

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

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

*Volumen I. Fundamentos para un Modelo de Gestión*

## ***Presentación***

## **Contenido del documento**

Presentación.....	2
Glosario de términos.....	4
Resumen Ejecutivo.....	5
Introducción.....	6
El marco conceptual y la problemática.....	7
Los problemas públicos y las políticas públicas.....	7
El alcance de las políticas sociales en el territorio.....	9
Retos de coordinación horizontal y vertical.....	11
Análisis de la problemática: causas y dimensiones.....	13
Abordaje del Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio.....	16
Condiciones esenciales para una mejor articulación de las políticas y servicios sociales.....	17
Análisis de la institucionalidad social.....	19
Desafíos de la oferta pública: de lo universal a lo específico en el territorio.....	21
La planificación en el Modelo de Gestión.....	22
La planificación a nivel local.....	22
La planificación a nivel departamental.....	22
La planificación a nivel central.....	23
La «gran tarea» de la coordinación institucional.....	23
Consideraciones para la Implementación del Modelo de Gestión.....	25
Instalación del Modelo de Gestión en el Territorio.....	26
El camino a recorrer.....	28
Matriz de descripción del Modelo de Gestión.....	29
Bibliografía.....	31

## 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

“PARAGUAY ENTRE TODOS Y TODAS: Desarrollo Social Articulado en el Territorio” tiene el objetivo general de aumentar la satisfacción por la calidad de los servicios públicos en territorio, por parte de los ciudadanos. Para avanzar hacia el mismo, se ha establecido el objetivo específico de desarrollar una estrategia de trabajo multisectorial, coordinada en el territorio, que apoye a la implementación de políticas y servicios sociales y que sea aplicada por la institucionalidad pública. En este marco de actuación integrada en el territorio, el proyecto cuenta con un Modelo de Gestión que *orienta y fortalece el trabajo de articulación y coordinación vertical* (entre niveles de gobierno) y *horizontal* (de los sectores que intervienen en el territorio).

A modo de resumen, se puede decir que *actúan dos supuestos en la impronta del presente documento*. El *primero*, tiene que ver con la idea de *potenciar aquellos elementos que produzcan mejoramiento en la calidad de vida de la población en situación de pobreza* (ingresos, vivienda, equipamiento, educación, acceso a la salud, y capacitación e inserción laboral, entre otros), sustentado esto bajo el *segundo supuesto*, de *que el acceso a los servicios sea realizado de manera coordinada en los mismos espacios territoriales*, a través de acciones que favorezcan la corresponsabilidad y la autogestión social desde lo local y que faciliten los procesos de inclusión a partir de la formación de capital humano y el fortalecimiento del capital social.

Por todo ello, el presente documento se denomina *Estrategia de Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio* y tiene como propósito amplio —y fundamental— *aportar a una perspectiva del Estado paraguayo en la cual se interpele a las instituciones tanto de nivel central como local a trabajar conjuntamente* y lograr sinergia entre los propios planes que guían actualmente su accionar, buscando con ello la complementariedad en situaciones concretas de trabajo que cada Institución tenga en los territorios del país, ya sea de un modo sectorial, o en acciones multisectoriales.

Es menester dejar indicado de entrada que una estrategia como la aquí presentada, que además del proceso participativo con que se generó hasta el momento se irá nutriendo a futuro de los aprendizajes pasados, presentes y futuros hasta madurar y conformarse en un marco de referencia para el Estado paraguayo, no constituye un hito táctico para atender la urgencia. Se trata aquí de presentar los fundamentos de una propuesta concreta para un Modelo de Gestión, que se propone establecer una hoja de ruta que guíe el tránsito por etapas críticas de toda política pública, desde la generación de información para el diagnóstico y el seguimiento, hasta la evaluación de lo realizando, transitando por los momentos fundamentales del diseño e implementación de las intervenciones. Asimismo, se propone esbozar el estándar general de un enfoque multisectorial coordinado en el territorio, que implica un norte en el cual se afrontan, de modo realista, las causas fundamentales del problema a abordar.

Para ello, es menester recorrer el camino hacia el establecimiento de estándares (luego a ser protocolizados) en las etapas críticas ya mencionadas, que sean consistentes con ese estándar general al que apunta el Modelo de Gestión. Y en tal sentido, es importante subrayar la necesidad de un Modelo de Gestión que brinde el marco para el logro (seguramente gradual) de resultados concretos, verificables y pertinentes en el territorio. La unidad territorial que el Modelo de Gestión privilegie será el distrito, reconociendo no obstante, y como luego se expresará, que hoy coexisten diversas concepciones y enfoques acerca de «el territorio».

El documento se compone de dos volúmenes. En el primero de ellos, se presenta un marco conceptual y contextual necesario para abordar el Modelo de Gestión como una estrategia multisectorial coordinada en el territorio; asimismo, con el objeto de identificar con precisión el problema al que el Modelo de Gestión quiere enfrentar —la desarticulación de las intervenciones sociales del Estado paraguayo en el territorio—, se enuncian y presentan un conjunto de causas que, combinadas, ayudan a entender las dimensiones y aristas de dicho problema; y, finalmente, se presenta el camino a recorrer utilizando una matriz de descripción de las etapas del Modelo de Gestión, a modo de síntesis de un nuevo estándar deseado para el funcionamiento general del Sector Público.

Finalmente, en el segundo volumen se presenta y explica la sustancia del Modelo de Gestión, en términos de fijar mecanismos hacia los cuales dirigirse a través de pasos, metodologías e instrumentos que, teniendo al Proyecto «Paraguay entre Todos y Todas» como hito relevante, va más allá del mismo, con el potencial de replicar sus experiencias a nivel regional y nacional.

## ***El marco conceptual y la problemática***

El abordar y constituir un Modelo de Gestión como apoyo a la implementación de las políticas y servicios sociales en territorio, requiere de la capacidad de establecer estándares y proponer una hoja de ruta, para lo cual es condición previa y necesaria precisar cuál es el problema al que busca guiar en sus respuestas. Se reconoce como problema central a afrontar la histórica dificultad de las instituciones públicas paraguayas de coordinar de modo multisectorial sus acciones en el territorio. Este problema repercute negativamente, además, en la calidad de vida de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, en tanto las múltiples dimensiones en que se ve afectado su bienestar no encuentran respuestas acordes, que por definición en muchos casos debiesen ser multisectoriales. El punto crítico, por ende, es el escaso avance logrado hacia un abordaje integral territorial pese a esfuerzos recurrentes en esa dirección. Si esta es la «materia prima» sobre la cual versará la estrategia de concebir e instituir un Modelo de Gestión en las Instituciones, es menester darle encuadre conceptual en tres planos: por un lado, el vínculo entre problema público y política pública; por otro, lo relacionado a los distintos alcances de las políticas sociales; finalmente, lo referido a la coordinación entre sectores y niveles de gobierno.

### **Los problemas públicos y las políticas públicas**

La primera precisión conceptual que requiere hacerse, remite al vínculo entre problema público y política pública. Se necesita una alta correspondencia entre el modo en que el problema es interpretado en sus causas y consecuencias por los actores involucrados (lo cual jerarquiza la importancia de buenos diagnósticos), y el tipo de respuesta que, como proceso, el Estado (sólo o en articulación con otros actores) lleva adelante para enfrentarlo.

Es sabido que definir con precisión un problema público es mucho más que un mero ejercicio analítico y reflexivo. En tanto sus causas son variadas y múltiples las interrelaciones entre las mismas, acordar al menos el conjunto de elementos que están presentes en la generación y la escala del problema es una condición necesaria para saber cómo afrontarlo. Se requiere, por ende, contar con información pertinente capaz de apuntalar diagnósticos apropiados, que no sólo sirvan para caracterizar el problema a enfrentar, sino que ayude, durante el propio proceso de respuestas públicas, a darle seguimiento a las mismas.

Para guiar hacia un rumbo estratégico de acción, debe siempre considerarse la política pública en curso, analizándose su desarrollo y resultados, tratando de identificar cuáles son las causas de dichos resultados, sea para corregir lo que está fallando, sea para mejorar lo que está funcionando. Institucionalizar y sostener en el tiempo intervenciones acordes a la magnitud y rasgos de los problemas públicos a afrontar, es un requisito central de toda política pública (Aguilar Villanueva, 2009), más aún cuando la misma adquiere el estatus estratégico de un Modelo de Gestión, el cual tocará esencialmente en las raíces del funcionamiento del aparato público.

Un problema como el que el Modelo de Gestión busca colaborar en su resolución a nivel nacional —la falta de un abordaje multisectorial de la política social en el territorio— obedece a causas inmersas en tiempos pasados (a veces muy remotos), pero también a situaciones presentes, vinculadas con dinámicas políticas y organizacionales que fomentan acciones desarticuladas en el territorio por parte de las Instituciones. El resultado es, entonces, una marcada brecha entre la necesidad de actuar multisectorialmente en los territorios donde habitan los ciudadanos en situación de pobreza y vulnerabilidad, y el modo en que realmente se lo hace, lo que torna a esta situación un asunto crítico para la agenda pública y gubernamental. Cabe indicar, no obstante, que esa necesidad de abordaje desde múltiples sectores ante ciertas carencias y necesidades sociales no es constante y en todos los casos, a la vez que, ante situaciones sociales diversas, diferentes deberán ser las secuencias de las intervenciones estatales que se desplieguen.

Por lo indicado, cabe señalar que el grado de complejidad que encierra la crítica cuestión de la falta de un abordaje multisectorial en el territorio se asocia a otra cuestión esencial y que estará en el transcurso de lo que cualquier estrategia se proponga ayudar a enfrentar: los problemas sociales que afectan a la población —en tanto sub-conjunto de los problemas públicos— no pueden diferenciarse/seccionarse tan fácilmente en «lecturas o intervenciones sectoriales» (salud, vivienda, educación, ingresos). Si bien el Modelo de Gestión no toma a la multidimensionalidad de la «problemática social» como el tema central de preocupación, sí lo

tendrá en permanente consideración al momento de enfocarse en las respuestas al problema de falta de trabajo coordinado inter-institucional que sí constituirá su foco de atención. Un aspecto fundamental a considerar en términos de la problemática social propiamente dicha, refiere a la necesidad de priorizar un enfoque relacionado con la presencia de poblaciones indígenas en los diversos territorios donde se gestionan las políticas y servicios sociales. Otra cuestión crítica a considerar, por su carácter transversal no sectorial, se relaciona a la problemática de género. En ambos casos es evidente que los viejos estilos y modos de gestión social resultan incapaces, por sí mismos, de afrontar temáticas tan críticas.

Se sabe que la percepción del problema es el punto de partida para enfrentarlo. Es la etapa en que una determinada situación produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable. Un problema público emerge, así, cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable (Subirats et al, 2008). En los momentos iniciales en que un problema adquiere protagonismo en la agenda pública y gubernamental, suele no haber precisiones sobre las causas, ni existe aún consenso entre los principales involucrados acerca de la definición precisa del mismo. «Falta de trabajo coordinado multisectorial en el territorio» constituye sólo el punto de partida en tanto enunciado del problema, pero no es en sí mismo la formulación precisa del problema público a resolver. Y no lo es porque se debe recorrer un camino, en tanto proceso, para que las Instituciones involucradas alcancen consensos políticos y técnicos, con implicancias organizacionales y presupuestarias, respecto a la magnitud, características y causas del problema. Esto implica colocar en primer plano la importancia de la implementación con vista al logro del objetivo propuesto, etapa crítica con fuerte énfasis (aunque no exclusivamente) en lo operativo. La tercera parte de estos Fundamentos para un Modelo de Gestión se aboca precisamente a sugerir una hoja de ruta de implementación para alcanzar lo que aquí habrá de denominarse «estándar general».

La respuesta de política pública a la mencionada problemática institucional de la descoordinación de acciones multisectoriales en el territorio no constituye una tarea que comienza hoy en Paraguay, ni con este Modelo de Gestión. La experiencia de las Instituciones de políticas sociales del Estado en materia de trabajo con sus pares es muy amplia y rica en lecciones aprendidas. Deberán capitalizarse las mismas en tanto «capital acumulado en temas de coordinación», con una perspectiva de gestión del conocimiento, para avanzar en una política pública de abordaje coordinado multisectorial en el territorio, que responda integralmente a una problemática que, también, requiere ser interpretada de modo integral.

Martínez Nogueira (2009) ha hecho importantes aportes al concepto de integración, del cual se derivan enseñanzas para encuadrar analíticamente la integralidad. La integralidad en política pública responde a la aspiración de que prestaciones y servicios que la conforman estén centradas en las diversas necesidades de personas, familias o comunidades. Para ello, la integralidad requiere poner el acento en la entrega de las acciones del Estado de un modo muy atento a lo específico y situacional, respondiendo no sólo a las necesidades insatisfechas de la población, sino también a las carencias, restricciones y debilidades institucionales que pueden registrarse en las instituciones involucradas, en todos los niveles de gobierno. La integralidad, en síntesis, procura darle a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, privilegiando la perspectiva del receptor y atendiendo de modo específico a las características del territorio en que se llevan adelante las intervenciones.

Diversos son los alcances que la experiencia internacional muestra sobre la integralidad de las intervenciones en política social. Caben mencionar algunas posibilidades, no necesariamente antagónicas: a) a través de la información sobre necesidades y prestaciones, pero también permitiendo que los ciudadanos de un territorio conozcan sus derechos y la oferta estatal asociada a los mismos; b) facilitando la entrega de las prestaciones y servicios, unificándose las localizaciones de la acción estatal, reduciendo los problemas de acceso de aquellos ciudadanos que requieran esos apoyos; c) promoviendo la satisfacción de ciertos mínimos en las múltiples dimensiones de la problemática social, a partir de la acción sectorial independiente; d) a partir de un eje movilizador como la salud o la educación; y e) como apoyo a individuos y familias, combinando intervenciones multidimensionales, que por supuesto requiere una alta contextualización de la problemática. De este abanico de alternativas no debe derivarse que la integralidad es «hacer todo, todos juntos, al mismo tiempo». La importancia de buenos diagnósticos reside precisamente en ayudar a definir mejor, en cada caso concreto, cómo traducir la participación de múltiples Instituciones en un abordaje más integral. Y para ello, la mirada enfocada en el territorio (con sus necesidades y sus potencialidades) es primordial.

Es precisamente el territorio, más allá de la escala apropiada o posible, el ámbito físico más apropiado para tornar viable la integralidad en sus diversas formas y alternativas. Dada la complejidad de las dimensiones a



atender, la riqueza del abordaje integral está dado por la confluencia de marcos analíticos que agreguen miradas y saberes, lo cual debe permear no sólo el diseño de las intervenciones, sino la implementación misma, etapa donde los funcionarios que operan en el territorio (sea del nivel de gobierno que sea) juegan un papel fundamental. Es por esto que tener objetivos claros de para qué y cómo llevar adelante el abordaje integral de múltiples sectores en el territorio es una condición fundamental e insoslayable, incluyendo la secuencia de cada intervención institucional. Para ello, como atributo fundamental, destaca la necesidad de contar con apropiadas relaciones entre el Estado, el nivel departamental y los municipios, toda vez que si bien en el distrito local es donde finalmente se llevan a cabo las acciones de las diversas instituciones, es justamente en la articulación con los otros niveles de gobierno donde puede ganarse en coherencia (o incoherencia, según sea el caso) de las políticas sociales.

No hay una única modalidad de integralidad de las intervenciones, más allá de que las mismas prioricen el diseño integrado o la implementación integrada. Lo que sí se requiere, seguro, es tener un diagnóstico social, institucional y territorial que integre miradas, experiencias y saberes. Tomando en consideración las necesidades y/o derechos vulnerados de la población, un mecanismo usual suele ser generar la integralidad a través del uso de la información, por ejemplo a través del formato de «ventanilla única», que en el Modelo de Gestión está plasmado en los mecanismos de funcionamiento del Centro de Articulación Territorial. Una segunda opción, que ha sido dada en llamar «integralidad inter-organizacional», implica un proceso de confluencia pero donde cada institución de la política social preserva tanto sus competencias como sus responsabilidades. Como tercera posibilidad, la denominada «integralidad programática», donde sí se requiere dar un paso más en tanto se necesitan objetivos compartidos y formulación conjunta de las intervenciones multi-sectoriales. Una opción adicional, con fuerte énfasis en la fase de implementación (y por ende complementaria de las otras opciones) está la «integralidad operacional», que implica un alto nivel de coordinación entre los responsables de llevar adelante las acciones en el territorio, más allá del nivel de gobierno al que pertenezcan los funcionarios involucrados.

Pero justamente esta búsqueda de la integralidad de las políticas, como expresión de la formulación e implementación de acciones multisectoriales en el territorio, se ve afectada por diversos factores. A modo de ejemplo: a) la fragmentación de las intervenciones (proyectos, programas, políticas, planes); los problemas propios de la implementación sectorial, incluyendo las debilidades institucionales en lo referido a las relaciones entre niveles de gobierno; c) los modelos organizacionales inadecuados (falta de programación estratégica, debilidades en materia de diagnósticos sociales e institucionales, seguimiento y evaluación, etc.); y d) la escasa cultura de participación social, en particular a nivel local.

## **El alcance de las políticas sociales en el territorio**

Un segundo aspecto de carácter conceptual que debe incorporar el Modelo de Gestión, está relacionado con el alcance de las intervenciones de política social que se propone el proyecto, en el marco de hitos importantes de este campo de gestión pública en el Paraguay de años recientes. La elaboración en el año 2010 de la Política Pública para el Desarrollo Social<sup>1</sup> y los avances en el diseño del Sistema de Protección Social sobre todo en el año 2011, han dado un marco propicio no sólo para ubicar cuál es el alcance de las políticas sociales que estarán involucradas en el Modelo de Gestión, sino que retan, al mismo tiempo, al tipo de vínculo que el mismo deberá tener con los dos avances recién indicados.

Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas «sociales». Las políticas públicas que suelen ser presentadas como sociales, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos «no deseados» de los mismos. Suelen entenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social (entendida esta última como conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable). En tiempos recientes, de un modo en parte transversal a esta perspectiva clásica, ha ido cobrando fuerza el concepto de protección social.

En una perspectiva histórica pero también orientada a establecer una tipología, se pueden observar tres

<sup>1</sup> Encontrará en la página web del Gabinete Social el documento [Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020](#).

grandes funciones o modalidades que, en la práctica, tienen efectos combinados aunque sean conceptualmente diferenciables (Andrenacci, 2003).

En primer lugar, lo que puede denominarse una *política del trabajo*. Como se sabe, la generalización del trabajo asalariado en los países capitalistas convirtió a las «relaciones salariales» en el modo predominante de vida de los sectores no poseedores de capital. La política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en *un estatus garante de condiciones de vida*, asegurando al asalariado contra las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida activa (enfermedad, vejez, muerte). El Estado ha regulado e intervenido históricamente, de dos maneras, esta condición de vida de los asalariados: por un lado, estableciendo las formas que puede adquirir y las condiciones bajo las cuales se pueden establecer las relaciones salariales (regulación jurídica de contratos de trabajo); por el otro, generalizando sistemas de seguros capaces de atender económicamente a los riesgos del ciclo económico y de la vida activa.

Un segundo conjunto de intervenciones de política social lo constituye *la política de servicios universales*. Si bien la instrucción básica, la atención de salud y la infraestructura social fueron siempre preocupaciones de los Estados modernos, su transformación en sistemas accesibles a todos los habitantes de un país fue un proceso gradual. Destacan los siguientes servicios: Los *sistemas educativos*, que tienen funciones de socialización cultural e instrucción práctica capaz de configurar a los individuos y grupos al espacio cultural del Estado-nación y al mercado de trabajo generalizado. La *salud pública* debe, por su parte, garantizar un mínimo universalmente accesible de prestaciones y cuidados básicos a los individuos, además de hacerse cargo de intervenciones (higiene pública, prevención de epidemias, etc.) que, por su dimensión, no pueden correr por cuenta de individuos y grupos. Por último, la *provisión pública de infraestructura social* (condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamental pero no exclusivamente urbanas), es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas, y desde fines del siglo XIX en particular, el Estado desarrolla o regula un conjunto de servicios de infraestructura social clave en la reproducción cultural y económica de los individuos, garantizando al mismo tiempo el acceso a la mayor parte de la población y salvando relativamente las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones.

Aunque las políticas del trabajo y de los servicios universales regularon unas condiciones de vida mínimas relativamente comunes para ciudadanos y residentes legales, esto no suprimió (aunque sí transformó) las nociones sociales de necesidad y vulnerabilidad, las cuales suelen asociarse al concepto de «pobreza». Así, la *política asistencial* es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo que se proponen, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales.

Respecto a la protección social, en un documento conceptual marco elaborado en Paraguay en años recientes se señala: “La realización del derecho al desarrollo debe ser un proceso transparente, basado en decisiones que promuevan la equidad y el mejoramiento del bienestar social general; probablemente una de las tensiones más claras que genera la aplicación operativa de este enfoque, es la posibilidad real de compatibilizar la universalidad de este derecho, con las acciones específicas que es preciso emprender a favor de ciertos grupos, cuyos derechos se encuentran más vulnerados. Las decisiones de política pública relativas a focalización y selectividad, finalmente corresponden a la negociación de intereses distintos que se disputan con igual legitimidad pero con grados diversos de importancia, la posibilidad de acceder a las oportunidades que el propio sistema se encarga de ofrecer” (Gabinete Social de Paraguay, 2009: 28).

Algunos autores, como Serrano (2005), entienden la protección social como la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas distintas a las prestaciones continuas de los servicios sociales básicos.

Bertranou y Bonari (2005) avanzaron oportunamente en detallar una serie de riesgos y necesidades que debiesen ser atendidos por la protección social. La lista es extensa y, en términos generales, incluiría las siguientes áreas y temáticas: salud, discapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez, invalidez y sobrevivencia, familia e hijos, protección contra el desempleo y mercado laboral, vivienda y saneamiento, y exclusión social no clasificada en ninguna de las anteriores. También incluiría dos áreas que debiesen sumarse a las mencionadas cuando se trata de países en vías de desarrollo: educación básica, y alimentación y nutrición. A esto debe sumarse, según los autores, la cuestión de la asistencia de emergencia

en el caso de catástrofes naturales.

De este conjunto de expresiones y prácticas de política social, el Modelo de Gestión, como una estrategia de articulación territorial de políticas y servicios sociales, abarca de varias de sus modalidades, con lo cual no se lo puede definir a priori en una categoría específica de las que esboza la literatura especializada. Esto implica que, en la práctica, no resulte fácil articular servicios en principio de acceso universal con intervenciones más focalizadas en ciertos grupos vulnerables, a la vez que las prácticas y culturas organizacionales de las Instituciones involucradas suelen ser muy distintas entre sí, aunque con una característica común: la falta, o al menos debilidad, de trabajo coordinado multisectorial.

## **Retos de coordinación horizontal y vertical**

Finalmente, el tercer pilar de la construcción conceptual del Modelo de Gestión refiere a la coordinación, en dos planos: horizontal entre sectores y vertical entre niveles de gobierno.

Es posible sugerir desde un inicio de este punto una definición de *coordinación* que contenga tanto la cuestión de la multisectorialidad como del abordaje territorial. Se entiende por coordinación al "...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad, en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales" (Repetto 2005: 42-43).

El Proyecto es altamente intensivo en materia de coordinación, en particular pero no exclusivamente entre sectores del Estado nacional. En materia de intersectorialidad de la política social, Veiga y Bronzo destacan tres alternativas: "1) la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política; 2) la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación: cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y 3) la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma" (2005:10). Al decir de Prates Junqueira (2004), la calidad de vida demanda una visión integrada de los problemas sociales y la acción intersectorial surge como una nueva posibilidad para resolver esos problemas que inciden sobre una población que ocupa un determinado territorio. Es una visión importante, señala el autor, porque aporta una visión integrada de los problemas sociales y de sus soluciones.

La intersectorialidad conlleva claramente aspectos políticos y técnicos. En un sugerente estudio sobre la temática, Cunill Grau (2005) da cuenta de dos premisas que encuadran desde esta óptica el debate sobre intersectorialidad: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

A su vez, el Proyecto se propone aportar elementos para mejorar y fortalecer la intervención integrada en el territorio. Fueron los procesos descentralizadores de años recientes los que llamaron la atención sobre la dimensión territorial de la política pública. Hasta que esta reforma institucional no cobró fuerza a través de momentos sucesivos en las últimas décadas, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas sociales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. La expansión de esta visión centralista de la estatidad era particularmente crítica en el caso de las políticas sociales, en tanto los problemas que las mismas decían afrontar tenían múltiples matices y particularidades propias del entorno en el

cual emergían y que, a veces, lograban alcanzar estatus público. La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre «problemas» y «soluciones», pero también, aunque más tardíamente respecto a los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales, las cuales resaltan en importancia cuando se redefine quien hace qué en materia de políticas públicas entre los niveles de gobierno (Repetto, 2009).

En Cabrero Mendoza (2006) se presenta una sólida exploración de las complejidades que la descentralización genera en materia de política social, particularmente en lo que refiere al reto de la coordinación, en la cual se presentan diversas situaciones que se pueden dar en la práctica de la gestión intergubernamental de políticas públicas. Por una parte se analiza el nivel de centralización que guarda la política en cuestión, y por otro se analiza el nivel de intensidad de la acción de coordinación intergubernamental que se está paralelamente desplegando. Y establece cuatro situaciones:

- i. Una primera situación en la que se tiende a buscar la *coordinación a través de la jerarquía*, de manera vertical, a partir de «regulación dura», controlando la hechura de la política en todo el trayecto intergubernamental. Los riesgos de esta opción es que no permite obtener los beneficios propios de un proceso descentralizador como son la cualidad de proximidad y cercanía con los problemas. Además, la coordinación por jerarquía es un contrasentido, es altamente costosa y poco eficaz. Se presenta ante la falta de repertorio de opciones de regulación desde el gobierno central y se recurre a una vieja estrategia: el control.
- ii. Una segunda situación es aquella en la que se tiende a la *dispersión* debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan surgiendo conforme se descentraliza la política o el programa en cuestión. Los riesgos de este tipo de situaciones: falta de sinergia, riesgo de iniciativas contrarias, se diluyen los esfuerzos, se fragmentan los beneficios. El nivel central de gobierno con voluntad política descentraliza, pero no despliega paralelamente mecanismos técnicos que faciliten la coordinación, se trata de descentralizar para «deshacerse» de una parte de la política social o por falta de instrumentos alternativos, en estos casos es posible que en un lapso de tiempo se tienda hacia la recentralización. Por otra parte el beneficiario sufre confusión tratando de descifrar las opciones y lógicas de funcionamiento de los diversos programas.
- iii. Una tercera situación posible es aquella en la que se establece un tipo de *coordinación donante-receptor* en la que no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren los recursos del centro pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una dependencia mutua para ejercer recursos y programas. En este caso el nivel de descentralización es limitado, las ideas y el diseño general viene del centro, aunque con un margen de adaptación importante a los gobiernos subnacionales, hay una mayor voluntad y actividad de coordinación intergubernamental. Los beneficiarios en esta situación tienen mayor claridad aunque reciben diversidad de servicios que cada beneficiario deberá integrar.
- iv. La cuarta situación posible se refiere al caso de un *gobierno multinivel*, es decir el caso de un nivel de descentralización importante pero que es capaz de generar simultáneamente instancias de coordinación intergubernamental permanentes. Este caso es en el que se ha logrado instituir una red intergubernamental de política pública que ha logrado generar una dinámica de ajustes mutuos, de regulación cruzada, de juegos de coordinación, pero a partir de un acuerdo mayor que es el de maximizar la capacidad de coordinación, cooperación, y adaptación de sus miembros. Todos los participantes ven beneficios en la coordinación. De ahí el nombre de gobierno multinivel, esto es, se desvanece la división entre niveles de gobierno y el paquete de servicios al ciudadano aparece como un todo, coherente, cohesionado, complementario, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes del paquete final. En este caso la sinergia se maximiza, la «regulación suave» permite adhesión de los participantes. El beneficiario final no requiere descifrar el complejo entramado de servicios gubernamentales, son los diversos niveles de gobierno quienes asumen la tarea.

En las distintas alternativas que pueden darse de gestión multisectorial en el territorio, sobre todo en aquellas más intensivas en términos de coordinación, debe prestarse particular atención al rol de los niveles de gobierno involucrados. No se trata sólo de entender y mejorar el vínculo entre el Estado central y los municipios, sino que siempre es menester reconocer la importancia que tiene el nivel intermedio de gobierno.

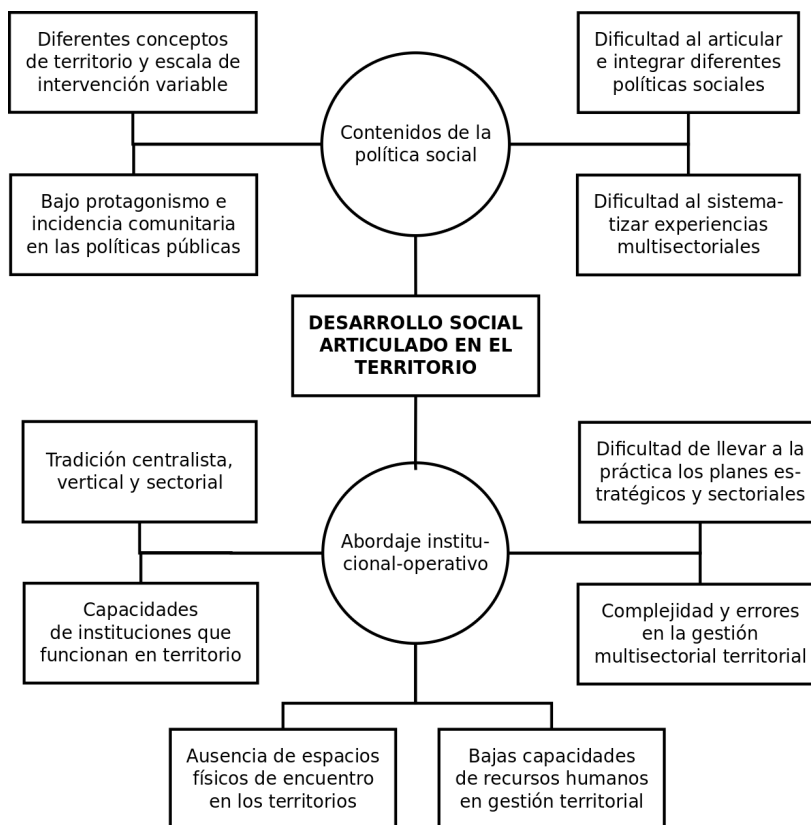
--> Agregar sección sobre la reorganización y modernización del Estado.

## Análisis de la problemática: causas y dimensiones

La experiencia histórica de Paraguay en materia de política social transita desde hace muy pocos años dos procesos: (i) por un lado y en materia de contenidos, *desde una matriz asistencial hacia un enfoque más amplio del «estado social» y con perspectiva de derechos*, donde la protección social (en tanto construcción de sistema) se constituye en un pilar que busca apalancar el desarrollo social; (ii) por el otro y en lo referido a lo institucional-operativo, *desde una marcada y segmentada lógica sectorial a la incipiente construcción de un abordaje multisectorial y de sincronización de acciones*, con clara atención a la dimensión territorial en la que se expresa la compleja y poli-facética problemática social. Está de más decir que no resulta fácil encontrar los puentes y vasos comunicantes entre ambos procesos.

La problemática que intenta afrontar el Modelo de Gestión, como un aporte complementario a otros esfuerzos, *tiene como marco general el primero de los procesos, pero es sobre todo expresión del segundo que refiere a lo institucional-operativo*. La desarticulada presencia del Estado en los territorios del país da cuenta de una matriz de gestión social arraigada en el pasado, pero también de las dificultades del presente para poder superarla. El fortalecimiento de las instituciones hace necesario un esfuerzo sostenido que oriente el corto y mediano plazo para terminar de hilvanar sus estrategias y acciones —actualmente dispersas— hacia una sola matriz en forma de políticas integrales. El *Gráfico 1. Árbol del problema y sus causas*, permite identificar las causas de la problemática de la articulación territorial de las políticas y servicios públicos y relacionarlas a los procesos de transformación del contenido de la política social y de su abordaje institucional-operativo.

Gráfico 1. Árbol del problema y sus causas



El *Gráfico 1. Árbol del problema y sus causas*, permite identificar las causas de la problemática de la articulación territorial de las políticas y servicios públicos y relacionarlas a los procesos de transformación del contenido de la política social y de su abordaje institucional-operativo.

A continuación se detalla esta serie de causas que pueden ayudar en la comprensión de la perdurabilidad de la problemática de la articulación de las políticas públicas:

- a) **Marcada tradición de intervenciones centralistas, verticales y sectoriales, con escasa presencia territorial.** El Estado paraguayo ha generado históricamente un marcado centralismo de las políticas públicas, sin mediar procesos de adaptación a las realidades locales, incluso contando con amparos constitucionales aún sin reglamentar (caso de la descentralización). A esto se le debe sumar una práctica marcada por la lógica del «compartimento estanco», de parte de las Instituciones con responsabilidad en sectores concretos de la política pública, donde a la falta de colaboración de la alta dirigencia política, se le suma una desconexión del trabajo técnico-operativo a nivel distrital y comunitario ya sea debido a falta de previsión o a presupuestos deficientes.
- b) **Escaso protagonismo y débiles capacidades de Gobernaciones, Municipios e instancias lo-**

- cales de instituciones del nivel central.** El creciente reconocimiento de la importancia del papel de las Municipalidades, y en menor medida del ámbito intermedio Departamental, no se corresponde necesariamente aún con un rol activo por parte de la mayoría de estas instancias, que debilitan su capacidad de articular tanto su propia oferta como la llegada de la oferta central, esta última además carente de instancias descentralizadas para la prestación de servicios adecuados a los territorios. Esta situación se ve reforzada por rasgos del sistema político y partidario que al no mediar controversias entre sectores afecta la gobernabilidad en las instituciones.
- c) **Debilidad de los recursos humanos en materia de gestión coordinada territorial.** La gestión social es altamente demandante de recurso humano especializado. Es parte de la realidad de las instituciones que se conformen los equipos de las áreas sociales sin considerar las necesarias competencias y capacidades, ni tampoco la adecuada orientación estratégica que permita dar continuidad y sostenibilidad a los procesos con las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios. Los avances en este ámbito se expresan con claridad en diversas instituciones sectoriales de la política social a nivel central, pero son todavía incipientes en ámbitos departamentales, municipales y otros de ámbito central que intervienen en lo local.
- d) **Las complejidades para aprender de la práctica de experiencias multisectoriales, debido a la falta de sistematización de estas experiencias.** Las instituciones de la política social del Estado paraguayo, sobre todo en los últimos años, han aumentado el caudal de prácticas y experiencias de carácter multisectorial. Para que realmente se transforme en un activo, es menester fortalecer los aprendizajes de experiencias recuperadas y resaltadas por las Instituciones. Más crítico aún, es encontrar el modo de transitar desde esos aprendizajes propios de las vivencias y experiencias de cada sector hacia consensos de carácter multisectorial.
- e) **La dificultad de plasmar los planes estratégicos, incluyendo los sectoriales.** Diversos son los planes estratégicos que el Estado paraguayo ha ido estableciendo en los últimos años, por ejemplo el marco general de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 ya referida, o para los sectores de Salud o Niñez y Adolescencia. Lo anterior constituye un importante capital que, para ser realmente aprovechado, requiere ser llevado a la práctica aprovechando las experiencias acumuladas, construyendo desde las necesidades reales, y de forma coherente con las acciones y ofertas propuestas.
- f) **Diferentes concepciones de territorio y escala de intervención variable por parte de las Instituciones del Estado central.** Al enfatizar la necesidad de entrar en contacto con los ciudadanos a través de un abordaje territorial real y no meramente discursivo, quedan en evidencia las diferentes concepciones del territorio que tiene cada Institución (por ej. región, zona, compañía, localidad, etc.). Esto está asociado no sólo a concepciones teórico-ideológicas, sino también al tipo de bien o servicio que ofrece cada institución. Así, mientras en algunos casos la escala del servicio requiere geografías más amplias que un distrito, en otras las intervenciones se concentran en áreas acotadas de un distrito. A esto se le debe sumar la diferencia de retos de coordinación multisectorial que existe entre territorios urbanos y rurales.
- g) **La excesiva complejidad de conceptos y los errores en la gestión multisectorial en el territorio.** A lo largo de los últimos años, conceptos como el ya presentado de la integralidad (que combina lo multisectorial con la gestión en el territorio), han ido ganando terreno en el lenguaje de la administración pública. La presencia creciente de un concepto no asegura, sin embargo, un uso apropiado del mismo al momento de traducirlo en prácticas de política pública, ya que se construyen relatos con dudoso fundamento empírico, teorías espurias o mitos que derivan en confusiones y malos entendidos masivos, con implicancias prácticas concretas en la complejización y dispersión de las acciones y posible impacto negativo en la credibilidad de las instituciones.
- h) **Ausencia de un espacio físico de encuentro en el territorio entre las instituciones públicas que participan de acciones en el territorio, las instituciones locales, y los beneficiarios.** La oferta de servicios de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales ha sido insuficiente para cubrir las nuevas demandas de la población en los asentamientos precarios. En este sentido, la ausencia de un espacio físico de encuentro invisibiliza las acciones públicas coordinadas en y para la comunidad, y debilita potenciales convocatorias a la participación de la ciudadanía.

- i) ***Dificultades para articular e integrar los diferentes tipos y tradiciones de políticas sociales.*** Involucrar a múltiples Instituciones con mandatos, tradiciones y recursos diversos, tiene la complejidad adicional de requerir abordajes territoriales que sean al mismo tiempo armoniosos con sus prácticas y su propia razón de ser. Sectores históricamente con una pretensión universal, como los casos de educación y salud, deberán articular en el territorio sus acciones con organismos más vinculados a grupos sociales o etéreos específicos, como es el caso de la Secretaría de Acción Social o la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. A esto se cruza la tensión propia que deriva de transferir recursos o entregar bienes, por citar sólo un aspecto crítico adicional a lo anterior.
- j) ***Escasa participación y protagonismo comunitario con baja incidencia en el diseño e implementación de las políticas sociales.*** A medida que los hábitos y la cultura democrática se afianzan especialmente en las nuevas generaciones de ciudadanos, las instituciones no han sabido aún adoptar el dinamismo necesario para fortalecer su oferta frente a la demanda social de una más profunda y extensa interacción con el Estado. En materia de participación, se encuentra a menudo el déficit en modernización y agilidad suficientes para brindar servicios oportunos y comunicar adecuadamente su disponibilidad, afectando así la confianza de los usuarios directos y de la ciudadanía en general.

Este conjunto de aspectos han sido presentados aquí como otras tantas posibles causas del problema general que se busca abordar con el Modelo de Gestión. En las mismas coexisten causas de índole histórico-estructural con otras menos arraigadas en la historia institucional, además de causas más centradas en los aspectos políticos con otras de tipo cultural u organizativo, y así otras tensiones emergentes. La adecuada utilización de este Modelo de Gestión como instrumento estratégico y efectivo deberá observar y analizar la especificidad de esta problemática en cada territorio de manera a efectuar procesos de cambio pertinentes y sostenibles en el tiempo.

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

El Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio es un conjunto de fundamentos y al mismo tiempo una hoja de ruta que ayuda a ordenar el trabajo en equipo entre instituciones prestadoras de servicios públicos que funcionan en los territorios; en este sentido plantea la utilización de instrumentos útiles para la concertación de acuerdos, la mejora de la gestión y con ello la obtención de mejores resultados en el campo del desarrollo social. En cuanto a su enfoque territorial, el Modelo de Gestión busca instalarse como *una metodología de trabajo articulado y coordinado en el territorio, a través de planes concertados* orientados a generar condiciones dentro de la propia comunidad que coadyuven a la sostenibilidad de las acciones implementadas en torno a las políticas y los servicios públicos.

El Modelo de Gestión se basa en la generación de alianzas colaborativas entre niveles de la administración pública como **Gobierno central, Gobernaciones Departamentales, Municipalidades, otros entes autónomos y servicios públicos**, y los actores del **sector privado productivo, de la sociedad civil y las comunidades**, para coordinar distintos planes y acciones de manera simultánea y complementaria. La eficacia de la Administración Pública en este rol de articulación se puede medir a través de la correcta formulación de políticas públicas y también de la eficiencia en su implementación coordinada con todos los actores y entre los niveles de gobierno.

La formulación e implementación de la política pública estará condicionada a las características institucionales tanto de la estructura como la organización de la administración del Estado, es decir, *la eficiencia estará asociada al grado de dispersión de la toma de decisiones* a su vez asociadas a una estructura ministerial y de servicios públicos nacionales, a su distribución territorial tanto de la administración central como de las administraciones territoriales, y a la aplicación de las mismas por agentes distintos de la administración tales como, organizaciones no gubernamentales y/o el sector privado, que cumplen funciones como prestador de bienes y servicios públicos.

Una correcta formulación de las políticas públicas, es lograr que a través de un diagnóstico certero se identifique uno o más problemas de acción pública y a partir de ello proponer una solución factible de ser implementada, considerando aspectos tales como, expectativas y nivel de aceptación de la comunidad, de recursos financieros y tecnológicos disponibles en un plazo de tiempo adecuado que permita un proceso de evaluación de la ciudadanía.

### *Nota 1. Modos de implementación de la política pública*

1. La aplicación centralizada corresponderá a una implementación del nivel central en el territorio (Ministerio, Servicio Público).
2. La forma descentralizada corresponderá a un órgano descentralizado territorialmente (Gobernación, Municipio).
3. Como variante de la descentralización (Rondinelli, 1983), la ejecución de un bien y servicio público prestado por empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.
4. Un modelo mixto donde participan actores del nivel central, territorial o privado.

Si bien una política pública puede ser formulada correctamente, *la eficiencia de la política pública adoptada dependerá de su implementación*, y a raíz de lo anterior ésta recaerá en la estructura y organización existente para su ejecución, la que podrá ser implementada en una lógica centralizada, descentralizada, privada o mixta, según se ve en la *Nota 1. Modos de implementación de la política pública*.

En este marco, la lógica de la gestión territorial de las políticas públicas implica considerar dos elementos básicos, *el primero* considerar el desarrollo territorial como un sistema (participación de actores pertinentes) y además gestionar en base a un modelo contractual (modelo de acuerdos formales). Para el

primero, considerar que la gestión no solo puede ser enfocada desde un solo nivel (centralizado, descentralizado, privado), sino que, *todos los niveles deben estar presentes en la implementación o aplicación de las políticas públicas*, ello implica adecuar la estructura y organización en base a un acuerdo o contrato entre los actores que tienen injerencia en el sistema (ej. nivel central, nivel departamental, nivel municipal, etc.) y el conjunto de políticas públicas (ej. políticas públicas sociales) permitiendo con ello aumentar las sinergias institucionales como también disminuir las posibles externalidades negativas ante la aplicación de las políticas públicas.



La implementación de políticas públicas bajo un modelo de gestión territorial significa incorporar a la estructura y organización de la administración las cualidades de un modelo adhocático mediante la conformación de *equipos de trabajo territoriales e interinstitucionales* que promuevan el principio de «unidad de acción» para la dirección de las políticas públicas considerando la participación en este espacio de los actores relevantes e importantes en su aplicación, los que se regirán por un mandato previamente definido que asigne sus atribuciones y ámbito de acción todo ello dentro de las estructuras vigentes y en los marcos normativos actuales con lo cual se viabilizaría su implementación.

Una correcta articulación en el territorio de las instituciones y organizaciones aumenta la probabilidad de una aplicación eficiente de las políticas públicas y por ende la retroalimentación para una futura formulación de nuevas políticas. Una distribución coherente de atribuciones en el marco del proceso de toma de decisiones para la implementación y ejecución de las políticas públicas aumenta la capacidad de dirección de las mismas si esta se realiza bajo el «principio de proximidad», es decir, *las decisiones se toman en el lugar donde el problema se produce y la solución será implementada*, dado que tendrá la misma percepción el ejecutor como el beneficiario.

Luego de la identificación de atribuciones en los sectores y niveles de gobierno se *deberán seleccionar los territorios en base a las prioridades de las Municipalidades respectivas*, para concordar con ellas las condiciones para la implementación del Modelo de Gestión, previo reconocimiento de las características específicas de los territorios a intervenir, para el establecimiento de las prioridades.

Si bien el Modelo de Gestión propone un abordaje inicial con la población en los territorios *en torno a componentes o ejes estratégicos<sup>2</sup> determinados*, ellos constituyen el punto de partida en torno al cual se debe movilizar la inversión pública que se va a coordinar para apoyar a estos territorios. No obstante, además de

*Nota 2. Unidades de intervención del Modelo de Gestión*

1. El territorio, entendido en este caso como una agrupación residencial de localización específica y límites conocidos.
2. Cada una de las familias comprendidas en el sector donde se vaya a intervenir.
3. Cada pueblo originario, respetando especialmente los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de cada comunidad (Convención OIT N° 169).

ellos, cada experiencia podrá motivar el allegamiento de recursos complementarios —de carácter público o privado— que permitan enriquecer la cartera de proyectos que conformará el portafolio de recursos para hacer gestión de la vulnerabilidad y el riesgo que afecte a cada territorio, interviniendo selectivamente según define la *Nota 2. Unidades de intervención del Modelo de Gestión*. Esto significa que algunas iniciativas o proyectos estarán dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las familias y sus integrantes, y otras irán orientadas a una inversión en el territorio, ya sea mejorando su dotación física o proveyendo infraestructura y equipamiento comunitario.

## Condiciones esenciales para una mejor articulación de las políticas y servicios sociales

Los ejecutores de políticas, programas y proyectos sociales y, en general todos quienes participan en la implementación de experiencias que motivan alguna intervención social, operan en escenarios complejos, en los que por lo general se involucran diversos sentidos asociados a la acción. Por lo mismo, se ponen en juego interpretaciones diferentes, expectativas distintas e intereses particulares. Lo peculiar de la red que se espera tejer en esta estrategia de articulación en el territorio, es la capacidad para generar referentes comunes que provoquen una acción colaborativa, coordinada y sistemática.

En su sentido amplio, el Modelo de Gestión entiende a las redes como sistemas de vínculos —formados por discusiones y acciones— que se dan entre instituciones, personas, o grupos de personas, orientados hacia el intercambio de apoyos. Esta es una definición sintética pero representativa de la forma en que el Modelo de Gestión, como estrategia de articulación, observa la realidad del ejercicio de implementación de políticas públicas, que se refuerza en la *Nota 3. Incentivos para la colaboración institucional*.

En el Modelo de Gestión, el precepto de que **«el todo es más que la suma de las partes»**, se cumple con mucha claridad. Si lo que se quiere es tener una lucha contra la pobreza en los territorios, donde este objetivo sea asumido por las agendas sectoriales de todos los integrantes de la institucionalidad respectiva, es necesario garantizar ciertas condiciones básicas para que se pueda hablar de una estrategia de articulación. Dicho de otro modo, para que los actores se circunscriban a la lógica del Modelo de Gestión debe ocurrir al

<sup>2</sup> En la fase piloto del Modelo de Gestión se han definido como ejes estratégicos: Niñez, Salud y Vivienda.

menos cuanto sigue:

1. Que la **preocupación por la articulación de políticas y servicios sociales en territorio cuente con prioridad en la agenda gubernamental**. Significa contar con la voluntad política que demuestre la preponderancia de este objetivo, y que de alguna manera sintonice las agendas sectoriales en pos de un enfoque más transversal de política social. Frente a la diversidad desarticulada de agendas programáticas, debe configurarse una agenda de política pública en torno a situaciones de pobreza, que sirva de referente al diseño de acciones específicas dentro de los sectores, que sean impulsadas y monitoreadas por las cabezas de cada institución.

*Nota 3. Incentivos para la colaboración institucional*

- i. **La contribución de cada actor a la construcción de soluciones relativas a los problemas de pobreza y vulnerabilidad en los territorios**, es decir, la acción de un agente público en una red de política pública, tiene el sentido de aportar servicios y beneficios que, complementados con los demás, pueden generar efectos significativos revirtiendo vulnerabilidades y riesgos en las personas y en los entornos en los cuales ellas habitan.
- ii. **El mutuo fortalecimiento de capacidades entre actores**, dada la complementación que se puede producir a partir de diversos aportes, incluso presupuestarios. Uno de los incentivos más eficaces para la generación de compromisos activos por parte de los miembros de las redes, es el provecho que pueden extraer por el sólo hecho de formar parte de una comunidad de acciones.

2. Que exista una entidad **que asuma explícita y reconocidamente la función de coordinación en forma de una «cabeza visible» a nivel local**. Aunque la implementación de una estrategia territorial no demande arreglos institucionales formales, esto es, que no se afecte muy profundamente el diseño de la institucionalidad, deben producirse acondicionamientos básicos para la readecuación de cada actor al propósito fundamental de las actividades en todos los niveles de operación. Para eso, es necesario contar con un referente institucional que asuma el rol de «cabeza visible» del sistema, en ello la **Municipalidad** es la mandatada para asumir ese rol. Lo anterior, junto con facilitar la delimitación de responsabilidades políticas, sirve para generar un orden básico relativo al Modelo de Gestión. Y, junto con eso, facilita la generación de las conversaciones y acuerdos que se necesitan para operar de manera coherente.
3. Que cada actor tenga **claro cuál es su aporte a la implementación del Modelo de Gestión**. En el caso de la institucionalidad social, el valor de la presencia y participación de cada actor, público y privado, es justamente su capacidad para aportar a la satisfacción de necesidades y a la solución de problemas manifiestos, vinculados a la pobreza, la desprotección y el riesgo en los territorios.
4. Que exista una **comunidad de lenguaje y de competencias** donde los involucrados den la misma interpretación a los términos utilizados. Aunque este principio es aplicable a casi cualquier situación de comunicación humana. Por lo mismo, es necesario **generar una mancomunidad de aprendizajes y de procesos de formación** a fin de que cada agencia interprete correctamente los conceptos e interpretaciones que se dan a cada una de las orientaciones generadas desde el Modelo de Gestión.
5. Que el **diseño básico del Modelo de Gestión** correspondiente al nivel central, **tenga expresiones descentralizadas y que recoja las pertinencias culturales del territorio**. Algunos componentes del diseño del Modelo de Gestión, corresponden justamente a las condiciones y procedimientos para la articulación de agentes del nivel nacional. Sin embargo, buena parte de ese esquema debe replicarse con un enfoque territorial tal, que se respeten las estructuras culturales en los territorios adheridos al Modelo de Gestión.
6. **Que los beneficiarios en los territorios cuenten con todas las facilidades que permitan su participación en el diseño e implementación de las actividades generadas desde el Modelo de Gestión**. La preponderancia atribuida a la participación de las personas en los procesos que les afectan, es una premisa básica del enfoque de ciudadanía que se está instalando en la conversación pública sobre políticas sociales. Sin embargo, es menester del Modelo de Gestión el cautelar la disponibilidad de condiciones esenciales para que eso ocurra – como transparencia y oportunidad en la información y, existencia de canales formales que promuevan participación.
7. Por tanto, el Modelo de Gestión como estrategia de articulación en territorio, debe estar en condiciones de **acoger las demandas y necesidades de las personas que han sufrido pérdida o deterioro de bienestar** en el territorio. Y, debe contemplar la existencia de nodos estratégicos capaces

de detectar estas situaciones y de conectar nuevamente a las personas y familias con el sistema de servicios públicos.

8. **Que exista una *identidad común entre instituciones articuladas, y que se vea reflejada en el Modelo de Gestión.*** Es importante generar las condiciones institucionales que establezcan las normas de funcionamiento básicas del Modelo de Gestión. Pero también, resulta esencial que se genere una identidad en el territorio donde tanto los directamente involucrados, como otros agentes de política no comprometidos de manera directa y, en general, cualquier otro actor, incluidos los beneficiarios, asuman al Modelo de Gestión como un referente principal común.

Una de las virtudes principales de una estrategia de articulación de entidades públicas en el territorio, es justamente que permite aunar esfuerzos y acciones, evitando superposiciones y duplicidades, procurando aprovechar con la mayor eficiencia los recursos existentes, evitando superposiciones. Por lo mismo, no es adecuado que las instituciones públicas «compitan» por estar a cargo de temas similares, sino más bien se deberá fomentar el acuerdo sobre la yuxtaposición de funciones, generando proximidades, convergencias y sinergias favorables a una complementariedad efectiva tanto horizontal entre sectores como verticalmente entre niveles de gobierno y con criterios dinámicos de **subsidiariedad**. <<-- Definir en el glosario.

## **Análisis de la institucionalidad social**

El actual modelo de desarrollo ha exigido la implementación paulatina de un nuevo tipo de política social, más compleja y variada que las políticas tradicionales. Este desarrollo ha significado un enorme esfuerzo por adecuar las estructuras a los programas que se han venido desarrollando, en particular cuando la ejecución de éstos ha demandado grados crecientes de transversalización de objetivos de política, niveles importantes de desconcentración, apertura de espacios participativos, y la incorporación de numerosas intersecciones (verticales y horizontales) entre instituciones.

Lo anterior queda reflejado en la *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020* en su Eje 4: Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la Inversión Social. En el mismo se concilia la necesidad de reestructurar el sector público paraguayo, propiciando el cambio con una mirada sistémica, humanista y orientada hacia el ciudadano y la ciudadana. Es decir, *se tiene que asegurar la comprensión de que las instituciones públicas forman parte de un todo y comparten el mismo propósito*, por lo que la colaboración inter-institucional debe ser una práctica cotidiana que se instale para que el cambio se haga visible.

En el marco de los nuevos desafíos de política, la regla básica para el concurso de competencias institucionales hacia rendimientos más eficientes y eficaces ha significado, en primera instancia, que el desarrollo social se transversalice: su responsabilidad se encuentra distribuida y es compartida por distintos actores dentro de uno o varios sistemas, al punto que su funcionamiento y eficacia no depende de ninguna institución particular sino del conjunto de sus acciones.

### *Nota 4. Desafíos de la institucionalidad social*

**La existencia o ausencia de una autoridad con liderazgo** capaz de concertar voluntades y trabajar en la gestión de la estrategia de desarrollo territorial del país;

**La modernización de la gestión pública**, ligada muy fuertemente a la superación de los estilos burocrático administrativos tradicionales, reemplazados por los paradigmas de sincronización pública; y,

**La implementación de rediseños institucionales**, es decir, la adopción de medidas relativas a la flexibilización de políticas o programas y, en muchos casos, a la creación de nuevos diseños para el ejercicio de nuevas tareas o propósitos.

Aunque la preocupación por la institucionalidad en la política social no es nueva, las discusiones que se han producido en el diseño de mecanismos de articulación institucional en los territorios se han concentrado fuertemente en tres aspectos centrales listados en la *Nota 4. Desafíos de la institucionalidad social*.

La discusión de estos tres aspectos se puede sintetizar en el nombre de «*procesos de coordinación institucional de la política pública*», que si bien son reconocidos por su valor estratégico para las acciones de articulación en los territorios, se debe notar que los mismos

además responden y se vinculan con otros procesos ligados a la readecuación permanente de las estructuras institucionales, que brinden un mejoramiento en sus capacidades y que permitan la adaptación a los entornos territoriales y culturales diversos. El *Gráfico 2. Modelo de adaptaciones institucionales*, ayuda a visualizar el proceso permanente de cambios que viven las instituciones, a la cual se deberá insertar cualquier

mecanismo de articulación.

Considerando que el fenómeno de la pobreza, y dentro de ella la vulnerabilidad territorial, es eminentemente multidimensional, una estrategia territorial con buen pronóstico es aquella que se sustenta sobre una base institucional capaz de generar condiciones proclives al desarrollo de habilidades y competencias por parte de la población. Desde luego esto sólo es posible con una **institucionalidad fuerte y coordinada**, planteada desde una perspectiva de largo plazo<sup>3</sup>.

Para llevar a cabo un análisis adecuado de la institucionalidad en el

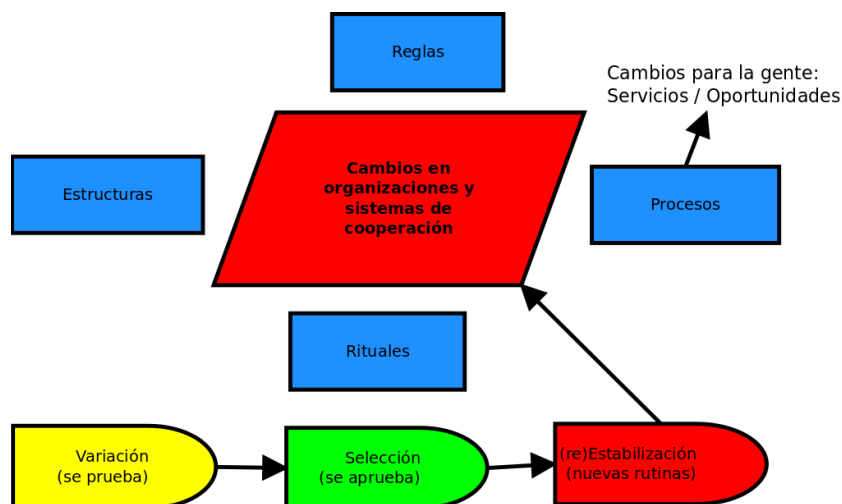
Paraguay, y tomar las decisiones correspondientes para su reorganización o fortalecimiento en el marco de la aplicación del Modelo de Gestión, se han identificado elementos institucionales primarios que se detallan en la *Nota 5. Factores del funcionamiento institucional del Modelo de Gestión*.

Además, ya que su operacionalización es altamente demandante de recursos humanos especializados, las competencias y habilidades de los profesionales y técnicos que dirigen la política social son de vital impor-

ta para la correcta implementación y gestión de las acciones articuladas a nivel territorial. *Los saberes sectoriales son «condición necesaria» mas no «condición suficiente» para llevar a la práctica objetivos de coordinación y articulación del Modelo de Gestión.* Es importante implementar acciones de formación y fortalecimiento en aquellas brechas conceptuales y técnicas, en sus diversas expresiones y complejidades, que se dan en la coordinación multisectorial, más aún en el territorio.

La perspectiva de trabajo conjunto con otras instituciones es un activo importante y por ello se debe evitar generar tensiones al interior de la instituciones, en especial a través de la resistencia de aquellos integrantes que no tienen la misma concepción de trabajo multisectorial, ya

Gráfico 2. Modelo de adaptaciones institucionales



*Nota 5. Factores del funcionamiento institucional del Modelo de Gestión*

- i. **Cuáles son los organismos existentes en el territorio:** Es importante no dar por conocida la institucionalidad en el análisis o en el diseño de ninguna estrategia territorial, con frecuencia se omiten actores que aunque ejercen funciones definidas, no se sienten identificados con un ámbito de acción común, o son invisibilizados por sus pares más prominentes.
- ii. **Cuál es el marco normativo que los rigen:** Existen marcos normativos comunes, como el Presupuesto General de Gastos de la Nación u otros, los organismos públicos tienen estatutos propios donde se definen sus responsabilidades y atribuciones, así como los mecanismos de operación habilitados para su desempeño. Su análisis debe considerar esas regulaciones sobre el actuar de las instituciones y las posibles incompatibilidades, exclusiones o superposiciones que se puedan producir, en el contexto de una articulación interinstitucional.
- iii. **Cuál es el servicio que prestan o la función que desarrollan:** En el caso de la institucionalidad sectorial más típica, es relativamente fácil la identificación de las pericias de cada organismo. El análisis de la institucionalidad en el diseño de una prestación articulada, ha de considerar y observar de cerca los capitales organizacionales y sociales disponibles, se trata de conocer la especialización institucional de cada organización, que le otorga competencias particulares a su quehacer, permitiéndole tender lazos y hacer compromisos sociales. Esto requiere de mantener actualizada y con mucha precisión una matriz de prestaciones, donde se definan todos y cada uno de los objetivos perseguidos por cada Política o programa en el territorio.
- iv. **Cuál es el modelo de coordinación que las articula:** En sentido estricto, puede existir una institucionalidad que funcione con el mínimo de coordinaciones posibles. Sin embargo, un Modelo de Gestión adaptado a las exigencias político técnicas —e incluso metodológicas— demanda articulaciones significativas. En este caso, los modelos de coordinación están referidos a instancias de articulación que se crean en cada nivel político administrativo para establecer relaciones interinstitucionales que favorezcan la integralidad de un plan transversal y multidimensional.

3 “Un elemento político institucional indispensable para avanzar en la construcción de una estrategia legitimada para enfrentar la pobreza, se asocia al establecimiento de responsabilidades claras entre los diferentes sectores y jurisdicciones del Estado, lo cual implica la existencia de normas y mecanismos para forzar a que las mismas se cumplan” (Repetto, Sanguinetti y Tommasi).

que se puede ver afectada la propia coordinación al interior de las instituciones limitando con ello las prestaciones que se logre articular en el territorio.

Uno de los objetivos de la agenda institucional que persigue el Modelo de Gestión, es *que las instituciones visibilicen las dificultades que presentan sus propios equipos para abandonar las tareas enfáticamente administrativas*, entrañadas en un paradigma de gestión que privilegia lo sectorial. La presencia de **un nuevo abordaje de gestión multisectorial coordinada en el territorio**, hace hincapié en *que todos los integrantes de la Institución reconozcan la importancia de trabajar de un nuevo modo: transparente, colaborativo, eficaz y eficiente*.

## Desafíos de la oferta pública: de lo universal a lo específico en el territorio

La articulación territorial de las políticas sociales trata de operar sobre las causas que inducen la reproducción intergeneracional de la pobreza y de modificar las condiciones que acentúan riesgos y vulnerabilidades en el territorio. Por ello *es imprescindible observar qué tipo de programas se consideran esenciales para la composición de acciones a partir de la adopción del Modelo de Gestión*, y del mismo modo, cuál es la contribución efectiva de cada uno a la superación de las condiciones que afectan la calidad de vida de las personas.

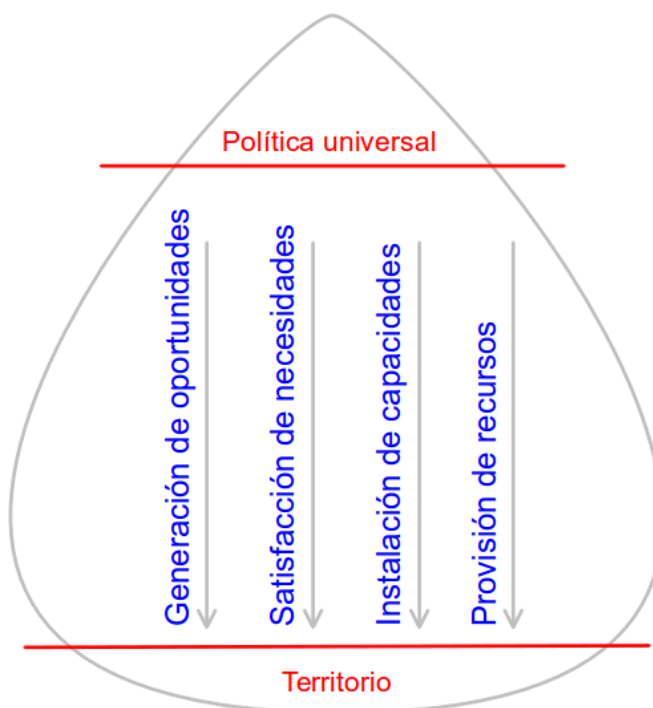
Es precisamente esa la relevancia de la **oferta pública Universal**, entendida como el conjunto de programas, proyectos, beneficios y/o servicios que el Estado Paraguayo pone a disposición de un determinado grupo o territorio, para el logro de uno o más fines dados por los objetivos de la política social. Es esa oferta la que *intermedia entre un nivel macro político y un nivel localizado de instalación de procesos para el logro de los cambios esperados en la situación de vida de las personas*.

Los programas y proyectos sociales universales son la expresión objetiva de la política social y, obviamente se crean para satisfacer necesidades y solucionar problemas de la población en sus territorios. Es necesario *distinguir entre «demanda real» y demanda «potencial»*. La primera, refleja el conjunto de la población que expresa y reclama una solución a sus necesidades y, por lo tanto, se trata de una demanda manifiesta. La demanda potencial, en cambio, contempla a toda la población que tiene la carencia, independientemente si la traduce o no en demanda. En este contexto, «demanda insatisfecha» equivale a necesidad insatisfecha. Esta demanda se satisface a través de las políticas sociales, que se constituyen en una oferta que opera por la vía de los subsidios de bienes o servicios, para entregarlos a la población beneficiaria a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive, con total gratuidad.

En esta lógica, se puede concebir una estrategia de articulación de políticas que pase **de lo Universal a lo específico en cada localidad**, como *una oferta consistente en un conjunto sistemático y organizado de intervenciones* que, a través de sus distintas actividades y por medio de los servicios y beneficios que otorga, cumple con objetivos definidos, que se vinculan con la **generación de oportunidades**, la **satisfacción de necesidades**, la **instalación de capacidades** y la **provisión de recursos**, según los *requerimientos específicos del segmento de la población al que van dirigidos*, y de acuerdo a las metas y parámetros acordados en el Nivel Central.

Así, la definición de oferta pública en el diseño del Modelo de Gestión al focalizarse territorialmente hablando, naturalmente abarca los programas sociales universales pero también los excede, ya que puede considerar otros sistemas de provisión de servicios que no necesariamente tengan la forma convencional de un programa tipo. La implementación de una es-

Gráfico 3. De lo universal a lo específico en el territorio



trategia transversal para la superación de situaciones de pobreza en los territorios, debe tener en cuenta esta distinción, a fin de no excluir prestaciones sobre la base de su mayor o menor coincidencia con los formatos universales que se manejan para denominar a los programas.

Entonces, en el Modelo de Gestión, *la articulación y coordinación de acciones*, no tiene que ver solamente con la vinculación entre actores o instituciones. Antes que todo, *tiene que ver con la combinación de los servicios y beneficios que las distintas instancias son capaces de proveer en las respectivas realidades territoriales*. En consecuencia, la articulación adquiere sentido cuando busca yuxtaponer, combinar e integrar las distintas acciones que los programas y servicios llevan a cabo, ya que a partir de la convergencia virtuosa de ellas, es posible generar impactos más significativos sobre la disminución de la pobreza y el desarrollo en los territorios.

## **La planificación en el Modelo de Gestión**

Un planteamiento de articulación se expresa en la planificación de los programas donde interviene el Modelo de Gestión, y tiene el objetivo de destacar la complementariedad de competencias y funciones de los diferentes niveles jurisdiccionales, para la implementación de políticas públicas. Cada nivel jurisdiccional tiene su alcance y su derivación respecto de las metas y objetivos formulados a través del Plan Operativo que incluye actividades y tareas.

La estrategia de planificación involucra de modo crucial a los gobiernos municipales, los gobiernos departamentales y el gobierno central. El primer nivel, a su vez, envuelve a los actores relevantes de la sociedad civil.

### La planificación a nivel local

Previamente a la identificación de las localidades de todos los municipios de la República para el diagnóstico, a nivel del Gobierno central se establecerán “prioridades” de atención e intervención, dada la necesidad de afrontar las demandas sociales en los lugares que plantean mayores necesidades medidas respecto de otros.

Ya en la instancia municipal, la planificación estratégica deberá partir de un diagnóstico que implica el relevamiento de las necesidades sociales insatisfechas de las comunidades territoriales. Si bien las mismas albergan una diferenciación social y, por ende, la desigualdad social, el plan de implementación debe garantizar el relevamiento más preciso posible de las necesidades de los sectores sociales en situación de pobreza extrema y luego incorporar también necesidades de los demás sectores.

El nivel de diagnóstico deberá consistir en un método combinado que dé cuenta, por una parte, de indicadores objetivos de condiciones de vida, sobre cuya base se establezcan las metas y objetivos de planificación; por otra parte, de indicadores subjetivos, resultantes de consultas a familias y comunidades territoriales, para comprender la lógica de organización social y funcionamiento institucional del Estado, sobre cuya base la intervención sea eficaz, equitativa y socioculturalmente sensible.

El nivel de ejecución involucrará a los mismos agentes participantes en el diagnóstico, a saber, la municipalidad, las organizaciones de la sociedad civil (incluidas las organizaciones territoriales formales), así como las comunidades locales representadas en los planes (en caso que no cuenten con organizaciones territoriales formales). Su ejecución supone la coordinación por parte de la Municipalidad a través de la figura de la “Coordinación Municipal” del Modelo de Gestión.

El nivel de seguimiento involucra a actores del gobierno local así como al de la sociedad civil, aunque la participación del gobierno departamental es clave. El mismo provee una mirada de articulación regional y plantea comparativamente aciertos y dificultades a los planes implementados localmente.

### La planificación a nivel departamental

La instancia departamental, a través de la Gobernación, debería desempeñar un papel clave. Intermedia entre el nivel central de planificación y el nivel local recién esbozado, garantizando el rigor técnico con diseños

pertinentes de actuación y asegurando la articulación de las intervenciones locales.

Pero además, el gobierno departamental es un actor clave de articulación de las entidades del sector público que actúan en el territorio, estableciendo criterios progresivamente institucionalizados de coordinación y yuxtaposición. En este sentido, la instancia técnica departamental constituida a los efectos del Modelo de Gestión, deberá cumplir una función central en la capacitación de los actores locales (incluidos equipos técnicos) así como establecer mecanismos de articulación de los diferentes planes municipales en el marco del Modelo de Gestión para constituir un **Plan departamental**.

La elaboración de un **Plan departamental**, sobre la base del ensamblamiento de los diferentes planes municipales, dará al gobierno departamental indicadores de metas y objetivos así como de actividades y tareas relacionadas que pueden ser monitoreados, revisados y evaluados. Se asegura, así, una coordinación regional de la política pública social a los efectos de, por un lado, disminuir las brechas sociales y, por otro lado, reducir las inequidades territoriales.

### La planificación a nivel central

Los planes nacionales, cuya atribución compete al Gobierno central, no pueden resultar de un trabajo centralizado y lejano de las características, necesidades y desafíos a escala local y regional. Por el contrario, los mismos deberían ser consecuencia de un trabajo de planificación en los diferentes niveles jurisdiccionales que articulen de manera oportuna y pertinente las estrategias de intervención para responder a demandas asociadas al bienestar.

A través de la STP, la instancia central no solamente formula planes nacionales articulados sino que asegura mecanismos eficientes de seguimiento de la ejecución y, por lo mismo, establece criterios de evaluación acordes a lo implementado en cada subnivel. Además, la instancia central de planificación, a través de la STP, plantea una discusión amplia intersectorial, transmitiendo las especificidades locales y regionales de los distintos sectores (educación, salud, transporte, vialidad, vivienda, etc.) para una retroalimentación de los mismos ya no solamente en función de sus objetivos institucionales sino también en función de los objetivos interinstitucionales para dar cumplimiento a políticas públicas integradas e integrales.

Es clave la instancia central de planificación (STP) para la formación y capacitación de las unidades técnicas departamentales, para que éstas respondan a los métodos establecidos (y progresivamente estandarizados) de la política pública articulada y coordinada. Pero también dicha competencia (de formar y capacitar) deberá acompañarse de un trabajo de seguimiento y evaluación nacional del Modelo de Gestión. La modalidad, para ello, será sobre muestras aleatorias o bien, inducidas por casos extraordinarios que requieran atención o apoyo urgente.

Finalmente, el éxito del Modelo de Gestión no puede desconocer la imperiosa subsunción de la función de “presupuestación” de los planes. Es decir, no se puede establecer una planificación en los diferentes niveles jurisdiccionales sin que involucre una estrecha vinculación con la asignación de los recursos necesarios, los cuales no solo deberán transferirse minuciosamente en tiempo y forma sino además se implicarán progresivamente en una modalidad orgánica de intervención de la política pública que implique una autonomía de administración financiera (sin desconocer la auditoría y contraloría de los fondos públicos para garantizar la transparencia)

Sobre estas bases, la planificación central constituirá un medio de política pública competente y eficaz en el objetivo del desarrollo con inclusión social.

### **La «gran tarea» de la coordinación institucional**

Dentro de un contexto interno de desequilibrios sociales importantes, con algunas limitaciones financieras, y un evidente desgaste institucional, se vuelve necesario avanzar en la construcción de un equilibrio dinámico entre eficiencia, equidad y democracia, tarea que demanda una alta y sostenida capacidad técnica y política del Estado y sus instituciones. Dentro de esto, *la función de coordinación* constituye una herramienta de suma importancia, ya que *es la fuerza motriz que permite que todo lo anterior ocurra*.

La coordinación institucional de la acción pública social, propuesta por el Modelo de Gestión, es sin duda

una necesidad de primer orden. Para ello debe quedar claro tanto la necesidad que motiva que la coordinación se efectúe, como las múltiples expectativas cifradas en torno a ello, como se ve en la *Nota 6. Prioridades en la coordinación estratégica*. Dar por obvio el aporte de una coordinación cualquiera, puede resultar en el desgaste operativo de acciones que, mejor encaminadas, podrían aprovecharse más plenamente.

Del mismo modo, la coordinación debe darse de manera simultánea y concatenada entre distintos niveles y en direcciones diferentes. Es decir, debe ser horizontal y vertical y darse a nivel interno y externo. En efecto existe un primer nivel de coordinación que tiene que ver con la alta gerencia de las políticas públicas, en lo que respecta a la definición de prioridades político estratégicas y la definición de agencia.

Así la coordinación intersectorial, puede definirse como aquel *modelo de gestión sustentado en la participación coordinada de distintos actores del territorio* (Gobierno Central, Gobernaciones y Municipalidades), *cuyos servicios y pres-*

*taciones constituyen un conjunto de satisfactores con los cuales se pretende atender las necesidades y resolver los problemas de un grupo social en un territorio definido*, afectado por distintas vulnerabilidades, y para cuya superación se requiere dar coherencia a la intervención institucional a través de directrices provistas por un marco general que organiza la acción, más allá de los aportes específicos de los distintos entes.

Asimismo, un modelo de coordinación pensado para una estrategia articulada en el territorio —entre Gobierno Central, Gobernaciones y Municipalidades—, debe considerar el análisis de competencias, responsabilidades, intereses y capacidades de actores públicos y privados, incluyendo entre éstos últimos los de la sociedad civil. Si la coordinación es en el Modelo de Gestión una cadena de conversaciones y acuerdos para una acción sincronizada y complementaria que permita el logro de objetivos compartidos, *es fundamental que se integre a este circuito a los actores no públicos y semipúblicos*, para comprometer la acción de los agentes que tienen aportes que realizar a la promoción y provisión de prestaciones sociales.

Lo que subyace en el Modelo de Gestión, es que la intervención de un solo agente no basta para resolver ciertas situaciones que, por sus características y complejidades territoriales, demandan la complementariedad de distintas ofertas. En consecuencia, *la vinculación estratégica de distintos actores institucionales se convierte en una alternativa más efectiva, sin necesidad de alterar orgánicamente el diseño estructural de la institucionalidad*. El Modelo de Gestión, en atención a esta definición, *requiere de un marco institucional intersectorial*, para satisfacer las necesidades de la población que en un territorio busca resolver, y no sólo que sea el marco para que distintos actores pongan su oferta en un territorio determinado.

La gestión intersectorial de políticas y programas requiere en un principio de un marco institucional *ad hoc* para su adecuada operacionalización. Sin embargo, al plantear la necesidad de rediseñar la institucionalidad existente, *no se postula como alternativa obligada la creación de nuevos nichos institucionales*, sino más bien innovar en la articulación de los que ya existen, formalizando las relaciones interinstitucionales requeridas en instancias de coordinación cuya función sea precisamente la convergencia simultánea y permanente de todos los actores institucionales involucrados y en todas las etapas del proceso.

Desde este punto de vista, **la intersectorialidad** no queda reducida a la dimensión administrativa de la gestión, sino que **se convierte en un componente técnico y metodológico de la acción de Estado**, fundamentalmente porque ella implica que no sólo se concuerdan colectivamente los contenidos mismos de la oferta —conjunto de bienes y servicios que son traspasados a la población destinataria—, sino que *además deciden en conjunto los criterios de diseño que a fin de cuentas tendrán implicancias para la focalización de la política social y para las estrategias de trabajo con los beneficiarios*.

*Nota 6. Prioridades en la coordinación estratégica*

- i. Adaptarse a **los lineamientos de desarrollo estratégico del país**.
- ii. Definir las **prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental**, de forma que se establezca un principio ordenador que oriente los procesos de toma de decisiones sociales.
- iii. Acotar los **espacios territoriales donde se llevará a cabo la implementación** del Modelo de Gestión.
- iv. Precisar el **establecimiento de responsabilidades**: A partir de la definición de prioridades es preciso establecer aquello que compete a cada nivel de la administración del Estado y también a otros actores, incluida la propia comunidad, asignando correctamente las funciones y recursos a cada instancia, para exigir posteriormente la rendición de cuentas y el cumplimiento de compromisos.
- v. Definir las **metodologías comunes y diferenciadas de cada institución en los acercamientos con la población en sus propios territorios**, y los espacios de participación que tendrán los beneficiarios en el diseño e implementación de las actividades vinculadas a la estrategia en particular que se implementará en su propio territorio.



## Consideraciones para la Implementación del Modelo de Gestión

Presentamos aquí, las consideraciones basales que contiene el Modelo de Gestión, que ayudan a visualizar su carácter sistémico en cuanto a la participación en ella de una «red de actores institucionales», y que por lo tanto son esenciales a la hora de definir su accionar:

- (i) El **Gobierno Central**, a propósito de estrategias de desarrollo sectoriales y ministeriales, coordinadas por la **Secretaría Técnica de Planificación**, tiene planes sectoriales de trabajo y metas programáticas a desarrollar, las que están directamente relacionadas con las condiciones de satisfacción de la calidad de vida de las familias que habitan en un territorio determinado. A partir de estas metas y definiciones, *que se deben articular en torno a Ejes Estratégicos*, es que se elabora un mapa de oportunidades de Municipalidades que serán materia de la implementación del Modelo de Gestión.
- (ii) Las **Gobernaciones Departamentales**<sup>4</sup>, como actores político administrativos relevantes en los espacios territoriales *y responsables de la coordinación de instituciones y programas públicos en su territorio*, además cuentan con programas y atribuciones para influir en los procesos de desarrollo de los territorios. En concreto, hoy en día, algunas Gobernaciones Departamentales están desarrollando en conjunto con la STP acciones de Planificación estratégica territorial, que podrían aportar sustancialmente a las definiciones prioritarias de espacios territoriales donde se vaya a implementar el Modelo de Gestión.
- (iii) Por otra parte, se reconoce a **las Municipalidades** como la institución más próxima a las “comunidades territoriales” y donde se concentra buena parte de la intermediación de los diversos programas y prestaciones sociales dirigidos a las personas, familias y comunidades que presentan distintos tipos de vulnerabilidad social y económica. *Son las Municipalidades las que disponen de la mayor información y detalle acerca de las características de los territorios que componen el Distrito*, de las familias y personas que en ellos residen, de los problemas de mayor relevancia que enfrentan, y de las condiciones y recursos que se requieren para enfrentar con éxito los problemas detectados. Junto a lo anterior, las Municipalidades conocen las prácticas culturales propias de las comunidades territoriales que componen su jurisdicción administrativa<sup>5</sup>.
- (iv) Reconoce a un **espacio de articulación social**, instalada al interior o en la proximidad de los territorios focalizados, administrada por cada Municipalidad respectiva, y que está definida como un espacio de encuentro y coordinación entre los diferentes actores públicos del Modelo de Gestión, sus programas, metodologías, y la participación activa de la comunidad.
- (v) Por su parte, **las propias comunidades territoriales** tienen claridad acerca de los riesgos que enfrentan y de los problemas principales que los aquejan. Al mismo tiempo, conocen sus capacidades y limitaciones para enfrentar con éxito los riesgos y las dificultades a que se exponen. Muchas veces cuentan con una organización (a través de diversos grupos de interés o de carácter territorial) que representa los intereses de la comunidad y que dialoga e interpela a las autoridades Municipales. *Aún cuando la organización comunitaria sea precaria, es posible contar con ella para programas de desarrollo*, en la medida que éstos sean pertinentes a la realidad específica de la comunidad a la que representan.
- (vi) Las distintas instituciones públicas que son parte del **Gabinete Social** del Poder Ejecutivo, cuentan con una variedad de programas y prestaciones sociales que necesariamente implementan en territorios específicos, y que no siempre se articulan de manera integrada para enfrentar la diversidad

4 Ley N° 426/94 del Gobierno Departamental. Que, en su Art. 16 dispone que las Gobernaciones deben: a) Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales.

5 Ley N° 3.966/10 “Orgánica Municipal”. Que, con relación a las funciones de los Gobiernos Municipales, el Art. 12 establece: “Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones: 1. En materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial: a. la planificación del municipio, a través del plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.

de problemas y riesgos a la que están expuestas esas comunidades. La experiencia indica que *la adecuada implementación de cada programa social es condición necesaria pero insuficiente para alcanzar resultados exitosos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, familias y grupos que componen una comunidad territorial*. Sólo la articulación bien sincronizada —pactada y planificada— de diferentes acciones simultáneas en el mismo territorio, puede permitir resultados objetivos y sostenibles que exhibir.

- (vii) La **organización adecuada de las prestaciones entregadas por Servicios Públicos sobre una misma población objetivo y atendiendo a las necesidades expresadas por la comunidad, debiera operar como facilitadora y promotora de la resolución de los diferentes problemas que afectan a una comunidad territorial**. Los antecedentes de los que dispone la Municipalidad, las necesidades expresadas por la comunidad y la oferta pública disponible, proveniente de diferentes instituciones, al servicio de la misma comunidad, se aprecian como una combinación virtuosa para lograr resultados positivos.
- (viii) El eje central del Modelo de Gestión, deberá ser un **plan de acción**, con etapas, contenidos, plazos y resultados claros y compartidos por todos los actores que intervengan, *construido sobre la base de un diagnóstico común* y actividades de diversa índole que se van desplegando de manera ordenada y sincrónica para alcanzar los resultados que se han pactado, comprometiendo actividades como intercambio de información, diagnóstico, diseño de servicios, contratos operativos para la gestión de calidad, plazos de monitoreo y evaluación, entre otras tareas de control y sistematización que permitan efectuar ajustes oportunos y asegurar la mejora continua de los servicios.
- (ix) **Los contenidos de dicho Plan de Acción no pueden ser estandarizados**, sino propios de cada comunidad territorial donde se realizará la acción integrada que se acuerde, considerando los recursos propios de la comunidad (tanto de capital humano como comunitario), sus motivaciones, preocupaciones y prioridades. Definidos estos contenidos, recién es posible buscar en las instituciones proveedoras y que son parte del Gabinete Social aquellas prestaciones, recursos programáticos y eventualmente financieros que puedan ponerse a disposición del Plan de Acción concordado. Un desafío en este punto es vencer la tentación de organizar el plan de acción solo en función de los programas y prestaciones disponibles en la oferta pública, sin mediar una evaluación responsable acerca de la *pertinencia de dicha oferta en el territorio específico de que se trate*. La oferta pública ya organizada por las instituciones responsables siempre corre el riesgo de ser aceptada por los destinatarios, por estar disponible y no querer perder oportunidades, más que porque sea esa la oferta que responde a las necesidades de los integrantes de la comunidad.
- (x) Por último, la organización del dispositivo necesario para una acción territorial integrada, requiere de una **entidad responsable de su conducción y articulación que sirva de referente único tanto para la comunidad territorial** destinataria de la acción *como para las instituciones proveedoras de las prestaciones sociales* que se requieran. Dicha entidad responsable **debe ser la Municipalidad**, y debe recibir los apoyos suficientes para organizarse en virtud de este propósito. También a nivel distrital es posible encontrar ofertas de servicios desarticuladas y compartimentadas, que dificultan la implementación de una estrategia territorial integrada.

## Instalación del Modelo de Gestión en el Territorio

La instalación progresiva del Modelo de Gestión en un territorio determinado requiere considerar tanto los riesgos y las carencias a las que se ven enfrentadas las personas y las familias, como aquellos factores de vulnerabilidad que se originan en el entorno donde dichas personas y familias se desenvuelven; es decir, el territorio específico donde ellas están insertas. En este caso, nos referimos a *la comunidad de adscripción de las personas y familias* que muchas veces es diferente y más pequeña que la división administrativa de un territorio (por ejemplo sectores en los que se organiza territorialmente una Municipalidad, conocidas como «barrios» o «compañías»). Se trata entonces de una comunidad de personas que comparten una determinada «cultura», con la cual la institucionalidad social deberá trabajar en los ejes de protección social y desarrollo pertinentes a su realidad.

Esta iniciativa se construye sobre la base de *focalizar* los recursos que estando disponibles en la red institucional, no necesariamente han sido canalizados en cantidad suficiente o en el mismo período, sobre los ciudadanos del mismo territorio y, con la sincronía que combina asistencia específica a personas con apoyo al

fortalecimiento de la vida en comunidad, incluidas sus condiciones de infraestructura y equipamiento.

En consecuencia, cada coordinación territorial<sup>6</sup>, con la asistencia y facilitación de su contraparte Departamental y/o Nacional, elaborará los **Planes de Acción** en los cuales se debe priorizar las necesidades principales que tienen que motivar decisiones de focalización e inversión por parte de los servicios. Si bien es cierto, cada comunidad debe identificar el conjunto de los riesgos que enfrenta y a partir de ello se tiene que configurar el **Plan de Acción** sobre el territorio, la propuesta básica consiste en invitar a la comunidad a revisar los ejes estratégicos concordados por las instituciones nacionales o subnacionales, en coordinación con la **Secretaría Técnica de Planificación**, ya que son las mismas que sirven o servirán de referencia para organizar eventualmente los apoyos, servicios o intervenciones especializadas que se deban movilizar para cumplir con el objetivo de cada acción.

En ese entendido, las etapas del Modelo de Gestión se organizan secuencialmente de la siguiente manera:

1. **Focalización Territorial:** La STP, en cuanto instancia coordinadora del Modelo de Gestión, en coordinación con la totalidad de las instituciones participantes del Modelo de Gestión, **definen de manera consensuada los territorios y ejes estratégicos a focalizar** en distritos que presenten situaciones de vulnerabilidad y que sean parte de las orientaciones de planificación que se elaboran en el Gobierno Central.
2. **Instalación formal en el Territorio:** Una vez realizado este proceso, se convoca a la Municipalidad respectiva, y se presenta el Modelo de Gestión, indicando los ejes estratégicos a trabajar. La Municipalidad, en virtud de sus registros y antecedentes, puede acotar esa focalización a alguna localidad o hacer extensiva a todo su territorio la implementación. También es este momento se decide o se proyecta la localización física donde se ubicará el **espacio de articulación social** que acompañe la implementación del Modelo de Gestión.
3. **Levantamiento de requerimientos sectoriales**, que la Coordinación Municipal con la cooperación de nivel departamental y nacional debe realizar con *representantes de la comunidad*, inicialmente abriendo la conversación con actores relevantes respecto de los ejes estratégicos propuestos inicialmente, pero que necesariamente debe observar otras dimensiones de calidad de vida, que sean parte de las necesidades y/o requerimientos de las familias en sus propios espacios territoriales.
4. Realizado este proceso, con las necesidades sociales específicas a los territorios y las metas establecidas por los planes Nacionales, Sectoriales, Territorial-Departamental y Territorial-Municipal, la **Coordinación Municipal**, en cuanto instancia coordinadora del Modelo de Gestión en el Distrito, y en conjunto con los actores institucionales nacionales y subnacionales (Gabinete Social del Poder Ejecutivo y Gobernación), deberá elaborar el **Plan de Acción**, que recoja inicialmente las acciones asociadas a los ejes estratégicos y las demandas propias de la comunidad, reflejadas en la oferta a entregar por los actores institucionales del Modelo de Gestión (en los tres niveles), y que también deberán validar y acordar el Plan de modo formal<sup>7</sup>.
5. El **Plan de Acción** se presenta de manera oficial a las **instituciones y servicios locales que se adscriben a la Coordinación Municipal**, en la Municipalidad respectiva, *al tiempo que se validan los detalles operativos en sus acciones, plazos, costos, responsabilidades, entre otros*. Aquellos entes o servicios involucrados se comprometen a su vez a cumplir con las responsabilidades respectivas en los ejercicios de articulación, tanto ante la Coordinación Municipal como ante la ciudadanía, y en particular con su presencia periódica en los espacios de articulación territorial reconocidos. Una vez validado el Plan de Acción, se firman acuerdos formales para la prestación de los servicios e intervenciones pertinentes.
6. En conjunto, **la Gobernación y la Municipalidad** respectiva, *informan a las comunidades involucradas del Plan de Acción concertado*, sus objetivos, metas, actividades y plazos, así como del cronograma previsto específicamente en los procesos de articulación (por ej. reuniones, talleres, informes, rendición de cuentas, etc.).

6 Persona (profesional o técnico municipal) que desarrollará la función de Coordinación Municipal del Modelo de Gestión. Ver Volumen II. Modelo de Gestión.

7 En este proceso, la Gobernación en función de coordinador del Plan de Desarrollo Departamental y la Secretaría Técnica de Planificación en función de rector y apoyo técnico en materia de Planificación, colaborarán con la Coordinación Municipal que buscará ejercer sus derechos y atribuciones a través de los principios de proximidad y subsidiariedad, en cada caso.

## ***El camino a recorrer***

Es menester volver a resaltar el carácter estratégico del Modelo de Gestión. En primer lugar, como un aporte dentro de un proceso largo y amplio, a través del cual el Estado paraguayo avanza en la construcción democrática de una nueva gestión social multisectorial coordinada en el territorio. En segundo término, busca establecer un estándar posible de qué implicaría esa nueva gestión social, atendiendo al conjunto de causas que explican el problema de la desarticulación de las políticas sociales, que afecta fuertemente la posibilidad de enfrentar con éxito la multifacética problemática social en las diversidades territoriales del Paraguay. En tercer lugar, finalmente, el Modelo de Gestión nos ayuda a trazar una hoja de ruta para transitar hacia dicho estándar, atendiendo a las capacidades pre-existentes y nutriéndose de las experiencias y las estrategias que ya están en la memoria institucional y en el «haber» de las propias Instituciones, así como de los aprendizajes que se habrán de generar en las experiencias actuales y futuras a lo largo del proceso mismo de implementación del Modelo de Gestión. En suma, el Modelo de Gestión es un camino para transitar desde un punto considerado problemático a otro en el cual se espera precisamente solucionar dicho problema, constituyéndose, por ende, en una mediación entre el pasado y el futuro.

Lo central de toda estrategia es saber hacia donde ir. En el Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio, ese horizonte se expresa en la siguiente formulación: *“Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atienda de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales”*. Plantear en estos términos el rumbo a seguir, lo que aquí se ha dado en llamar el estándar general, implica reconocer que lo que hoy existe en términos de gestión social territorial, no cumple con (al menos plenamente) los requisitos de integralidad, eficiencia y eficacia. Las diversas causas que ya se han planteado abonan precisamente esta perspectiva.

Si el Modelo de Gestión ayuda a transitar desde una situación problemática presente a otra futura, donde el problema detectado es enfrentado con algún grado de impacto, lo siguiente a considerar es cuáles son los pasos, en términos de «hoja de ruta», que deben darse para ello. Retomando la nomenclatura de problemas públicos y políticas públicas ya presentada, esos pasos son esencialmente cuatro: a) generación de información de base para diagnosticar el problema y el seguimiento de su eventual solución; b) diseño de las intervenciones acorde a los rasgos y la magnitud del problema; c) implementación de dichas intervenciones; y d) evaluación de los resultados y el impacto de tales intervenciones.

¿Cómo diferenciar lo que se hace en el presente en cada una de esas etapas clásicas de las políticas públicas, de lo que sería a futuro una nueva expresión de gestión social multisectorial coordinada en el territorio, fruto del Modelo de Gestión? Lo que hasta hoy en día llevan adelante las Instituciones de la política social del Paraguay en materia de intervenciones en el territorio no constituye un todo homogéneo, sino más bien un mosaico de acciones, que en parte expresan las limitaciones ya esbozadas, y en parte dan cuenta de avances significativos alineados con el estándar general de este Modelo de Gestión.

Un modo posible de guiar el tránsito desde el presente (con la mencionada combinación de viejas y nuevas prácticas) hacia un renovado modo de afrontar la multisectorialidad coordinada en el territorio, es estableciendo estándares específicos para cada uno de los cuatro pasos de la hoja de ruta, que sean consistentes con el estándar general ya presentado. Es claro que fijar estándares no conduce mecánicamente desde la situación actual hasta donde aquellos apuntan, pero sí demarcan un camino crucial para mejorar la gestión institucional, y a través de ello mejorar los satisfactores en las medidas de calidad de vida y de bienestar de las comunidades territoriales.

Será el Estado paraguayo, finalmente, el que a través de sus procesos democráticos de decisión defina cuál es su Estrategia nacional para el abordaje multisectorial de la política social en el territorio. Y cuando eso suceda, será menester, asimismo, no perder de vista la necesidad de fijar con claridad no sólo el contenido de cada uno de esos estándares específicos, sino también los modos de llegar a ellos con protocolos que permitan acompañar de un modo apropiado la difícil transición desde la situación presente a esa nueva forma de gestionar lo social en el territorio paraguayo. Eso habrá de ir enriqueciendo nuevas versiones de esa Estrategia nacional, de la cual este documento, como propuesta, constituye tan sólo una parte importante.

Se presenta a continuación una Matriz que apunta a explicar precisamente el carácter global del Modelo de Gestión en cuanto a mediador de los procesos generales del funcionamiento de las políticas públicas y como factor de un nuevo funcionamiento del Sector Público frente a los paradigmas democráticos de participación y transparencia.

## Matriz de descripción del Modelo de Gestión

Etapa	Situación / Problemática Institucional Presente	Estándares específicos	Indicadores	Estándar general
<p><b>Generación de información para el diagnóstico y el seguimiento de intervenciones multisectoriales en el territorio</b></p>	<p>La información es generada en forma sectorial, hay inicios de socialización.</p> <p>La información no es procesada ni compartida con otras instancias de la misma institución.</p> <p>Destaca la ausencia de instancias y mecanismos internos de socialización de la información.</p> <p>No hay información o está poco disponible/accesible para otras instituciones</p> <p>Se usan las informaciones sin una visión estratégica</p> <p>La información es generada desde el nivel central sin involucramiento de los actores locales.</p> <p>Falta de comunicación entre las instituciones</p> <p>Las bases de datos están en software diversos (interno y entre instituciones)</p> <p>Sistema integrado de informaciones sociales (en proceso de implementación).</p>	<p>Una mirada integral y común del territorio y de su problemática</p> <p>Bases de datos, institucionales y sociales, compartidas</p> <p>Metodología de diagnóstico consensuada (incluyendo los instrumentos y modelos de análisis)</p> <p>Metodologías de recolección y sistematización de la información acordadas.</p> <p>Información territorial sistematizada y disponible y/o accesible para todos.</p> <p>Comunicación interinstitucional activa/fluida (Político-técnico)</p> <p>Criterios y mecanismos de socialización de la información definidos.</p>	<p>Las instituciones cuentan con un sistema de intercambio de datos sobre la "situación social" de los territorios Intervenir.</p> <p>La intervención en territorio cuenta con una línea de base institucional, social y un mapa de oferta.</p> <p>Los datos de cada institución son procesados y ayudan a la priorización de las acciones.</p> <p>Institución cuenta con un plan sectorial que explicita su llegada en terreno.</p> <p>Se cuenta con una metodología que permite identificar las dificultades de articulación.</p> <p>Involucramiento de los gobiernos locales en la definición y difusión de los datos.</p> <p>Cuenta con un sistema de comunicación-articulación interinstitucional para definir y coordinar la llegada en territorio.</p> <p>La intervención en territorio cuenta con una definición de los criterios de socialización de la información, con un protocolo y sistema de información.</p> <p>La intervención en territorio cuenta con un organigrama (definiendo los actores, funciones, espacios y sistemas de interacciones).</p>	<p><i>Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atienda de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales</i></p>
<p><b>Diseño de las intervenciones multisectoriales en el territorio</b></p>	<p>Los diseños se hacen de forma sectorial.</p> <p>Son definidos en forma centralizada sin involucramiento de los técnicos locales.</p> <p>En el nivel local se reproduce la mecánica centralista que no involucra a otros actores de la comunidad.</p> <p>Los diseños y procesos están estandarizados, no reconocen las particularidades de los territorio.</p> <p>Cada institución o programa tiene una mesas multisectorial para articular los diseños, o bien, hay ausencia de mesas multisectoriales</p> <p>Falta de complementariedad: cada institución piensa que puede sola.</p> <p>Falta de participación de las autoridades y otros referentes locales</p> <p>Poca innovación y predisposición al cambio.</p> <p>Dispersión de los focos de intervención y fragmentación de las intervenciones (mirada parcial del problema)</p>	<p>Diseños basados en una visión integral de las personas y/o comunidades (beneficiarios)</p> <p>Focos de intervención integrales: conceptos claros y compartidos.</p> <p>Planes de trabajo comunes, en los niveles central y local, con responsabilidades claramente definidas y acordadas.</p> <p>Tener una mesa multisectorial por territorio.</p> <p>Plan de Intervención y Metodología de Intervención en territorio legitimadas por los actores de los diferentes niveles institucionales y las autoridades locales.</p> <p>Diseño por etapas y proceso.</p> <p>Uso racional, estratégico, oportuno y compartido de los recursos: movilidad, materiales, humanos</p> <p>Equipos locales cuentan con un espacio de articulación y un referente.</p> <p>Mayor protagonismo de los equipos de trabajo locales.</p>	<p>Se cuenta con un plan de Intervención construido con las diferentes instituciones y autoridades locales.</p> <p>Este plan de Intervención contempla las expectativas de las comunidades locales en cuanto a la forma que el Estado debe llegar a su territorio.</p> <p>Este plan de Intervención se desglosa en otros planes locales pertinentes a cada contexto y recursos existentes.</p> <p>Este plan de Intervención se sustenta en una propuesta conceptual y metodológica clara (comprensible y compartida por todos/as) y factibles.</p> <p>Este plan de Intervención evidencia los procesos a realizar.</p> <p>En estos procesos la puerta de entrada en territorio está claramente definida.</p> <p>Este plan de Intervención identifica las responsabilidades de cada actor en una perspectiva de trabajo que apunta a la complementariedad</p>	<p><i>Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atienda de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales</i></p>

	<p>sólo desde la temática del sector)</p> <p>Diseños sin herramientas de seguimiento y evaluación (marcos lógicos, indicadores de proceso y resultado).</p> <p>No se considera la participación de las personas y habitantes en el territorio de las definiciones y alcances de la implementación de programas públicos.</p>	<p>Diseños pertinentes a los diferentes contextos socio culturales.</p> <p>Comunidades locales involucradas en los diseños.</p> <p>Hilos conductores (puertas de entrada en territorio) y articuladores definidos.</p> <p>Comunicación fluida sobre el procesos de gestión en el Territorio.</p>	<p>multisectorial y el protagonismo de los actores locales.</p>	
<p><b>Implementación de las intervenciones multisectoriales en el territorio</b></p>	<p>Existen protocolos y convenios para articular los diferentes actores. Los convenios inter-institucionales no están activos, sin impactos.</p> <p>Involucramiento mínimo de los gobiernos locales</p> <p>Implementación sectorial o por dependencias de las instituciones.</p> <p>Descoordinación entre los diferentes equipos/proyectos de una misma institución que están en territorio.</p> <p>Uso irracional de los recursos (camionetas, materiales de apoyo, técnicos o referentes locales o facilitadores duplicados o multiplicados).</p>	<p>Instituciones con una organización interna adecuada y fortalecida para una llegada articulada en terreno.</p> <p>Desarrollo de nuevas capacidades de concertación, negociación y comunicación en los actores del nivel central y local.</p> <p>Equipos sectoriales y multisectoriales funcionando.</p> <p>Gobiernos locales fortalecidos y proactivos.</p> <p>Mesas de coordinación en funcionamiento.</p> <p>Cada institución cuenta con un espacio de coordinación para el proyecto.</p> <p>Acciones planificadas se desarrollan articuladamente.</p> <p>Articulación local liderada por las autoridades locales (intendente, Junta Municipal)</p> <p>Comunicación permanente del proceso de intervención.</p>	<p>El Modelo de Gestión cuenta con procesos de fortalecimiento de competencias institucionales (identificando las capacidades a instalar y la metodología para lograrlas) tanto para los actores del nivel central, local y de los gobiernos locales).</p> <p>Existen evidencias del funcionamiento de los diferentes espacios de articulación (definen las acciones, identifican y resuelven los problemas, dan cuenta de los procesos realizados)</p> <p>El Modelo de Gestión de articulación cuenta con protocolos y acuerdos de trabajos articulados.</p> <p>Estos acuerdos definen formas compartidas de uso de los recursos.</p> <p>Indicadores de proceso del involucramiento de los gobiernos locales: (i) participan en la definición de los planes de Intervención, (ii) lideran espacios de articulación local (iii) cuentan con planes/políticas locales asociadas a ejes estratégicos de política pública.</p>	<p><i>Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atiende de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales</i></p>
<p><b>Evaluación y seguimiento de las intervenciones multisectoriales en el territorio</b></p>	<p>No existen indicadores para medir los resultados del trabajo en terreno y del trabajo articulado, ni a nivel sectorial y mucho menos intersectorial.</p> <p>Escasez de recursos humanos especializados en el uso de técnicas y procedimientos de evaluación de políticas.</p> <p>Falta de capacidad instalada a nivel local para desarrollar procesos de evaluación.</p> <p>Poca cultura de la evaluación.</p> <p>Poco uso de los resultados de la evaluación para la toma de decisión.</p> <p>Falta de mecanismos e instancias de gestión del conocimiento.</p>	<p>Indicadores de proceso y resultados con datos de entrada para comparar con los resultados luego de la intervención.</p> <p>Indicadores susceptibles de medir los efectos directos e indirectos del proceso de articulación.</p> <p>Metodología de evaluación articulada definida</p> <p>Evaluación de los efectos del trabajo de articulación</p> <p>Evaluación de la sostenibilidad del proyecto (capacidades instaladas, etc.)</p> <p>Evaluación de las formas de articular.</p> <p>Resultados de las evaluaciones analizados y toma de decisión se traducen en una versión mejorada del diseño de intervención apuntando a su institucionalización.</p> <p>Resultados comunicados.</p>	<p>Se cuenta con un diseño de evaluación y monitoreo (indicadores, instrumentos, metodología, sistema de comunicación de los resultados)</p> <p>Este diseño permite identificar los logros y dificultades en cuanto a trabajo de articulación, formas de articulación, efectos del trabajo de articulación, instalación de las diferentes capacidades</p> <p>Se cuenta con una sistematización de los procesos realizados (puntos de la intervención articulados, convenios y acuerdos realizados, dificultades encontradas, etc.)</p> <p>Se cuenta con un registro de los problemas de la articulación.</p> <p>Al final del proceso se cuenta con un diseño ajustado y un plan de institucionalización.</p> <p>Los resultados de las diferentes instituciones son compartidos con los diferentes actores institucionales y locales, y las lecciones aprendidas son difundidas.</p>	<p><i>Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atiende de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales</i></p>

## ***Bibliografía***