

*Proyecto «Paraguay entre Todos y Todas:  
Desarrollo Social Articulado en el Territorio»*

**Estrategia de Articulación de Políticas y  
Servicios Sociales en Territorio**

*Volumen II. Modelo de Gestión*

## ***Presentación***

## Contenido del documento

Presentación.....	2
Glosario de términos.....	5
Resumen ejecutivo.....	6
Introducción.....	7
Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio.....	8
Del Modelo de Gestión y sus actores.....	8
De los roles y los vínculos de coordinación.....	8
De los espacios de articulación social en territorio.....	12
Modo de implementación del Modelo de Gestión.....	12
Organización de la intervención según esquemas principales.....	15
Resultados esperados del Modelo de Gestión.....	16
Mecanismos de institucionalización.....	16
Organización.....	16
Programación de recursos presupuestarios.....	17
Aprendizaje.....	17
Movilización.....	17
Alineación.....	18
Alianzas público-privadas.....	18
Gestión del conocimiento.....	18
Replicabilidad.....	18
Auditoría y evaluación.....	18
Caja de herramientas.....	19
Referencias para el acceso a información de Estado.....	19
Políticas y planes nacionales.....	19
Políticas y planes sociales.....	19
Políticas y planes institucionales.....	19
Políticas y planes económicos.....	20
Políticas y planes ambientales.....	20
Herramientas de planificación.....	20
Diagnóstico territorial e institucional.....	20
Árbol de problemas y efectos.....	20
Matriz de actores.....	20
Análisis DAFO / DIPE.....	20
Visión regional.....	20
Lineamientos estratégicos.....	21
Acciones críticas.....	21
Compromisos de gestión.....	21
Facilitación de talleres.....	21
Herramientas de seguimiento, control de avances y evaluación.....	21
Línea de base.....	21
Indicadores.....	21
Cronograma.....	21
Presupuesto.....	22
Matriz de riesgos.....	22
Ruta crítica y ajustes.....	22
Modelos de convenios.....	22
Carta de compromiso interinstitucional.....	22
Contrato de servicios.....	22
Bibliografía.....	23
Volumen III. Aprendizajes de experiencias piloto en territorio.....	24
Volumen IV. Protocolos de articulación en comunidades territoriales.....	24

## Glosario de términos

- a) **Articulación de las Capacidades Locales.** Refiere a la historia, los hábitos, el arraigo y las aspiraciones de una sociedad local particular y, además, a una forma propia —generalmente no replicable en otros contextos territoriales y temporales— de coordinar la utilización de esas capacidades, tanto para generar otras nuevas como para implementar una política social determinada.
- b) **Articulación Territorial.** Es la estrategia que visibiliza a los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, y que son, a su vez, armonizadas por las instituciones públicas y políticas que residen en el mismo espacio prestando servicios pertinentes a sus demandas.
- c) **Articulación Urbano-Rural.** Reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural en cada uno de los espacios focalizados, destacando la importancia de las políticas de urbanización y ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización y participación ciudadana.
- d) **Diferenciación Territorial.** Se promueve la adaptación de esquemas de cooperación según las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios; es decir, la diversidad de necesidades, requerimientos y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con acciones diferenciadas para cada uno de ellos.
- e) **Dimensión Social Cultural.** Radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable. El potencial de desarrollo social de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de acceso a políticas públicas, sino principalmente en la capacidad de su población para construir y movilizar sus propios activos en ello.
- f) **Intersectorialidad.** Conlleva aspectos políticos y técnicos, dando cuenta de procesos en donde: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales; cuya resultante es la creación de mejores soluciones (que la sectorialidad) ya que permite compartir los recursos y conocimientos que son propios de cada sector.
- g) **Multidimensionalidad.** El abordaje permite transitar desde una visión sectorial hacia una concepción multidimensional en los espacios territoriales en los cuales se desenvuelven las personas. Esto quiere decir que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional se integran sobre el territorio.
- h) **Multisectorialidad.** En el territorio existe un conjunto de regiones o zonas cuya población presenta diferentes carencias y necesidades; además desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, a quienes deberá pertenecer la política social incorporando la pluralidad de voces y mediando en sus diferencias.
- i) **Pertinencia a Pueblos Originarios.** Busca priorizar acciones oportunas en territorios que gocen del legado cultural de uno o más pueblos originarios, donde persisten problemas de acceso a programas sociales.
- j) **Recursos de la población.** Toma en cuenta el capital humano (capacidad de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y su estrecha relación con los modelos que sustentan los diseños de políticas públicas.
- k) **Territorios:** En la tradición social, se entiende a los territorios como espacios geográficos que reúnen a la sociedad y al medio que esta habita, y que constituyen un sistema socioecológico. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales se cruzan una serie de instituciones, públicas y privadas.

## ***Resumen ejecutivo***

## ***Introducción***

## **Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio**

### **Del Modelo de Gestión y sus actores**

Se entenderá por Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio, al *circuito de coordinaciones que será necesario generar para trabajar con las comunidades*, tanto para la activación de participación y representación de la población en el proceso, como para activar los recursos institucionales que sea necesario movilizar para atender a sus requerimientos. Desde la perspectiva legal institucional, antes que un modelo de descentralización que transfiera mayores competencias a los gobiernos departamentales y municipales, la presente propuesta plantea un modelo de coordinación en la actuación en el territorio, respetando las competencias de cada organismo o entidad.

En el proceso de implementación del Modelo de Gestión, se espera que los siguientes sean actores relevantes:

- i. **Gobierno Central**, representado por la STP y por las instituciones que son parte del Modelo de Gestión, especialmente aquellas con la experiencia del Proyecto «Paraguay entre Todos y Todas»;
- ii. Las **Gobernaciones Departamentales**, en cuanto instancia de planificación y de entrega de prestaciones sociales directas a la comunidades;
- iii. **Las Municipalidades** con un rol clave de ejercicio de política pública en el espacio local;
- iv. **Organismos e instituciones privadas** que cuente con **intereses públicos** de generación de capacidades en los territorios y sus habitantes; y
- v. **Las comunidades y sus habitantes**, como parte importante de los procesos de definición e implementación de las acciones conducentes al mejoramiento de su calidad de vida.

### **De los roles y los vínculos de coordinación**

Se espera que estos actores relevantes a su vez asuman definitivos roles para la implementación de los mecanismos de coordinación y articulación en todos los niveles. Partiendo del proceso general a nivel nacional, esta coordinación estará radicada en la **Secretaría Técnica de Planificación**. Esta será la institución encargada de convocar a los **Gobernadores e Intendentes** respectivos, para instalar el Modelo de Gestión en los territorios identificados como prioritarios en todo el País. Asimismo, deberá monitorear el desarrollo del proceso en todos los territorios donde se esté aplicando el modelo. Esta instancia de coordinación nacional deberá:

- i. Ofrecer a las Municipalidades un **diseño básico de la estrategia articulada, para facilitar la constitución de equipos locales de trabajo**, la organización de información, la aplicación de instrumentos y el levantamiento de planes específicos en cada territorio o localidad.
- ii. Poner a disposición de las **Coordinaciones Municipales**<sup>1</sup> en los Municipios Convocados, los instrumentos que podrían utilizar para trabajar con las comunidades en el reconocimiento de sus vulnerabilidades así como la priorización de intereses y necesidades.
- iii. **Asistir técnicamente a los equipos de gestión del proyecto**, para verificar progresos y pendientes en la puesta en operación de los planes, como asimismo en la generación de alternativas de respuesta para enfrentar situaciones contingentes.
- iv. **Facilitar acuerdos programáticos a nivel nacional**, entre aquellas instituciones que son parte de Paraguay entre Todos y Todas, para asegurar que programas sociales centrales para el apoyo de los territorios, estén disponibles en los territorios donde se requieren y de manera oportuna.
- v. **Observar procesos clave según cada etapa** de la intervención, para llevar registro de sus avan-

---

1 Se propone generar en cada Municipalidad las funciones y atribuciones para una Coordinación específica que articule y facilite las actividades y acuerdos que se desprendan de la implementación del Modelo de Gestión en el territorio.

ces y recomendar estrategias para la sistematización de la experiencia, a fin de retroalimentar sobre la marcha a los actores involucrados en su ejecución.

En cuanto a procesos, la Secretaría Técnica de Planificación, se contacta inicialmente con las **Gobernaciones Departamentales**, con quienes comparte lineamientos de planificación territorial y de articulación institucional del territorio. *A partir de ello, se definen prioritariamente Municipalidades*, que puedan ser parte de los procesos de implementación del Modelo de Gestión.

A partir de ello, la STP convoca a éstas municipalidades y propone la instalación de esta iniciativa en el distrito. Una vez expresada **formalmente la voluntad municipal de ejecutar esta iniciativa**, el Intendente nombra a quien deberá oficiar como **Coordinador Municipal** del Modelo de Gestión en el/los territorio/s, quien conformará el equipo de trabajo *ad hoc* independientemente de si se contraten recursos humanos para que se dediquen a la implementación del Modelo de Gestión o se destinen a esta tarea funcionarios que cumplan o hayan cumplido otras responsabilidades. La Coordinación Municipal del proyecto deberá considerar:

- a) Que constituyen una *extensión natural del equipo del Modelo de Gestión en el territorio*, con los demás actores municipales, departamentales, y del gobierno central que están a cargo de oficinas, unidades, departamento o programas sociales, o de otras funciones que pueden tener participación importante en el apoyo al territorio.
- b) Que esta Coordinación Municipal operará *como cara visible del Modelo de Gestión en el territorio, en el proceso de coordinación con la STP y con las entidades sectoriales y locales* que tengan algún grado de responsabilidad en la provisión de servicios al territorio.
- c) Que será el *canal de comunicación entre la comunidad presente en los territorios apoyados, la STP y las instituciones* que tienen a su cargo los programas y servicios de los que puede depender el mejoramiento de las condiciones de este territorio.
- d) Que deberá *participar de los procesos o actividades que se desarrollen en terreno*, interaccionando directamente con la comunidad, para efectos de recoger de manera participativa, sus necesidades e intereses y, ayudando en el levantamiento del Plan de Acción o Plan Operativo para el territorio.
- e) Que deberá *intencionar y gestionar la colocación de oferta de programas y servicios municipales y/o departamentales* en el territorio intervenido, cuando ello corresponda a déficit, necesidades e intereses detectados en el diagnóstico y priorizados por la comunidad.
- f) Que deberá administrar la *infraestructura social* que sea definida por parte de la Municipalidad para operación del Modelo de Gestión en el espacio territorial.

Por su parte, una vez constituido el equipo de Coordinación Municipal, su equipo de terreno, *acompañado por equipos de la STP y de las Instituciones del Gabinete Social, que coordinan los ejes estratégicos definidos para ese territorio*, deben tomar contacto con la comunidad, ya sea con los líderes locales actuales o, en ausencia de éstos, con actores clave que puedan oficiar como tales, en el proceso de representación y diálogo con las instituciones. El conjunto de gestores comunitarios que asuman como representantes de la comunidad en el proceso, deberán:

- I. Socializar al *interior de la comunidad local*, los procesos en ciernes que se desarrollarán con motivo de la estrategia integrada de intervención territorial, oficiando como canal de comunicación entre la gerencia municipal del Modelo de Gestión, la STP, las instituciones responsables de los ejes estratégicos y, los habitantes del sector.
- II. Convocar a la comunidad a las actividades grupales donde se recojan percepciones, opiniones y propuestas, con vistas a levantar las demandas, carencias y/o necesidades que se desprenden de:
  1. **Los Ejes estratégicos focalizados en el territorio.**
  2. **Necesidades o carencias presentes en el territorio** y que tengan impacto en el normal desarrollo de capacidades de la personas que habitan en él.
- III. *Apoyar a las instituciones parte del Modelo de Gestión*, cuando se requiera mediación con la comunidad, especialmente frente a situaciones conflictivas o que pudieran representar obstáculos al desarrollo del proyecto.

Los servicios públicos convocados a este Modelo de Gestión, coordinados por la Secretaría Técnica de Pla-

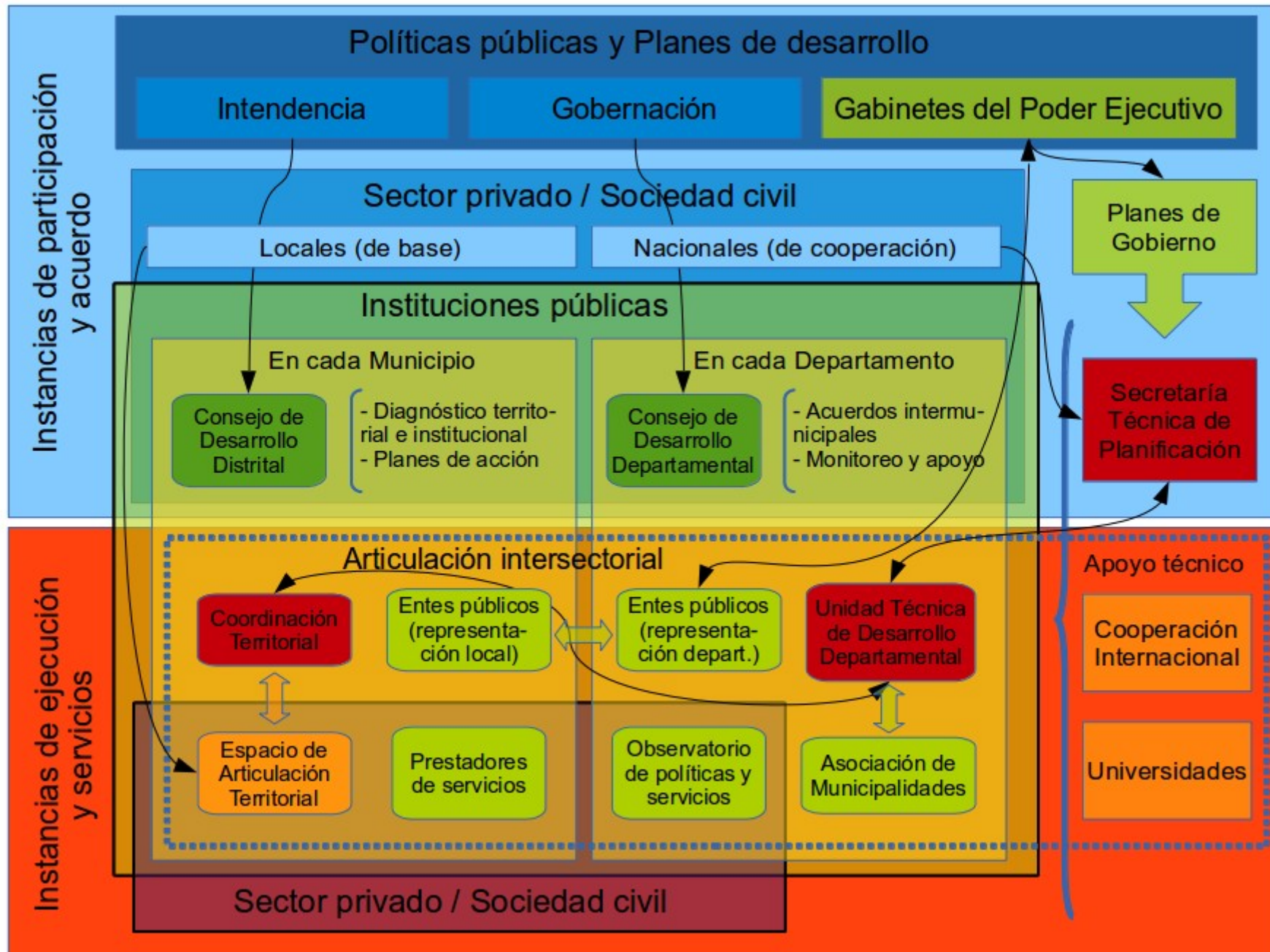


nificación, lo harán como parte del **Gabinete Social** que conformará la **Red de Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio**, o como parte de los servicios públicos que tienen presencia en los territorios y que tienen injerencia sobre la prestación de servicios hacia grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad. Lo nuevo en este marco, es que las intervenciones de los programas, para que entren en sintonía con el espíritu de este Modelo de Gestión, debiendo:

- i. Coordinarse activamente con la STP, **para el levantamiento de requerimientos por parte de las comunidades, y para el diseño e implementación del Plan de Acción en el territorio.**
- ii. Tomar decisiones **sobre inversión para ser ejecutadas en el corto plazo;**
- iii. Operar **con la menor burocracia posible**, para no desincentivar el compromiso de las municipalidades y no desacreditar su gestión ante las comunidades;
- iv. Generar los **ajustes y adecuaciones que sea necesario hacer**, para facilitar las inversiones en el territorio y la provisión de programas y servicios a sus habitantes.

En la siguiente página se visualiza el *Gráfico 1. Vinculación de sectores y actores en el Modelo de Gestión.*

Gráfico 1. Vinculación de sectores y actores en el Modelo de Gestión



## De los espacios de articulación social en territorio

En el marco del Modelo de Gestión, el **espacio o centro de articulación social** constituye un espacio físico cuyo objetivo es *impulsar el desarrollo comunitario y territorial, a través del fomento de la convivencia de actores públicos y privados con la comunidad, donde se provean servicios sociales, y se fortalezca la identidad colectiva*. Allí se debiera facilitar el encuentro de la comunidad con la oferta pública, que es una condición básica para impulsar el desarrollo, por la vía de la organización de actores en el territorio.

Los propósitos de estos espacios deben apuntar a:

1. **Ofrecer servicios sociales** que se desprendan de la acción directa de la Municipalidad, Gobernación Departamental y de servicios asociados al Modelo de Gestión de articulación territorial.
2. **Fortalecer el tejido social** mediante la promoción de la organización y participación de la comunidad en programas y acciones estratégicos.
3. **Impulsar la instrumentación de medidas colectivas** y coordinadas de la oferta de servicios públicos del estado, dirigidas a familias y personas que habiten los territorios focalizados a través de la implementación del Modelo de Gestión.

En la operación de la infraestructura social, deben estar presentes los siguientes principios rectores:

- i. **Integralidad.** El desarrollo pleno de las personas y familias en un territorio depende de la satisfacción de un conjunto de necesidades económicas, físicas, educativas, de salud, recreativas, culturales, deportivas y de capacitación para el trabajo, aspectos fundamentales para incrementar sus oportunidades de crecimiento. Por ello, los espacios de articulación social deben ofrecer actividades y servicios que cubran esta multiplicidad de requerimientos.
- ii. **Pertinencia.** Es la correspondencia entre las actividades y servicios ofrecidos por la infraestructura social y las demandas de la población. La pertinencia garantiza un mayor nivel de asistencia y participación de las personas en las acciones. Por lo tanto, resulta crucial consultar a las comunidades en la elaboración de diagnósticos y en la toma de decisiones sobre la oferta de actividades.
- iii. **Corresponsabilidad.** Impulsar el desarrollo de las comunidades es un gran reto que demanda la acción coordinada de actores sociales diversos que potencien los resultados y optimicen los recursos. Es imprescindible la participación de las instituciones gubernamentales, departamental y municipal, organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, así como de la ciudadanía para lograr mejores resultados.
- iv. **Autogestión.** Implica la participación de la Municipalidad en las decisiones de organización interna, manejo de los recursos, generación de proyectos propios y en la definición de mecanismos para vincularse con otros grupos, comunidades e instituciones. Este principio busca construir o consolidar un nuevo tipo de comunidad basada en la *participación y organización de los habitantes*; y en la capacidad para identificar sus recursos reales y potenciales, así como en determinar por sí mismos los caminos a seguir.

El proceso de diseño, construcción y equipamiento de los espacios de articulación social debe ser el resultado de un proceso que involucre distintas etapas y la colaboración de múltiples instancias. Es una obra que desde el diseño hasta la operación convoca necesariamente a la participación.

## Modo de implementación del Modelo de Gestión

A) De la selección de los territorios que participan del Modelo de Gestión en cada Municipalidad:

1. De manera coherente con el reconocimiento de la Municipalidad como institución que cuenta con la mejor información acerca de las prioridades de acción en su comuna, *será responsabilidad de la Municipalidad que corresponda, en conjunto con la Gobernación y la STP<sup>2</sup>, la selección del o de los territorios* que serán sujetos del Modelo de Gestión que se propone.

<sup>2</sup> Esta acción debe ser en coordinación con los lineamientos de las Gobernaciones Departamentales respectivas y las instituciones públicas asociadas al Gabinete Social y específicamente al Modelo de Gestión.

2. Entre los criterios que se proponen a tener en cuenta en la selección del o de los territorios para el desarrollo de esta iniciativa, se encuentran los siguientes:
  - a. El territorio seleccionado debería estar acotado a lo que podríamos denominar una «*comunidad territorial*», es decir una unidad territorial específica que cuente con una identidad propia.
  - b. Idealmente, cada comunidad territorial que se seleccione debería contar a lo menos con *alguna organización que represente a la comunidad* y que se reconozca como interlocutora de la Municipalidad.
  - c. Por último, se requiere que cada comunidad territorial seleccionada presente un conjunto diverso de riesgos a los que esté expuesta, de manera que sea pertinente una intervención integrada. De esta forma, por ejemplo un comité de productores de un espacio territorial, no sería una unidad de intervención pertinente para la iniciativa que se propone. No obstante, uno de los problemas a enfrentar en una comunidad territorial podría ser la situación productiva de las familias allegadas que en ella residan.
- B) De la organización de la Coordinación Municipal responsable de coordinar el Modelo de Gestión en el/los territorio/s, sin perjuicio de instancias actuales y vigentes que puedan resignificarse a partir de la implementación del Modelo de Gestión.
  1. Ninguna de las unidades que funcionan en la Municipalidad por sí mismas pueden estar a cargo de esta intervención. Resulta necesario que se estructure una *unidad ad hoc a la acción articulada* (idealmente en la forma de una “coordinación”), que puede ser liderada por alguna de las unidades vigentes pero que debe incluir representantes de todas aquellas unidades municipales que se relacionen con las prestaciones y servicios que será necesario desplegar durante la implementación de la acción en la o las unidades territoriales seleccionadas.
  2. Evidentemente, *la Secretaría de Desarrollo Social* del Municipio presenta ventajas comparativas para liderar este proceso. Es parte de sus funciones promover el desarrollo de la comunidad y generalmente se ubican en su interior otras unidades o programas que podrían ser relevantes para la implementación del Modelo de Gestión
  3. Entonces, *será responsabilidad del Intendente nombrar a la persona (funcionario municipal) a cargo de esta tarea*. Sólo la máxima autoridad municipal cuenta con las atribuciones para respaldar la gestión del o de la funcionario/a que será la responsable de liderar la estrategia de acción que se acuerde.
- C) De las etapas e instrumentos para el diseño, implementación y gestión del Plan de Acción concertado.
  1. Cabe señalar que la Secretaría Técnica de Planificación (STP) *ofrecerá la asistencia técnica a la Gobernación y la supervisión al proceso de trabajo con la Municipalidad de manera a brindar apoyo necesario y oportuno para el diseño, implementación, gestión y evaluación del Plan de Acción concertado en el territorio*.
  2. La *primera etapa* que es posible identificar es la selección del o de las comunidades territoriales sujetos de la intervención. En base a los criterios propuestos, será responsabilidad del Intendente y del equipo que estime pertinente, en conjunto con la Gobernación Departamental y la Secretaría Técnica de Planificación, la selección de los territorios destinatarios de los servicios a ser brindados. El producto de esta etapa será una caracterización del o de los territorios seleccionados sobre la base de la información disponible en la comuna, **para lo cual la Gobernación y STP aportarán información a los registros Municipales existentes sobre los territorios focalizados**. El producto señalado deberá expresarse en *un documento detallado, que sirva de insumo para el trabajo con la comunidad, de manera de complementar con ellos la información disponible, y así chequear las prioridades de la propia comunidad seleccionada*.
  3. De forma paralela a lo anterior, corresponderá la determinación de la persona (profesional o técnico Municipal) que desarrollará la función de **Coordinación Municipal de la Articulación Territorial** y la designación de un espacio donde se instale *la infraestructura social* y su operación.

También serán responsabilidad del Intendente estas decisiones.

4. La *segunda etapa*, debería concentrarse en la realización de un *catálogo de los programas y prestaciones disponibles en la Municipalidad, y en la oferta pública existente en el territorio*. El producto de esta etapa será **el Mapa de Oportunidades de la Municipalidad**, lo que permitirá reunir en un solo instrumento la información de provisión de servicios que servirá de base para la organización de la oferta que pueda tenerse en cuenta para atender las necesidades de la comunidad territorial seleccionada. La STP debe proveer de los detalles del instrumento Mapa de Oportunidades para facilitar la realización del producto que contempla esta etapa del trabajo a desarrollar. Al mismo tiempo, además será responsable de poner a disposición de la Municipalidad el Mapa de Oportunidades de **la oferta pública del Estado y privada** que pueda ser relevante de considerar en la intervención que se diseñe y se implemente. La participación de las **Gobernaciones Departamentales** en la elaboración del Mapa de Oportunidades de la Municipalidad, le permitirá a la Coordinación del proyecto identificar actores claves de esta instancia en el proceso.
5. La *tercera etapa*, que puede realizarse de manera simultánea con la anterior, consistirá en el trabajo a realizar con las organizaciones de la *comunidad territorial seleccionada*. En estas instancias además de la municipalidad y la STP, es necesario que participen los representantes de las instituciones de los ejes estratégicos que se definieron en el nivel central para la focalización de las municipalidades. Esto implica **concordar la forma en que será presentado el proyecto a los habitantes** del sector, *las instancias donde se discutirán sus alcances*, la metodología de trabajo para *la identificación de las necesidades prioritarias de la comunidad*, *los mecanismos de negociación para llegar a acuerdos concordados* por todos los actores, y *los instrumentos para formalizar los acuerdos con la comunidad*, en la forma de **un convenio o compromiso de trabajo conjunto**.

El producto de esta etapa será un **contrato o compromiso con la comunidad seleccionada**, como expresión del marco específico de trabajo conjunto y de los resultados concretos que se espera lograr, en la forma de condiciones de calidad de vida que se espera alcanzar en los plazos que se defina. La *STP pondrá a disposición del diseño e implementación de esta etapa, un instrumento que facilite y favorezca la discusión comunitaria acerca de sus principales problemas* y permita una identificación más precisa y pertinente de las características de la comunidad.

6. La **cuarta etapa** corresponde al diseño del **Plan de Acción** en el territorio seleccionado, dado que se cuenta con la oferta municipal, la oferta pública y/o privada, la caracterización de la comunidad destinataria de la intervención, y el contrato o compromiso de trabajo conjunto (habiéndose identificado y descrito sus principales problemas y necesidades de atención). En estricto rigor, puede decirse que **el Plan de Acción no es más, ni menos, que la respuesta concreta a las necesidades y preocupaciones de la comunidad territorial** a la que se dirigen las acciones, y por lo tanto es altamente recomendable que cuente con la sanción explícita de:
  - a. Las Municipalidades, a través de la firma de su Intendente y Concejo Municipal,
  - b. La Gobernación Departamental —a través del Gobernador y Junta Departamental— como rector del Plan de Desarrollo Departamental y nexos con los entes y servicios de nivel nacional, y
  - c. De las organizaciones que representan a la comunidad a la que está dirigido el Plan.

La STP puede asesorar técnicamente este trabajo y aportar instrumentos de apoyo a la realización del producto de esta etapa, cual es el Plan de Acción para la comunidad seleccionada, sin embargo será preferible el apoyo directo de la Gobernación como órgano rector del Plan de Desarrollo Departamental.

Será crucial para el diseño de este producto que contenga detalles acerca de:

- i. La forma **de organizar el trabajo por parte de la Gobernación y con la STP y Gabinete Social, con diferentes proveedores de prestaciones y servicios que en el marco del Modelo de Gestión** disponen de oferta pública, en una temporalidad acota-

- da, para la implementación de actividades en el territorio. Se propone disponer de reuniones ejecutivas con los miembros las instituciones, y observar la oferta pública disponible para esos territorios.
- ii. Las **actividades que se llevarán a cabo y su secuencia en el tiempo**. Eventualmente algunas actividades serán requisito de las siguientes y es necesario planificar con detalle la sincronía necesaria para su resultado exitoso.
  - iii. Los **responsables de cada una de las actividades**, *tanto por parte de la Municipalidad y de otros servicios públicos como por parte de la propia comunidad*.
  - iv. Los **plazos y condiciones de satisfacción de cada una de las actividades** planificadas y comprometidas.
  - v. Los **recursos necesarios para la realización de las actividades** (tanto humanos como financieros), la fuente de ellos y la forma de proveerlos.
  - vi. Los **instrumentos de registro tanto del proceso como de los resultados de cada una de las actividades comprometidas**, así como los mecanismos de control comunitario de la ejecución de las acciones.
  - vii. Los **resultados específicos que se pretende lograr en los diferentes ejes estratégicos y lineamientos que se hayan definido para la acción**. Se trata de resultados concretos, con indicadores *medibles, expresados en condiciones observables tanto por los ejecutores de las acciones, como por la comunidad y sus integrantes*.
7. La *quinta etapa* corresponde a la **implementación del Plan de Acción** y por lo tanto su plazo se extenderá de acuerdo a lo sancionado en el respectivo plan. La STP apoyará a la Gobernación en la elaboración de un **plan de monitoreo y seguimiento de las acciones desarrolladas** y de los resultados alcanzados, así como de los recursos comprometidos. Lo anterior permitirá que el producto de esta etapa, además de los resultados alcanzados, sea un informe de ejecución del trabajo desarrollado, presentado tanto a la comunidad como a las unidades municipales involucradas, y a las autoridades de servicios involucrados en el Modelo de Gestión.
8. La *última etapa* del trabajo corresponde a la evaluación del mismo, con especial énfasis en los aprendizajes acumulados (incluyendo las capacidades instaladas en las unidades municipales) y las condiciones necesarias para la réplica de la experiencia en otras comunidades territoriales de la propia Municipalidad como de otras Municipalidades del país.

## Organización de la intervención según esquemas principales

Etapa	Proceso principal	Producto esperado	Responsables	Plazo
1 - a	Acuerdo Marco y acercamiento al espacio territorial desde la Planificación Departamental.	Territorio o territorios observados desde la planificación Departamental.	Gobernación Departamental - STP	2 semanas
1 - b	Acercamiento desde la Planificación Municipal. Selección del o de los territorios sujetos de la intervención.	Territorio seleccionado.	Consejo Local - Intendente - Gobernación Departamental	1 semana
1 - c	Determinación de la persona que se desempeñará como coordinadora del proyecto.	Coordinador Municipal para el proyecto nombrado oficialmente.	Intendente	1 semana
2	Elaboración de los Mapas de Oportunidades con oferta de la Municipalidad y otras instituciones <sup>3</sup> prestadoras de servicios	Mapas de Oportunidades y de la Oferta Pública elaborados.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP/Gabinete Social del PE	2 semanas

3 Como requisito para este cruzamiento y antes de entrar en la fase de diseño, la STP debe actualizar el Mapa de la Oferta de Nivel Central, organizado por sector y con criterio territorial.

3	Diagnóstico participativo. Diseño y acuerdo del trabajo a realizar con las organizaciones de la comunidad territorial seleccionada.	Diagnóstico y compromiso de trabajo con las organizaciones de la comunidad seleccionada.	Coordinador Municipal - Consejo Local - Instituciones de ejes estratégicos	2 semanas
4	Diseño del Plan Acción y concertación de aspectos operativos. Capacitación, comunicación, gestión de conocimiento.	Plan de Acción sancionado por proveedores de servicios y la comunidad destinataria. Capacitaciones concluidas. Difusión. Redes conformadas.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP	1 mes
5	Implementación del Plan de Acción. Seguimiento y monitoreo.	Resultados comprometidos alcanzados.	Coordinador Municipal - Gobernación	Por definir según alcance del plan.
6	Sistematización de procesos (lecciones aprendidas). Evaluación de resultados.	Informes de sistematización y de evaluación de resultados.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP	1 mes a contar del término de la intervención.

### Resultados esperados del Modelo de Gestión

Dado que la implementación de un Modelo de Gestión de estas características, depende de la singularidad lograda por cada Plan de Acción, *no es posible estandarizar resultados ni definirlos de antemano*. No obstante, las expectativas en torno a resultados posibles de alcanzar, deben estar en estrecha relación con el objetivo de *aportar al mejoramiento de las condiciones de bienestar de las comunidades y sus entornos* (necesidades de personas en virtud de los ejes estratégicos y de las carencias asociadas a otras prestaciones públicas), para habilitar procesos progresivos de integración social.

También se espera que existan resultados en las gestiones y procesos desarrolladas por los actores que son parte del Modelo de Gestión y que se articulan en los Planes de Acción, en torno a la oportunidad y pertinencia de las prestaciones entregadas en los territorios.

Finalmente, deben existir parámetros de **satisfacción de las personas y habitantes de los territorios sobre las prestaciones recibidas** en el marco de la implementación de los Planes de Acción.

### Mecanismos de institucionalización

Las secciones a continuación clasifican los procesos por Tipo de mecanismo y Alternativa de institucionalización.

#### Organización

Cada institución cuenta con un «mandato institucional» se refiere al proceso por el cual la organización determina la finalidad y alcance de la iniciativa, así como la forma que las personas trabajarán unas con otras. En función a las directrices de la Estrategia de Desarrollo Social Articulado en el Territorio, se apuntará a desarrollar las siguientes acciones principales:

1. Dirigir y monitorear los procesos de la gestión estratégica en el eje de la coordinación entre las instituciones de nivel central y para la articulación intergubernamental, a través de mesas intersectoriales y otros mecanismos. Esto aportará en la definición de objetivos comunes a mediano plazo, clarificará el alcance de la acción sectorial, aportará criterios diferenciados de intervención en los territorios según las demandas locales, identificará nodos donde se deben dar las sinergias necesarias para potenciar la misión común (interinstitucional e intergubernamental), permitirá compartir información, recursos humanos y presupuestarios, formalizará y consolidará los mecanismos de monitoreo y evaluación, además establecerá responsabilidades de coordinación, acción y supervisión.
  - a) Designar a una instancia con la atribución de liderar el proceso de implementación de la Estrate-

- gia de Articulación en el Territorio, para dar seguimiento a estos procesos de institucionalización, a través de un plan y con presupuestos asignados (Plan de Institucionalización).
- b) Formalización de los acuerdos institucionales, convenios y/o resoluciones.
  - c) Presupuestación correspondiente a los compromisos en función a los Planes de Intervención Integrados.
2. Acordar mecanismos de participación y articulación intergubernamental, y con actores de la sociedad civil.
- a) Unidad ad hoc en la STP; y/o,
  - b) Unidad ad hoc en la Gobernación; y/o,
  - c) Institución específica para la articulación territorial; y/o,
  - d) Conformación de grupo de trabajo con integrantes de cada institución cercanos a cada Ministro: Ministro del Interior, Ministro de la STP, Ministro de Hacienda; y/o,
  - e) Acuerdos sobre procesos de cambio y designación de una Coordinación general de procesos de reforma, fuera de la burocracia; y/o,
  - f) Asociatividad intermunicipal para la prestación de servicios (en Australia se apoyan en un Centro de Excelencia en los Gobiernos Locales que cuenta con apoyo financiero estatal y cooperación con universidades)
  - g) Red de planificadores locales (gobernaciones y municipios), vinculados al Sistema de Planificación que coordina la STP.

### Programación de recursos presupuestarios

La sostenibilidad de las acciones depende del financiamiento de recursos humanos estables, programas y proyectos para la gestión institucional, que pueden incluir:

1. Programas de inversión desde el nivel central
2. Fondos de desarrollo distrital administrados por el Consejo de Desarrollo

### Aprendizaje

El aprendizaje se da a medida que los directivos y los técnicos refinan las ideas a través de la experimentación o experiencias piloto antes de la plena implementación a escala total.

1. Formación a intendentes y técnicos del nivel municipal.
  - a) Capacitación en formulación y gestión de proyectos.
  - b) Capacitación en facilitación, negociación y mediación.
2. Vinculación con INAAP para gestionar las necesidades de capacitación a funcionarios públicos.
3. Desarrollar capacidades locales a partir del Trabajo Social.

### Mobilización

La movilización implica activar incentivos y comunicar fundamentos convincentes para engranar los sentimientos e intelectos de los actores para construir los compromisos.

1. Comunicación a todos los actores del nivel Central y nivel Local para fomentar la apropiación de las iniciativas y para visibilizar los logros.



## Alineación

Alinear y realinear consiste en modificar y consolidar relaciones de coordinación y de supervisión, así como nuevos enfoques de monitoreo.

1. Normativas y arreglos institucionales.
2. Determinar objetivos comunes en base a los programas nacionales, que permitan priorizar iniciativas o temas, y vincularlos con las políticas municipales.
3. Generar pactos y acuerdos reales que acerquen las demandas a las ofertas de manera viable.

## Alianzas público-privadas

Vínculos entre instituciones que puedan potenciar el desarrollo y los servicios públicos a través de capacidades y especialidades propias de cada sector.

1. Coordinación con la Universidad Nacional para la definición de perfiles y capacidades de los profesionales de Trabajo Social.

## Gestión del conocimiento

Gestionar los conocimientos significa principalmente construir los procesos de acumulación de buenas prácticas y su divulgación a todos los actores que tengan participación en la aplicación de las políticas públicas y específicamente la institucionalidad social que se vinculen de manera intergubernamental. Las principales acciones propuestas son:

1. Seguir compartiendo las experiencias de los pilotos con los funcionarios de nivel central como mecanismo intergubernamental de generación de conciencia, apuntando a crear vínculos y espacios donde profundizar en la planificación, ejecución y monitoreo de estrategias de articulación en el territorio.
2. Desarrollar los mecanismos de articulación de nivel central a partir de la literatura de investigación en materia de administración pública, intersectorialidad, gestión social territorial, inversión pública, capacitación y desarrollo institucional, monitoreo y evaluación, etc., y específicamente de las experiencias compartidas en territorio.

## Replicabilidad

1. Acumulación de buenas prácticas en el nivel municipal
  - a) Revisión de pares de las propuestas y de los registros y evaluación de las experiencias de articulación en implementación de las políticas públicas.
2. Criterios de selección de territorios
  - a) Gradualidad a través de méritos o condiciones de experiencia en otros procesos de articulación
  - b) Alcance universal a todos los municipios

## Auditoría y evaluación

Las auditorías organizacionales permiten comparar la organización formal y la informal, detectando barreras para la institucionalización, identificando elementos potenciadores y retardatarios.

## Caja de herramientas

### Referencias para el acceso a información de Estado

En el marco del Sistema Integral de Planificación Nacional (SISPLAN) la Secretaría Técnica de Planificación ha elaborado un Mapeo de Políticas y Planes Nacionales y Sectoriales, con el objetivo de tener una visión actualizada de los instrumentos marco de la gestión pública, así como para facilitar los procesos de articulación y coordinación.

Las diferentes políticas y planes se hallan ordenadas en base a los cuatro pilares estratégicos del modelo de desarrollo sostenible, a partir de los cuales se muestra la relación lógica entre los diferentes niveles de planificación, y permite identificar aquellos sectores que aún carecen de políticas y planes.

#### Políticas y planes nacionales

1. *Eje social:* Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS)
2. *Eje económico:* Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES)
3. *Eje ambiental:* Política Ambiental Nacional (PAN)
4. *Eje institucional:* no cuenta



#### Políticas y planes sociales

1. Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (PLANAL)
2. Plan Nacional de Seguridad Vial
3. Política de Población
4. Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2017
5. Plan Nacional de Educación 2024
6. Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia
7. Plan Nacional de Empleo
8. Política de Participación Protagónica
9. Política Nacional de Derechos Humanos
10. Política de Empleo Juvenil
11. Plan de Infecciones Respiratorias Agudas (IRAs)
12. Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020
13. Plan Nacional de Educación Técnica y Profesional 2013
14. Plan Nacional de Juventud
15. Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015
16. Política Nacional de Deportes
17. Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad

### Políticas y planes institucionales

1. Plan Nacional de Telecomunicaciones
2. Plan Director de la Tecnología de Información y Comunicación (TICs)
3. Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay
4. Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento
5. Plan Nacional de Integridad
6. Plan Maestro ANDE

### Políticas y planes económicos

1. Plan Maestro para el Desarrollo Turístico del Paraguay 2018
2. Marco Estratégico Agrario 2009-2018
3. Política Energética Nacional (en elaboración)
4. Estudio para el Desarrollo Rural del Pequeño Productor (EDRIPP)
5. Plan Nacional de Transporte (en elaboración)
6. Estudio para el Desarrollo Económico del Paraguay (EDEP)

### Políticas y planes ambientales

1. Política Forestal Nacional (PFN)
2. Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)

## **Herramientas de planificación**

### Diagnóstico territorial e institucional

### Árbol de problemas y efectos

En función al llamado «análisis causal», el árbol de problemas y efectos reúne, sintetiza y grafica las informaciones planteadas en la fase de diagnóstico, para explicar las experiencias de vida de los habitantes de un territorio como fenómenos con causas estructurales e incluso históricas que hacen a cualquiera de los ámbitos de interés: económico, social, político y cultural.

### Matriz de actores

Los actores «interesados» o «involucrados» en la acción de la institucionalidad social, es decir en la política o el servicio con el que se pretende llegar a un territorio definido, como tarea de primer orden deben ser identificados y consultados para poder obtener su mejor participación posible a lo largo de los procesos de diagnóstico, de toma de decisiones y de evaluación pertinentes a sus áreas de interés y de influencia.

### Análisis DAFO / DIPE

DAFO, o Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades

DIPE, o Desafíos, Limitaciones, Potencialidades, Riesgos

Visión regional

Lineamientos estratégicos

Acciones críticas

Compromisos de gestión

Facilitación de talleres

## Herramientas de seguimiento, control de avances y evaluación

Línea de base

Indicadores

Indicadores simplificados propuestos para la implementación de programas:

	<b>Normativos / Reglamenta- rios</b>	<b>Indicador Proceso</b>	<b>Indicador de Producto</b>	<b>Medida</b>
1	Instructivo Presidencial	Elaborar Instructivo	Instructivo Firmado	1 Instructivo
2	Convenio Sectorial	Elaborar Convenio Sectorial	Convenio Sectorial Firmado	N° sectores
3	Convenio Territorial	Elaborar Convenio Territorial	Convenio Territorial Firmado	N° de Territorios
4	Convenio Plan Concertado	Elaborar Convenio Plan Concertado	Convenio Plan Concertado Firmado	N° de Convenios
5	Convenio Programa Proyecto	Elaborar Convenio Ejecución Programa/ Proyecto	Convenio Ejecución Programa/ Proyectos del Convenio Concertado	N° de programas y Proyectos del Convenio Plan
<b>De Gestión</b>				
1	Mesa Intersectorial		Mesa intersectorial Constituida	N° de reuniones de la mesa intersectorial
2	Mesa Territorial		Mesa territorial constituida	N° de reuniones de la mesa territorial
<b>De Producto</b>				
1	Diagnóstico	Metodología Diagnóstico	Caracterización Territorial Identificación Oferta Pública Identificación de la Demanda	1 Diagnóstico
2	Plan Concertado	Metodología Plan	Plan concertado Propuesto Mesa Territorial Plan concertado con Mesa Intersectorial	1 Plan Concertado
3	Factibilidad Programas y Proyectos		Aprobación de Recursos programas y proyectos Incorporar en presupuestos Programas y Proyectos	N° Programas y Proyectos incorporados en la gestión financiera
<b>De evaluación y Seguimiento</b>				
1	Cumplimiento de los Planes Concertados	Cumplimiento Anual del Plan	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan
2	Cumplimiento Institucional	Cumplimiento Anual Sector	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan/ Sector
		Cumplimiento Anual Municipal	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan/ Municipal

		Cumplimiento Anual de otras instituciones	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan/ otros Sectores
--	--	---	-----------------------	---

Cronograma

Presupuesto

Matriz de riesgos

Ruta crítica y ajustes

**Modelos de convenios**

Carta de compromiso interinstitucional

Contrato de servicios

## ***Bibliografía***

Serán incorporados los productos del Componente 3, en forma de:

***Volumen III. Aprendizajes de experiencias piloto en territorio***

***Volumen IV. Protocolos de articulación en comunidades territoriales***