanismos de coordinación permiten identificar y resolver dificultades que surgen en la implementación del Plan.

Del mismo modo, para potenciar el análisis de implementación se llevará adelante la **estrategia de triangulación** que se expresa en la *Matriz analítica ilustrativa*. Este esquema permitirá combinar en el análisis información proveniente de las tres dimensiones principales que sostienen el análisis triangular:

- (a) **nivel de análisis de la implementación institucional.** Implica contemplar aspectos organizativo-institucionales vinculados con el nivel (i) directivo (macro); (ii) mandos medios (meso) y (iii) operadores técnicos territoriales (micro);
- (b) **multi-método.** Implica la utilización del análisis cuantitativo y cualitativo para caracterizar los niveles dentro de las posibilidades brindadas por la información existente y/o la prevista generar en el marco de la evaluación; y
- (c) **período de evaluación.** Implica llevar adelante el análisis dentro del período temporal establecido para la evaluación (2011- 2019).

Matriz analítica ilustrativa para análisis de implementación

| (a) Niveles de análisis para la implementación interinstitucional | Período de evaluación (2011-2019) | |
|---|-----------------------------------|---------------------------|
| | (b1) Análisis cuantitativo | (b2) Análisis cualitativo |
| Directivos (nivel macro) | | |
| Mandos medios (nivel meso) | | |
| Operadores territoriales (nivel micro) | | |

Fuente: elaboración propia

Brevemente, para el **análisis cualitativo** la estrategia de recolección de información prevé la realización de: (i) entrevistas personales virtuales y (ii) grupos focales virtuales con actores claves y agrupados según criterios de similitud. En lo relativo a entrevistas personales virtuales y/o grupos focales virtuales, estarán dirigidos a personas que participan desde diferentes roles en los procesos de implementación (directivos, mandos medios, operadores territoriales, sociedad civil organizada y otros). Se buscará que las personas consultadas sean representativas en cuanto a temporalidad (diversos períodos gubernativos durante los cuales se implementó el PNDIPI), sectores multinivel (nivel central,

nivel descentralizado), multiactor (público, privado, sociedad civil, otros) y grado de responsabilidad en el diseño e implementación del PNDIPI.

A efectos operativos, tanto los perfiles de los participantes como las pautas de entrevistas serán elaborados y presentados al Comité de Seguimiento de la Evaluación a efectos de su revisión y realización de los aportes correspondientes para su validación. Se prevé contar con apoyo de los organismos responsables de la instrumentación del PNDIPI a efectos de la identificación y convocatoria de los participantes. Se prevé asimismo que el trabajo de campo cualitativo abarque **seis zonas del país además del nivel central** y que serán: (a) los cuatro distritos seleccionados para la implementación del piloto inicial del Sistema de Protección Social: Villeta (Departamento Central), Santa Rosa del Aguaray (Departamento de San Pedro), Mariscal Estigarribia (Departamento de Boquerón), San Juan Nepomuceno (Departamento de Caazapá), (b) un distrito de frontera: Encarnación (Departamento de Itapúa), y (c) un distrito emblemático en cuanto a trayectoria y capacidad institucional vinculados a la temática de infancia: Villarrica (Departamento del Guairá).

El **análisis cuantitativo** se basará tanto en información primaria como secundaria. Para la *información primaria cuantitativa* se prevé aplicar una breve encuesta cuyo propósito es recoger las valoraciones de los participantes en la implementación u otros aspectos relevantes del PNDIPI. La encuesta estará dirigida a personal de los organismos participantes. En lo que respecta a la *información cuantitativa secundaria* se prevé la utilización de la información disponible vinculada a: (i) registros administrativos, (ii) bases de datos existentes propias o de otros organismos públicos y/o privados, (iii) estadísticas oficiales, (iv) otras fuentes de información disponibles (registros de organizaciones no gubernamentales, etcétera).

El **análisis documental y/o de gabinete** facilitará realizar una mayor comprensión del contexto donde se implementa el PNDIPI, así como, un mapeo general del proceso de implementación del Plan e identificación de aspectos claves que serán tenidos en cuenta durante el trabajo de campo virtual. Por ejemplo, facilitará la identificación de actores, ayudará a seleccionar la muestra intencional de personas a ser entrevistadas y/o encuestadas, así como la validación de los territorios a ser analizados.

3.2.2. Adaptación de la propuesta metodológica en el marco de la emergencia sanitaria de la COVID-19

La crisis sanitaria supone importantes desafíos éticos y prácticos a las sociedades. La función evaluadora no escapa a los mismos.

Distintos actores han apuntado a cómo la evaluación debería adaptarse al presente contexto. En este sentido, desde el United Nations System Staff College (Arispe et al., 2020) se llama a repensar la evaluación en tiempos de coronavirus apuntando a que la demostración de los beneficios del programa en comparación con los costos del programa siempre ha sido importante pero el impacto de la COVID-19 en la sociedad y la economía lo hace aún más importante. Se están reasignando recursos y la información que puede informar adecuadamente esas decisiones es crítica. Una buena evaluación que cuenta una historia completa del éxito del programa y los riesgos y recompensas de tomar medidas será invaluable a medida que se revisen los programas y se reconsideren las políticas.

En líneas generales el trabajo de evaluación en este contexto requiere poner la ética al frente y al centro de todas las acciones, y abrir las posibilidades de salir de las zonas de confort para repensar las preguntas y alcance de la evaluación, cómo mejorar lo que aún es metodológicamente factible, cómo evitar lo que no lo es, y cómo generar nuevas fuentes de evidencia (Raimondo et al., 2020).

Se revisan a continuación algunas reflexiones y recomendaciones pertinentes para avanzar en la respuestas a estas interrogantes de manera de aportar a la adaptación de la propuesta metodológica de la presente evaluación en el contexto actual.

Profundizar la mirada en los más vulnerables. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las persistentes desigualdades en nuestras sociedades. Muchos de los que ya estaban en desventaja o excluidos fueron empujados aún más atrás. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere que el papel de la evaluación sea «transformador» para superar las causas profundas de la desigualdad y la discriminación a través del desarrollo sostenible, y abordar la interconexión de todos los diferentes elementos que operan en las estructuras sociales.

Uno de los principios guías de evaluación en el contexto de la COVID-19, propuesto por la Oficina de Evaluación de UNFPA (2020), apunta a que «[...] la crisis afecta a diferentes personas de maneras diferentes, impactando desproporcionadamente a las poblaciones desfavorecidas. Las evaluaciones basadas en los derechos humanos, centradas en la equidad y sensibles al género son más importantes que nunca, para informar las intervenciones centradas en no dejar a nadie atrás».

Se hace necesaria una mayor sensibilidad en relación a cómo el contexto de pandemia afectó especialmente a los sectores más vulnerables. Es necesario atender a cómo algunas situaciones pueden haber surgido o pueden haberse profundizado a raíz de la crisis y reflejar esto en las conclusiones y recomendaciones (Macfarlan, 2020).

Estar atentos a los efectos de la pandemia en la teoría del cambio y la implementación del PNDIPI. ¿Cómo se ve afectada la teoría del cambio de la intervención por el nuevo contexto? Es necesario estar atentos a la vigencia de la teoría del cambio en el nuevo contexto o si son necesarias adaptaciones de ésta. También a sí, pese a no haberse reformulado su diseño, se generaron modificaciones por la vía de los hechos, incorporando nuevas actividades o cambios en los servicios que pueden afectar los resultados (Rogers, 2020).

Si bien la pandemia cae fuera del horizonte temporal de análisis de la evaluación es importante considerarla a la hora de realizar recomendaciones.

Adaptarse a las restricciones de los informantes que están sobreexigidos por la pandemia. La crisis sanitaria generada por la COVID-19 afectó profundamente nuestras sociedades y los roles desempeñados por los distintos actores públicos, generando una sobrecarga sobre ellos en particular en las áreas sociales y sanitarias. Esto genera un riesgo en relación a su disponibilidad en relación a la evaluación, requiriendo un esfuerzo por parte del equipo evaluador para adaptarse a sus restricciones (temporales, de desplazamiento, entre otras) en este contexto (Macfarlan, 2020).

Es probable que muchas entrevistas en los niveles subnacionales, especialmente en las zonas rurales pueden ser más difíciles de planificar en las circunstancias actuales, lo que podría generar sesgos de selección (Vaessen y Raimondo, 2020). Algunas desventajas pueden darse en posibles sesgos de la muestra en caso de que el acceso a herramientas de comunicación de modalidad virtual (e inclusive acceso a internet), no se encuentren al alcance de ciertos grupos de personas (SIEMPRO, 2020, p. 40).

Será importante estar atento a esto y evitar la tentación de recurrir al muestreo de conveniencia en este contexto (Vaessen y Raimondo, 2020), agudizando la flexibilidad respecto a la adaptación de las técnicas de relevamiento a las características de los informantes siempre que esto sea posible.

Adaptar las técnicas de relevamiento para preservar el distanciamiento físico. La pandemia impone tomar precauciones como el distanciamiento físico y evitar los traslados no imprescindibles (UNICEF, 2020). Estas cuestiones generan obstáculos a los modos de evaluación tradicionales. Sin embargo, documentos recientes, señalan que esto no necesariamente representa una restricción para avanzar en evaluaciones de políticas (SIEMPRO, 2020, p. 11).

Las principales dificultades a superar en el proceso de construcción de información, se refieren a la imposibilidad de aplicar técnicas que suponen un contacto presencial masivo (censo y encuesta periódica) o un contacto prolongado (entrevistas en profundidad y talleres). Las herramientas de construcción de información son un insumo importante para evaluar procesos, alcance e impactos de la implementación de una política pública.

El contexto obliga a valerse de otras técnicas de relevamiento, pasando desde formatos cara a cara a formatos a distancia o virtuales: entrevistas o encuestas telefónicas o en línea, grupos de diálogo y reflexión virtuales, entre otras técnicas (UNICEF, 2020).

La incapacidad de realizar la recopilación de datos en el sitio dificultará a los evaluadores el desarrollo de una perspectiva rica y contextualizada. Las estrategias de recopilación de datos, como la observación directa, la construcción de una buena relación con las partes interesadas (observando las costumbres locales y las normas culturales), así como todo tipo de investigación inductiva (incluida la toma de muestras in situ).

Las entrevistas remotas (por teléfono, teleconferencias) constituyen sólo una solución parcial a este desafío que aliviará en parte el problema de acceso y es propenso a sesgos (especialmente cuando las entrevistas cubren temas complejos o delicados) (Vaessen y Raimondo, 2020).

Será clave el expertise en el manejo de técnicas para entrevistas y sesiones grupales, para potenciar las posibilidades respecto a la generación de clima de confianza que garantice la calidad de la participación protagónica de los actores en el proceso de relevamiento de información.

Un posible sesgo adicional refiere a las capacidades y accesos diferenciales de los distintos actores a las herramientas tecnológicas. Esto supone tomar precauciones para lograr el involucramiento de todos los actores relevantes, adaptando los medios de relevamiento a sus características, disponibilidad y capacidad de uso de los recursos tecnológicos (Macfarlan, 2020).

Una fortaleza en proceso de consolidación (a ser aprovechada en esta evaluación), tiene que ver con la nueva «normalidad» respecto al uso de las tecnologías, «inclusive en poblaciones que anteriormente no las utilizaban para estos fines» (SIEMPRO, 2020, p. 39).

En Paraguay, así como en otras partes, la cuarentena dispuesta frente a la pandemia ha potenciado el uso de redes para el mantenimiento de vínculos familiares, laborales, escolares y sociales en general y esto genera que la convocatoria de actores para entrevistas individuales o sesiones grupales, sea más familiar a los actores de lo que hubiera sido algunos meses atrás. Desde el gobierno se han realizado diversas iniciativas que aportan en el proceso de consolidación de una «cultura digital»², pero también dejan en evidencia las

² Un relevamiento de CEPAL, CAF, DPL Consulting y Telecom Advisor Services respecto al uso de la digitalización para dar respuestas de política pública, concluye que en Paraguay el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) coordinó acciones con todas las prestadoras de servicios digitales de Paraguay para brindar dos servicios gratuitos para sus usuarios: acceder a la página web del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y de la Organización Mundial de la Salud, sin que se descuenta del paquete de datos de los usuarios y llamar sin costo al número de servicio especial 154 perteneciente a la Dirección General de Vigilancia de la Salud. Asimismo, el MITIC prepara una herramienta digital de telemedicina que permitirá a los ciudadanos acceder a información y cargar datos, además de comunicarse con el personal de blanco de la cartera sanitaria. El MITIC también puso a disposición de todas las instituciones del gobierno una plataforma de colaboración segura en la nube que permite trabajar de manera remota. La plataforma sirve para la realización de reuniones a través de una

brechas especialmente en cuanto a la calidad de conexión y al acceso de ciertos sectores en situación de vulnerabilidad.

Explotar en mayor medida la información secundaria disponible. Las dificultades en la generación de información primaria en el presente contexto hacen necesario apoyarse más en el potencial de la revisión y análisis de gabinete a partir de los conocimientos y datos existentes (Vaessen y Raimondo, 2020).

Puede reforzarse el rigor y tiempo destinado en la utilización de la información secundaria disponible: por ejemplo los datos de registro de los organismos responsables de la instrumentación del PNDIPI, evaluaciones, investigaciones o análisis pasados, encuestas y sus microdatos, procurando realizar nuevos cruces de información que permitan echar luz en relación a la situación de los grupos más vulnerables (UNICEF, 2020).

Esto tiene un efecto directo en generar mayor conciencia acerca de la importancia de mantener actualizados los sistemas de información (SIEMPRO, 2020, p. 12).

Adaptar las capacidades y los procesos de trabajo del equipo evaluador. Las dinámicas de trabajo del equipo evaluador también se ven desafiadas y requieren poner en juego competencias de trabajo y comunicación diferentes para interactuar y aportar a través de plataformas virtuales. En algunos casos esto requiere incorporar o fortalecer competencias adicionales (Macfarlan, 2020). La experiencia misma de diseño de la propuesta inicial presentada en el proceso de llamado de esta consultoría, fue una construcción colectiva de los y las profesionales miembros del equipo evaluador, realizada a través de reuniones por medios virtuales, que generaron una práctica en la dinámica que fortaleció al equipo inclusive antes de un panorama como el actual de distanciamiento social, cuarentena obligatoria y limitación de viajes al exterior para trabajo de campo.

sala virtual y permite realizar capacitaciones masivas, aulas, conferencias, consultas con especialistas, etcétera. En cuanto al área de educación: representantes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y de Microsoft Paraguay SRL firmaron un convenio y presentaron «La escuela en casa», una plataforma digital para que los docentes y alumnos puedan continuar con las clases a distancia a través de Internet.

4. Herramientas e instrumentos de recolección de información

4.1. Herramientas para producción de información primaria

La estrategia de recolección de información primaria prevé la realización de (i) entrevistas personales virtuales y (ii) grupos focales virtuales con actores claves. En lo relativo a entrevistas personales y grupales, estas instancias estarán dirigidas a personas que participan desde diferentes roles en los procesos de implementación procurando así la triangulación de fuentes (directivos, mandos medios, operadores, referentes de la sociedad civil organizada y otros).

De manera complementaria se realizará un relevamiento en base a preguntas cerradas en formato de encuesta.

La selección definitiva de las técnicas y métodos se realizará a partir de los resultados del mapeo de actores.

Se describen a continuación con mayor detalle las herramientas que se utilizarán para la producción de información primaria.

4.1.1. Entrevistas personales virtuales

Objetivos. A través de entrevistas personales virtuales se buscará comprender las percepciones, opiniones, conocimiento, experiencias, emociones y propuestas de los informantes calificados en relación al PNDIPI.

¿A quién? Se identificarán los posibles entrevistados a partir del mapeo de actores y se relevarán sus nombres completos, posición institucional, vínculo con el plan, y forma de contacto.

Se realizarán entrevistas semiestructuradas a personas expertas, a funcionarios del Sistema de Naciones Unidas, miembros de organizaciones no gubernamentales, académicos, entre otros.

A su vez se realizarán entrevistas en profundidad a ex funcionarios/funcionarias claves de alto nivel de gobiernos anteriores, funcionarios/funcionarias claves de alto nivel del actual gobierno, funcionarios/funcionarias de nivel técnico, entre otros.

Aspectos procedimentales. Algunos de los procedimientos que se adoptarán vinculados a la aplicación de esta técnica son los siguientes:

- se elaborarán las pautas de las entrevistas, las cuales incluirán preguntas abiertas y cerradas, como forma de no olvidar ámbitos clave para la evaluación (la pauta podrá

modificarse en sucesivas entrevistas según los resultados obtenidos en las primeras experiencias). Aspectos a incluir en la pauta:

- datos identificatorios (fecha, entrevistado, entrevistador, identificación del vínculo con el PNDPI), y
- áreas generales de la entrevista y, dentro de cada una, la traducción de los objetivos de la evaluación en preguntas,
- se contactará al posible entrevistado previamente. Este contacto inicial es vital para generar un clima de confianza, atraer su interés y disposición a colaborar, y para acordar algunos aspectos instrumentales:
 - informarle sobre el propósito de la evaluación y de la entrevista,
 - siguiendo el documento «Ethical Guidelines for Evaluation» del United Nations Evaluation Group, se explicará al entrevistado que las opiniones se recogerán preservando su anonimato al momento de documentar sus expresiones en la evaluación y se lo consultará sobre la posibilidad de grabar la entrevista,
 - acordar la fecha, el horario y el medio a través del cual se realizará la entrevista (telefónica o a través de una plataforma virtual). Entre las plataformas virtuales que podrían utilizarse figuran el aula virtual de la Universidad CLAEH, Google Meet®, Whatsapp®, Zoom® o similar. En este último caso nos aseguraremos de que el entrevistado conozca el medio y cuente con buena conectividad,
- el día previo a la entrevista se compartirá con él la lista de preguntas como forma de aprovechar mejor el tiempo de la entrevista y facilitar su preparación. En caso de que se haya optado por una plataforma que lo requiera se enviará el link de contacto y un recordatorio un día antes de la entrevista,
- durante la entrevista el entrevistador tomará nota no solo de las respuestas sino también a las reacciones del entrevistado ante las preguntas y del analista en relación al entrevistado, y
- no se desgrabarán todas las entrevistas sino que se utilizará una pauta para la sistematización de las opiniones y datos aportados con la finalidad de facilitar el análisis.

Limitaciones y requerimientos. En áreas con conectividad limitada a internet, la aplicación de entrevistas telefónicas es preferible, pero requieren fondos adicionales. El equipo evaluador debe cumplir con todos los requisitos para desarrollar la evaluación en un país con dos idiomas oficiales (español y guaraní) e identificar el rol de intérprete en el equipo evaluador.

Estrategia de análisis. Se elaborará una pauta para el procesamiento de las entrevistas. En base a dicha pauta las respuestas se ordenarán, clasificarán, reducirán y compararán, contribuyendo así a la comprensión del PNDIPI, sus tendencias, etapas y patrones de funcionamiento. Del mismo modo, en la medida de lo posible, el análisis permitirá la identificación de categorías y subcategorías, entre otros aspectos procurando dar respuestas a los focos de análisis y preguntas que guiarán la presente evaluación.

4.1.2. Grupos focales virtuales

Objetivos. El principal objetivo será capturar actitudes, creencias, experiencias y propuestas en relación al PNDIPI, de un grupo seleccionado intencionalmente por sus características comunes.

La dinámica de la entrevista grupal estará guiada por la detección de consensos y disensos en relación al PNDIPI, y sus posibles explicaciones, por parte de un grupo con un rol que a priori se presenta como similar en relación al mismo.

¿A quién? Se identificarán los posibles participantes a partir del mapeo de actores y se relevarán sus nombres completos, posición institucionales, vínculo con el plan, y forma de contacto.

Si bien en grupos presenciales el número de participantes podría llegar a diez sin inconvenientes, en este caso en que se utilizará una dinámica a distancia, utilizando una plataforma virtual, se conformarán grupos más reducidos, en torno a 4 o 5 participantes.

Aspectos procedimentales. Algunos de los procedimientos que se adoptarán vinculados a la aplicación de esta técnica son los siguientes:

- los grupos se conformarán con participantes pares y según vinculación a las temáticas relevadas,
- se elaborarán las pautas para los grupos focales virtuales, las cuales incluirán preguntas abiertas y algunas cerradas, como forma de no olvidar ámbitos clave para la evaluación (la pauta podrá modificarse en sucesivas entrevistas grupales según los resultados obtenidos en las primeras experiencias). Aspectos a incluir en la pauta:
 - datos identificatorios (fecha, entrevistado, entrevistador, identificación del vínculo con el PNDPI), y
 - áreas generales de la entrevista, y dentro de cada una la traducción de los objetivos de la evaluación en preguntas,
- se contactará al posible entrevistado previamente. Este contacto inicial es vital para generar un clima de confianza, atraer su interés y disposición a colaborar, y para acordar algunos aspectos instrumentales:
 - informarle sobre el propósito de la evaluación y de la entrevista,
 - siguiendo el documento «Ethical Guidelines for Evaluation» del United Nations Evaluation Group, se explicará al entrevistado que las opiniones se recogerán preservando su anonimato al momento de documentar sus expresiones en la evaluación y se lo consultará sobre la posibilidad de grabar la entrevista, y
 - acordar la fecha, el horario y el medio a través del cual se realizará la entrevista (telefónica o a través de una plataforma virtual). Entre las plataformas virtuales que podrían utilizarse figuran el aula virtual de la Universidad CLAEH, Google Meet®, Whatsapp®, Zoom® o

similar. En este último caso nos aseguraremos de que el entrevistado conozca el medio y cuente con buena conectividad,

- se utilizarán metodologías innovadoras como las estructuras liberadoras y las rutinas del pensamiento, que propician el uso eficiente del tiempo para el mayor aprovechamiento de las ideas (en la medida que el entorno virtual así lo permita),
- se procurará que haya dos evaluadores durante la dinámica, uno asumiendo la conducción de la comunicación, y otro tomando notas específicamente,
- no se desgrabarán las entrevistas sino que se utilizará una pauta para la sistematización de las opiniones y datos aportados con la finalidad de facilitar el análisis, y
- durante la entrevista el entrevistador tomará nota no solo de las respuestas sino también a las reacciones del entrevistado ante las preguntas y del analista en relación al entrevistado.

Limitaciones y requerimientos. En áreas con conectividad limitada a internet, el uso de aplicaciones de mensajería grupal es preferible. El equipo evaluador debe cumplir con todos los requisitos para desarrollar la evaluación en un país con dos idiomas oficiales (español y guaraní) e identificar el rol de intérprete en el equipo evaluador. Se recomienda mantener sesiones con una duración entre 60 y 90 minutos, con un número límite de 4 o 5 participantes.

Estrategia de análisis. Las respuestas de los participantes se ordenarán, clasificarán, reducirán y compararán, buscando identificar consensos y eventualmente las razones de los disensos en relación al PNDIPI, procurando así aportar a la comprensión de los focos de análisis y a responder las preguntas que guiarán la presente evaluación.

4.1.3. Encuestas

Objetivo. Con la finalidad de brindar una mirada complementaria al enfoque cualitativo y, eventualmente, alcanzar un mayor número de actores, se seleccionará un breve número de preguntas cuantitativas que se formularán al finalizar las entrevistas individuales virtuales. De forma eventual, se podrá aplicar la encuesta a un conjunto más amplio de actores cuya opinión no será recabada a través de entrevistas.

El medio para la realización de las encuestas será a distancia y se acordará con los eventuales entrevistados (teléfono, plataforma electrónica).

Limitaciones y requerimientos. En áreas con conectividad limitada a internet, los correos electrónicos o las llamadas telefónicas son preferibles. Los controles de calidad de los datos deben ejecutarse diariamente para supervisar los enumeradores y corregir los errores en el diseño y la programación del cuestionario.

Estrategia de análisis. Los datos se incorporarán a una matriz de datos y se resumirán las respuestas a partir de estadísticos descriptivos.

DISCLAIMER. Las herramientas planteadas en este apartado podrán — eventualmente— sufrir adaptaciones en el transcurso del trabajo de campo virtual por situaciones relacionadas a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

4.2. Estrategias de acopio y análisis de información secundaria

Se analizará la información secundaria existente sobre el PNDIPI, priorizando las fuentes descritas en los Términos de Referencia, así como otros documentos que el Comité de Seguimiento de la Evaluación/Unicef y/o el equipo evaluador consideren importantes.

Una lista no taxativa de los documentos a considerar comprende:

- el PNDIPI y documentos relacionados con su elaboración e implementación, monitoreo y evaluación,
- memorias, informes de monitoreo y evaluación sobre el PNDIPI y de programas vinculados (por ejemplo, del Programa de Desarrollo Infantil Temprano, PDIT),
- marco normativo
 - Convención Internacional de los Derechos del Niño,
- planes sectoriales vinculados a la primera infancia
 - Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA),
 - Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia (PNA),
 - Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente,
 - Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay,
 - Plan Nacional de Educación 2024 «Ramón Indalecio Cardozo»,
 - Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez y Adolescencia,
- evaluaciones, informes de monitoreo y análisis específicos sobre el PNDIPI y otros planes y políticas vinculadas a la primera infancia,
- documentos relacionados al contexto social,
- publicaciones emblemáticas existentes, y
- experiencias internacionales relevantes.

Durante la revisión de estos documentos se elaborarán fichas de sistematización de la bibliografía.

También se considerarán otros documentos de carácter administrativo a los que el equipo evaluador pueda tener acceso: actas, circulares, protocolos, bases de datos, entre otros.

Esta información será de utilidad en el marco de la triangulación de datos con las restantes fuentes que se utilizarán en la presente evaluación. El carácter estable en el tiempo de los

documentos (no cambian a diferencia de lo que puede ocurrir con las opiniones o la memoria sobre los hechos que pueden expresar los actores) será de utilidad para reconstruir lo ocurrido con el PNDIPI considerando que se analizará su implementación entre 2011 y 2019.

4.3. Justificación de la selección de las ciudades para la muestra de campo

Para el relevamiento en territorio se sugieren **seis (6) distritos o ciudades**, cubriendo tanto la región Occidental o Chaco como la región Oriental.

Los primeros cuatro distritos coinciden con los seleccionados por el Gabinete Social de la República del Paraguay para la implementación de la primera fase demostrativa del Sistema de Protección Social (SPS) y son:

Villeta (Departamento Central) | Criterio «Periferia metropolitana». El abordaje del SPS en un territorio que presenta características de pobreza estructural y marginalidad urbana, expresada en asentamientos alrededor de la zona Central.

Santa Rosa del Aguaray (Departamento de San Pedro) | Criterio «Alineación Sistema de Protección Social/Plan Nacional de Reducción de la Pobreza». El abordaje del SPS se da en el marco del Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP). El SPS, como plataforma integrada de servicios, propone ser la base sobre la cual se monte el Plan Nacional de Reducción de Pobreza en un territorio específico, definido a partir de la selección y priorización del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Se coloca el énfasis hacia un abordaje a la protección de la población indígena de la región Oriental, considerando que son las poblaciones que experimentan mayor incidencia de pobreza a nivel nacional.

Mariscal Estigarribia (Departamento de Boquerón) | Criterio «Chaco». El abordaje del SPS en el Chaco Paraguayo es marcado por las especificidades únicas del territorio. Este desafío propone facilitar la continuidad de los proyectos de inversión, generando condiciones básicas de protección en los tres ejes del SPS: integración social; inserción laboral y productiva; y previsión social.

San Juan Nepomuceno (Departamento de Caazapá) | Criterio «Ciudades emergentes». El abordaje del SPS en ciudades alrededor de la ruta 8, donde se ha reportado un dinamismo y crecimiento económico y productivo importante en los últimos años. Este desafío pone énfasis en probar una articulación rural/urbana, y, especialmente, en la estrategia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con sus mecanismos de articulación de oferta y demanda de empleo.

Para la selección de estos distritos, el Gabinete Social realizó un mapeo preliminar de servicios que permitieran una verdadera articulación interinstitucional para la cobertura de los diversos niveles del SPS, incluida la primera infancia.

La inclusión de estos distritos en el análisis de campo permitirá identificar las buenas prácticas de articulación en territorio, en un contexto vinculado a una política nacional prioritaria para el Paraguay (SPS). Del mismo modo, el nivel territorial ofrece la posibilidad de realizar un análisis más profundo de la coordinación intrainstitucional e interinstitucional en la medida que es posible comparar aspectos de la estrategia sobre infancia a lo largo de diferentes niveles organizativos. En especial, entre los niveles: (a) macro institucionales (vinculado a la alta dirección y/o responsabilidad política), (b) meso institucionales (integrado por técnicos de nivel medio) y (c) micro institucionales (vinculados con los operadores técnicos a nivel territorial).

Asimismo, se suman dos distritos emblemáticos en la temática de infancia y con características particulares que complementan la diversidad de la muestra:

Encarnación (Departamento de Itapúa). A través de los años y de las diferentes administraciones municipales, ha demostrado cierta estabilidad y evolución positiva en el desarrollo de políticas y programas de niñez en general y de primera infancia en particular. Esto se ve reflejado en programas de apoyo a la crianza tales como el establecimiento de guarderías maternas y programas de prevención de trabajo infantil. Encarnación cuenta con una Consejería por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI), constituida y activa, como también con un Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia en actividad. Por otro lado, en Encarnación existen oficinas descentralizadas del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), hecho que ha impreso un mejor nivel de eficiencia de los programas de niñez. También se registra una activa presencia de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales.

Villarrica (Departamento del Guairá). La ciudad y sus municipios aledaños, registran una trayectoria de considerable sostenibilidad de trabajo municipal y por parte de las organizaciones de la sociedad civil en favor de la niñez. En los últimos años se han desarrollado en particular varios proyectos de prevención del trabajo infantil y de generación de ingresos para las familias, que han beneficiado a la primera infancia. Este municipio dispone de una Consejería por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI), constituida y activa como también un Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia en actividad.

Al incluir estos dos distritos emblemáticos, ampliamos el espectro considerando las características de frontera de Encarnación (con todos los desafíos que eso conlleva) y de ciudad con una institucionalidad que se percibe fortalecida, como Villarrica.

5. Cronograma de ejecución

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, el Plan de trabajo tentativo presenta una modalidad de trabajo que combina actividades presenciales a desarrollarse en Paraguay y actividades no presenciales a desarrollar a distancia por parte del equipo evaluador. Asimismo, el Plan de trabajo muestra la secuencia de actividades a desarrollar para la elaboración de los productos previstos en los Términos de Referencia de la consultoría.

5.1. Principales actividades

1. **Reunión inicial (*inception*) con el Comité de Seguimiento de la Evaluación/Unicef.** Para informar acerca de las estrategias de abordaje, contenidos, relevar expectativas, recopilar insumos iniciales, consensuar la metodología planteada, el plan de trabajo y cronograma, entre otros. Se realizó hasta el momento una primera reunión de inicio donde se planteó la posibilidad de realizar adaptaciones a la propuesta metodológica original y proponer un calendario de evaluación acorde.
2. **Reuniones e intercambio de información, aportes, exposición y validación con el Comité de Seguimiento de la Evaluación.** Esto será una constante durante el proceso de la consultoría, con un esquema a consensuar de interconsulta permanente, con presencia física y/o virtual del equipo evaluador.
3. **Revisión documental y recopilación de evidencia.** Abarcará la revisión y análisis de documentación provista por el Comité de Seguimiento de la Evaluación/Unicef. Será responsabilidad del Comité de Seguimiento proveer y facilitar toda la documentación a su alcance y dentro de su conocimiento (que no se encuentre publicada), requerida para la realización de esta consultoría. La revisión documental incluirá el análisis de documentos relacionados al contexto social, publicaciones emblemáticas existentes, evaluaciones específicas y herramientas analíticas, evaluaciones y análisis existentes por parte del gobierno, Unicef y otras partes interesadas, así como otras fuentes de información descritas en los Términos de Referencia. Incluirá además otros documentos que el Comité de Seguimiento de la Evaluación/Unicef y/o el equipo evaluador consideren importantes.

También se identificarán las fuentes de información de datos cuantitativos como la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, entre otros.

4. **Mapeo de actores.** Será esbozado un primer borrador por parte del equipo de evaluadores, el cual se presentará al Comité de Seguimiento/Unicef para su validación. Se identificarán los actores vinculados al PNDIPI, delimitando sus roles como primarios o secundarios, ubicándolos en niveles de acuerdo a responsabilidad en macro (directivos), meso (mandos medios/técnicos) o micro (operadores territoriales) y asignando niveles de poder e incidencia en el contexto de las acciones

del Plan. A partir de los resultados del Mapeo, el equipo evaluador propondrá el listado de actores claves a ser entrevistados de manera personalizada y el listado de actores que serán invitados a participar de los talleres (grupos focales virtuales).

La riqueza de la diversidad de actores a ser identificados, contribuirá a fortalecer el proceso metodológico estratégico en el análisis de triangulación de la información relevada. 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, en SIEMPRO, 2020).

5. **Desarrollo de instrumentos de evaluación.** En base a los consensos en relación al Plan de Trabajo, Cronograma, metodología, teoría del cambio y mapeo de actores; el Equipo Evaluador desarrollará los instrumentos de evaluación como pautas y guiones de entrevistas semiestructuradas, cuestionarios de encuestas, formularios de consentimiento informado, guiones de talleres (grupos focales, grupos de diálogo y discusión), listados de asistencia, entre otros. Se velará por la correcta incorporación de los criterios, preguntas y focos, reflejados en la matriz de evaluación, buscando que el producto final dé respuesta a lo planificado en el proceso evaluativo. Estos instrumentos, así como la Teoría de Cambio, serán socializados y validados con el Comité de Seguimiento/Unicef.
6. **Relevamiento de información de fuentes primarias.** Que incluirá entrevistas estructuradas (encuesta) y semiestructuradas a personas expertas, entrevistas en profundidad, grupos de discusión, reflexión y diálogo con metodologías innovadoras (como las estructuras liberadoras y las rutinas del pensamiento que propician el uso eficiente del tiempo para el mayor aprovechamiento de las ideas).

Las entrevistas se realizarán de acuerdo al mapeo preliminar de actores a consensuar con el Comité de Seguimiento de la Evaluación/Unicef, que incluirá por lo menos a personas representativas de las siguientes caracterizaciones, tanto a nivel central y en territorio cuando sea su caso:

- funcionarios de UNICEF,
- miembros de organizaciones no gubernamentales,
- académicos,
- ex autoridades, funcionarios y funcionarias gubernamentales claves de alto nivel de gobiernos anteriores,
- autoridades, funcionarios y funcionarias gubernamentales claves de alto nivel del actual gobierno, y
- funcionarios y funcionarias gubernamentales de nivel técnico (tanto de gobiernos anteriores como el actual).

Los grupos de discusión y diálogo virtuales se sugieren como técnicas que promueven el encuentro de actores relevantes pares, como ser mandos

medios/técnicos, organizaciones no gubernamentales, cooperantes internacionales, entre otros..

La diversidad de actores acorde con la propuesta de caracterización plasmada en la Matriz analítica para análisis de implementación, se reflejará en las percepciones relevadas que contribuirán a fortalecer la estrategia de triangulación de información. Asimismo, el relevamiento busca identificar y profundizar el análisis de la operativización del PNDIPI en las dimensiones intra institucional como interinstitucional.

7. **Análisis de la información relevada.** El objetivo será triangular la información relevada tanto de fuentes primarias como secundarias, generando vinculaciones y respaldos para la obtención de documentos con el mayor grado de objetividad y calidad posibles.
8. **Redacción de los documentos.** Las conclusiones y recomendaciones que serán realizadas en el transcurso del proceso, estarán basadas en informaciones y hechos reales analizados. Los resultados obtenidos del análisis, revelarán el nivel alcanzado en los criterios planteados y reflejarán el grado de consenso del equipo evaluador respecto al análisis de la información.

5.2. Cronograma de ejecución

| Actividad | Involucrados | Julio | | | Agosto | | | | Setiembre | | | | Octubre | |
|--|-------------------|-------|-------|---|--------|---|-------|---|-----------|---|----|----|---------|-------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| Reunión inicial (<i>inception</i>) | CSE y UNICEF + EE | | | | | | | | | | | | | |
| Reuniones e intercambio de información, aportes, exposición y validación | CSE y UNICEF + EE | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 1. Plan de trabajo inicial | EE | | 26/07 | | | | | | | | | | | |
| Revisión documental y recopilación de información secundaria | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Mapeo de actores | CSE y UNICEF + EE | | | | | | | | | | | | | |
| Desarrollo de instrumentos de evaluación | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 2. Informe Inicial | EE | | | | | | 17/08 | | | | | | | |
| Análisis de diseño del PNDIPI | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Relevamiento de información de fuentes primarias | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Análisis de la información relevada | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Sistematización de la información relevada | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Redacción de los documentos | EE | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 3. Análisis y redacción del informe borrador | EE | | | | | | | | | | | | 28/09 | |
| Revisión del informe borrador y realización de aportes y sugerencias | CSE y UNICEF | | | | | | | | | | | | | |
| Producto 4. Redacción del informe final | EE | | | | | | | | | | | | | 12/10 |

Nota: CSE es la Comisión de Seguimiento de la Evaluación; EE es equipo evaluador.

6. Documentos de referencia

AQUINO, B., MISIEGO, P., y SPINZI, C. (2014). *Programas para la Primera Infancia. Un área clave de intervención para disminuir las brechas sociales de Paraguay*. Asunción. Instituto Desarrollo.

ARISPE, I.; PHILLIPS, P.; MCGUIRE, M.; PEERSMAN, G. (2020). *Rethinking evaluation in times of Coronavirus*. Recuperado de: <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/rethinking-evaluation-times-coronavirus/>.

AULICINO, C., y DÍAZ LANGOU, G. (2015). *Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y análisis de experiencias*. Recuperado de: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Políticas-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>

CEPAL; CAF; DPL CONSULTING; TELECOM ADVISORY SERVICES (2020). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45360/4/OportDigitaliza Covid-19_es.pdf.

CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2020). *Plan Nacional de Niñez y Adolescencia de Paraguay 2020-2024*. Asunción. Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

GOOSEN, J. (2020). *Meeting challenges in evaluating crisis response*. Recuperado de: <https://europeanevaluation.org/2020/07/14/meeting-challenges-in-evaluating-crisis-response/>.

MACFARLAN, A. (2020). *Adapting evaluation in the time of COVID-19. Part 1. Manage*. Recuperado de: <https://www.betterevaluation.org/en/blog/adapting-evaluation-time-covid-19-part-1-manage>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009). *Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*. Asunción. Ministerio de Educación.

MINISTERIO DE LA MUJER (2019). *Documento marco para el diseño de la política nacional de cuidados en el Paraguay*. Asunción. EUROSocial y ONU Mujeres.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2010). *Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015*. Asunción. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

PNDIPI (2011a). *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*. Asunción. Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF.

PNDIPI (2011b). *Situación actual de primera infancia y perspectivas de atención integral en el Paraguay*. Asunción. Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF.

PATTON, M. C.; PATRIZI, P. A. (2010). «Strategy as the focus for evaluation». *New Directions for Evaluation*, 128, 5-28.

RAIMONDO, E.; VAESSEN, J.; BRANCO, M. (2020). *Adapting evaluation designs in times of COVID-19 (coronavirus): four questions to guide decisions*. Recuperado en: https://ieg.worldbankgroup.org/blog/adapting-evaluation-designs-times-covid-19-coronavirus-four-questions-guide-decisions?fbclid=IwAR14EvKGnEMDH5LUJKAMHJktra1NfSHS0ttyq2b82pi9grwBBtCILRtHj_o.

ROGERS, P. (2020a). *Adapting evaluation in the time of COVID-19. Part 2. Define*. Recuperado de: <https://www.betterevaluation.org/en/blog/adapting-evaluation-time-covid-19-%E2%80%94part-2-define>.

ROGERS, P. (2020b). *Better evaluation COVID-19 statement*. Recuperado de: <https://www.betterevaluation.org/en/blog/betterevaluation-covid-19-statement>.

SANZ, J. (2011). *Guía práctica 8. La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas*. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Asunción. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

SIEMPRO (2020). *La evaluación en los tiempos del coronavirus. Una guía para la evaluación de las políticas públicas en situaciones de aislamiento social*. Buenos Aires. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

STAKE, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid. Ediciones Morata.

UNEG (2020). *UNEG Ethical Guidelines for Evaluation*. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/2866>.

UNICEF (2020). *Technical note. Response of the UNICEF Evaluation Function to the COVID-19 crisis*. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/download/3560>.

UNICEF (2016). *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid. UNICEF Comité Español.

UNDP (2020). *Data collection, remote interviews and use of national consultants*. Independent Evaluation Office.

UNFPA (2020). *Adapting evaluations to the COVID-19 pandemic*. Recuperado de: <https://www.unfpa.org/admin-resource/adapting-evaluations-covid-19-pandemic>

UNODC (2020). *Guidance note for managers and evaluators. Planning and Undertaking Evaluations in UNODC During the COVID-19 Pandemic and Other Crises*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/evaluation/Guidelines/COVID-19_Guidance_document_Final_June_2020.pdf.

VAESSEN, J.; RAIMONDO, E. (2020). *Conducting evaluations in times of COVID-19 (Coronavirus)*. Recuperado en: <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/conducting-evaluations-times-covid-19-coronavirus>.

YIN, R. K. (1984). *Case study research: design and methods, applied social research methods series*, Newbury Park, Sage.