SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

DESARROLLO SOCIAL ARTICULADO EN EL TERRITORIO

Vol. 1

Modelo de Gestión Articulada en el Territorio.

agcichile
AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Australian Aid

Gestion y fundamentos_2.indd 1 11/12/2013 18:00:50

FICHA TECNICA

Coordinación general:
Carmen Ubaldi

Formulación del documento:
Sebastián Codas, responsable
Aníbal Cabrera
Dominique Demelenne
Alcira Quintana
Luis Ortiz
Enrique Sosa

Asesores internacionales:
Fabián Repetto
Andrés Toro
Steve Fisher

Apoyo técnico de la cooperación:
Fabian Klein
Osvaldo Henríquez
Joachim Göske

Equipo del proyecto:
Víctor Argüello
Analía Borba
Héctor Cárdenas
Marta Dávalos
Yrene Díaz
Francisco Knapps
Myrian Mello
Marycarmen Pérez
Renate Schneider
Irene Schwartz
Mario Vacchetta

Responsables de la Cooperación Internacional:
María Eugenia Gómez, AGCI
Alex Jefremov, Astralian AID
María Ignacia Jiménez, GIZ

Edición:
Dora Cristaldo

Diseño:
Fabricio Bisso

Impresión:
AGR Servicios Gráficos

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

DESARROLLO SOCIAL
ARTICULADO EN EL TERRITORIO.

Modelo de Gestión Articulada en el Territorio.

Vol. **1**

CAPÍTULO 1.
Alcance y Fundamentos

CAPÍTULO 2.
Modelo de Gestión

Gestion y fundamentos_2.indd 2-3
11/12/2013 18:00:52

Contenidos

Introducción 6

Definiciones 8

Capítulo 1 - Alcance y Fundamentos

Marco conceptual 12

Problema público y política pública 12

Alcance de las políticas sociales en el territorio 15

Desafíos de articulación horizontal y vertical 18

Análisis de la problemática: causas y dimensiones 22

Abordaje del Modelo de Gestión 26

Condiciones esenciales para una mejor articulación de las políticas y servicios sociales 28

Análisis de la institucionalidad social 32

Desafíos de la oferta pública: de lo universal a lo específico en el territorio 35

La «gran tarea» de la coordinación institucional 36

Consideraciones para la Implementación del Modelo de Gestión 38

Instalación del Modelo de Gestión en el Territorio 41

El camino a recorrer 43

Matriz de descripción del Modelo de Gestión 45

Capítulo 2 - Modelo de Gestión

Descripción del Modelo de Gestión 48

Del Modelo de Gestión 48

De la planificación en el Modelo de Gestión 48

De los roles y los vínculos de coordinación 51

De los espacios de articulación social en territorio 58

Modo de implementación del Modelo de Gestión 60

De la priorización de los territorios 60

De la organización de la Coordinación Territorial 60

De las etapas e instrumentos del Plan de Acción Conjunta 61

Resultados esperados del Modelo de Gestión 64

Caja de herramientas 66

Referencias para el acceso a información de Estado 66

Herramientas de planificación 68

Herramientas de monitoreo y evaluación 74

Modelos de convenios 76

Formato para la Programación Operativa 80

Gestion y fundamentos_2.indd 4-5 11/12/2013 18:00:52

Introducción

La Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio tiene el objetivo general de aumentar la satisfacción de los ciudadanos por la calidad de los servicios públicos prestados en el territorio. Para avanzar en este sentido, se estableció el objetivo específico de desarrollar y ejecutar un modelo de trabajo multisectorial, participativo, coordinado en el territorio, que apoye al diseño, e implementación de políticas y prestación de servicios sociales y que sea aplicado por la institucionalidad pública. En este marco de actuación integrada en el territorio se propone 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 que es necesario 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 desde lo local a partir de la formación de capacidades en las personas, y que faciliten los procesos culturales y económicos de inclusión y de fortalecimiento del capital social.

Por todo ello, el presente documento 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 de nivel territorial a trabajar conjuntamente y a 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.

El documento se compone de dos capítulos. En el primero de ellos, se presenta el marco conceptual y contextual necesario para abordar el Modelo de Gestión como una estrategia de articulación multisectorial y 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 acciones del Estado paraguayo en el territorio—, se enuncia y presenta un conjunto de causas que ayuda a entender sus dimensiones y aristas; 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.

[1] *Elaborado a partir de las consultorías realizadas por Fabián Repetto: "Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado en el Territorio", y por Dominique Demelenne: "Informe de Apoyo para la Elaboración de la Estrategia de coordinación y articulación multisectorial para una intervención articulada en territorio". Además se han utilizado los documentos elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación y las reuniones sostenidas a lo largo del proyecto de Cooperación Triangular "Paraguay entre Todos y Todas: Desarrollo Social Articulado en el Territorio" con aportes de AGCI, Australian Aid, GIZ y el Gabinete Social de la Presidencia de la República*

En el segundo capítulo se presenta y explica la sustancia del Modelo de Gestión, en términos de fijar mecanismos y procedimientos hacia los cuales dirigirse a través de definiciones, pasos, metodologías e instrumentos, y que, teniendo al Proyecto «Desarrollo Social Articulado en el Territorio» como hito relevante, va más allá del mismo, con el potencial de replicar sus experiencias a nivel nacional y regional.

En términos conceptuales, la propuesta esboza el estándar general de un enfoque multisectorial coordinado en el territorio, que implica afrontar de modo realista las causas fundamentales del problema. En lo concreto, se establece una hoja de ruta con las etapas clave de toda política pública: desde la generación de in-formación, la planificación, la implementación, el seguimiento, y hasta la evaluación de las acciones realizadas.

Finalmente, es importante señalar que el Modelo de Gestión aquí presentado se elaboró a lo largo de un proceso participativo con representantes de instituciones de diversos niveles y sectores, partiendo de sus propias problemáticas y surgiendo en el mismo proceso las propuestas de soluciones. La construcción del Modelo de Gestión promovió y promueve nutrirse de otros aprendizajes pasados, presentes y futuros te-niendo como marco de referencia la acción concreta del Estado paraguayo en el territorio.

Gestion y fundamentos_2.indd 6-7 11/12/2013 18:00:54

Definiciones

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 o acceder a un servicio público.

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.** Se plantea la complementariedad funcional y la solidaridad social entre zonas de actividad rural (con mayor dispersión geográfica) y aquellas diversificadas sobre todo en el sector industrial, comercial y de servicios (de mayor concentración geográfica) a los efectos del desarrollo social, con una significativa incidencia de la participación ciudadana.

d) **Diferenciación territorial.** Se promueve la adaptación de esquemas de cooperación multisectorial según las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios; es decir, la diversidad de necesidades económicas, requerimientos sociales y la heterogeneidad política de cada territorio deben ser abordadas con acciones adecuadas para cada uno de ellos.

e) **Dimensión sociocultural**. Radica en los conocimientos, las técnicas, las prácticas y las capacida-des territoriales, es decir de la población y su entorno, en función a su localización y área de influencia, y sobre la base de su historia, de las identidades y relaciones que inciden en los procesos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales.

f) **Intersectorialidad.** Conlleva aspectos políticos y técnicos, dando cuenta de procesos en donde: 1) la articulación entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales; y 2) la articulación 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.** Se refiere al carácter multicausal y polifuncional de las dinámicas territoriales, según el cual deberá enfocarse la acción pública, sobre la base del criterio de que la incidencia en la realidad territorial involucra diferentes factores (poder, influencia, interés, etc.) a su vez asociados de múltiples formas entre sí.

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 campos de acción o sectores (público, privado, sociedad civil), a quienes deberá pertene-cer la política pública, 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, y donde al mismo tiempo persistan problemas de acceso a programas sociales.

j) **Recursos de la población.** Toma en cuenta el patrimonio humano (la capacidad de las personas), el patrimonio sociocultural (conocimientos, relaciones y redes) y su estrecha relación con los modelos que sustentan el diseño de políticas públicas y su implementación en los territorios.

k) **Subsidiariedad:** Establece que ningún organismo de nivel superior realice acciones que puedan ser ejecutadas por instituciones o instancias de menor jerarquía. En este sentido, establece la centralización normativa y la descentralización o desconcentración en lo operativo.

l) **Territorios:** Se considera territorios a los espacios geográficos que vinculan a la sociedad con su medio físico; 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, que en su totalidad se apropian de los espacios a través de patrones de uso, ocupación, producción y reproducción.

Gestion y fundamentos_2.indd 8-9 11/12/2013 18:00:56

CAPÍTULO 1.

Alcance y Fundamentos

Gestion y fundamentos_2.indd 10-11 11/12/2013 18:00:57

Marco conceptual

El abordar y constituir un Modelo de Gestión como apoyo a la implementación de las políticas y servicios sociales en el 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 la histórica dificultad de nuestras instituciones públicas 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 debieran ser multisectoriales. Por ello, el punto crítico es el escaso avance logrado hacia un abordaje integral territorial pese a esfuerzos recurrentes en esa dirección.

Teniendo esta «materia prima» con la cual concebir e instituir un Modelo de Gestión en las instituciones públicas, es preciso dar a esta estrategia un 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.

Problema público y política pública

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 (por sí mismo o en articulación con otros actores) lleva adelante para resolverlo.

Es sabido que definir con precisión un problema público es mucho más que un mero ejercicio analítico y reflexivo. En tanto son variadas sus causas y múltiples las interrelaciones entre las mismas, acordar al me-nos el conjunto de elementos que están presentes en la generación y la escala del problema es una condi-ción necesaria para saber cómo afrontarlo. Por ende, se requiere 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, ya sea para corregir lo que está fallando o para mejorar lo que está funcionando. Institucionalizar y sostener en el tiempo acciones 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 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 articulación y de un abordaje multisectorial de la política social en el territorio— obedece a causas inmer-sas 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 multisectorial-mente en los territorios donde habitan los ciudadanos en situación de pobreza y vulnerabilidad, y el modo en que realmente se actúa, lo que torna a esta situación en un asunto crítico para la agenda pública y gubernamental. No obstante, cabe indicar 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 so-ciales diversas, diferentes deberán ser las secuencias de las acciones 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: los problemas sociales que afectan a la población —en tanto sub-conjunto de los problemas públicos— no pueden diferenciarse o seccionarse tan fácilmente en «lecturas» o acciones sectoriales (salud, vivienda, educación, ingresos). Aunque el Modelo de Gestión no tome 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 interinstitucional que sí constituye 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, 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 sensibles.

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. La «falta de trabajo coordinado multisectorial en el territorio» constituye sólo el punto de partida en tanto enunciado del problema, pero no es en sí misma la formulación precisa del problema público a resolver. Y no lo es porque se debe recorrer un camino, seguir un proceso, para que las instituciones involucradas alcancen

Gestion y fundamentos_2.indd 12-13 11/12/2013 18:00:59

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 del Modelo de Gestión con vista al logro del objetivo propuesto, con fuerte énfasis (aunque no exclusivamente) en lo operativo. La última sección del presente capítulo se aboca precisamente a sugerir una hoja de ruta para alcanzar lo que en este documento habrá de denominarse un «estándar general».

La respuesta de política pública a la mencionada problemática institucional de la descoordinación de accio-nes multisectoriales en el territorio no constituye una tarea que recién comienza 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 la cual también requiere ser interpretada de modo integral.

Martínez Nogueira (2009) ha hecho importantes aportes al concepto de integración, del cual se derivan en-señanzas para encuadrar analíticamente la integralidad. La integralidad en política pública responde a la aspiración de que las prestaciones y los servicios que la conforman estén centrados 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 usuario y atendiendo de modo específico a las características del territorio en que se llevan adelante las acciones.

Diversos son los alcances que muestra la experiencia internacional, por lo que cabe mencionar las líneas generales o estrategias comúnmente observadas al concebir el abordaje integral de las políticas: a) Considerar la información sobre necesidades y prestaciones, permitiendo también que los ciudadanos de un territorio conozcan sus derechos y la oferta estatal asociada a los mismos; b) facilitar la entrega de las prestaciones y servicios, unificando las localizaciones de la acción estatal reduciendo los problemas de acceso de aquellos ciudadanos que requieran apoyo; c) garantizar o promover la satisfacción de mínimos específicos en las múltiples dimensiones de la problemática social, a partir de la acción sectorial independiente; d) partir de un eje catalizador como la salud o la educación; y e) adoptar flexibilidad y heterogeneidad en el apoyo a individuos y familias, combinando acciones multidimensionales, que por supuesto requiere una alta especificidad en la 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 definir mejor, en cada caso concreto, cómo traducir la participación de múltiples instituciones en un abordaje más integral. Es para ello primordial la mirada enfocada en el territorio, con sus necesidades y sus potencialidades.

Es precisamente el territorio el ámbito físico más apropiado, más allá de la escala adecuada o posible, 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 al diseño de las acciones, sino a la implementación misma, que es la etapa donde los funcionarios que operan en el territorio (del nivel de gobierno que sean) juegan un papel fundamental. Por ello el tener objetivos claros respecto a 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 acción institucional. Para este efecto, como atributo fundamental destaca la necesidad de contar con apropiadas relaciones entre las instituciones públicas de nivel nacional, departamental y municipal, 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 (mitigando la desarticulación) de las políticas sociales.

Ante la necesidad de optar por un abordaje, debemos identificar mecanismos que, en concordancia con el modelo de desarrollo del país, permitan priorizar la integralidad en el diseño y la implementación de las políticas y servicios. Según este requerimiento, el proceso sugiere a priori 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 es generar la integralidad mediante el uso de la información, en forma de bases de datos compartidas, que en el Modelo de Gestión se plasma en los mecanismos de funcionamiento de los «espacios de articulación social». Una segunda fase, que ha sido denominada «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 fase, la denominada «integralidad programática», donde sí se requiere dar un paso más en tanto se necesitan objetivos compartidos y formulación conjunta de las acciones multisectoriales. Una opción adicional, con fuerte énfasis en la etapa de implementación (y por ende complementaria a otros mecanismos) es 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 acciones (proyectos, programas, políticas, planes); b) 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.

Alcance de las políticas sociales en el territorio

El segundo aspecto de carácter conceptual que incorpora el Modelo de Gestión está relacionado con el alcance de las acciones de política social 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[2] 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.

[2] *El documento de la Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020 está disponible en la pestaña web del proyecto "Paraguay entre Todos y Todas: Desarrollo Social Articulado en el Territorio" (www.stp.gov.py/pyentretodos).*

Gestion y fundamentos_2.indd 14-15 11/12/2013 18:01:00

Dentro de la categoría de políticas públicas, las políticas sociales son las que apuntan a incidir en el cambio de la estructura social, sea por la reducción de las desigualdades, sea por la promoción de las capacidades y condiciones de vida de los sectores desfavorecidos. Las políticas públicas que suelen ser presentadas como sociales, incluyen a todas aquellas acciones 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 acciones 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 grandes funciones o modalidades que, en la práctica, tienen efectos combinados aunque sean conceptual-mente diferenciables (Andrenacci, 2003).

En primer lugar, se encuentra lo que puede denominarse una política del trabajo. Como se sabe, la genera-lización 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 vino a transformar 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 ma-neras, en 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 acciones 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 acciones (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 para 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 atendidas 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.

Gestion y fundamentos_2.indd 16-17 11/12/2013 18:01:02

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, se nutre 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 acciones más focalizadas en ciertos grupos vulnerables, a la vez que las prácticas y culturas organizacionales de las iInstituciones involucradas suelen ser muy distintas entre sí, aunque con una característica común: la falta, o al menos debilidad, de trabajo coordinado multisectorial.

Desafíos de articulación horizontal y vertical

Hemos revisado la construcción del problema público y la política pública, y luego la definición más específica de la política social orientada en nuestro caso a mitigar necesidades y riesgos en poblaciones vulnerables. El tercer pilar de la construcción conceptual del Modelo de Gestión refiere a la articulación, en dos planos: horizontal entre sectores y vertical entre niveles de gobierno.

Es posible sugerir desde el inicio de este punto una definición de articulación que en aras de la integralidad contenga tanto la cuestión de la multisectorialidad como del abordaje territorial. Se entiende por articulación 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 valora-ble 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 Modelo de Gestión será por ello demandante en materia de coordinación, en particular pero no exclusi-vamente, 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 estable-ce 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 porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

A su vez, el Modelo de Gestión aporta elementos para mejorar y fortalecer la acción integrada en el territo-rio. Fueron los procesos descentralizadores de años recientes los que llamaron la atención sobre la dimen-sión 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 esta-

tidad 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 quién hace qué en materia de políticas públicas entre los niveles de gobierno (Repetto, 2009).

Gestion y fundamentos_2.indd 18-19 11/12/2013 18:01:04

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 desafío 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 la otra, se analiza el nivel de intensidad de la acción de coordinación intergubernamental que se está desplegando paralelamente. Y establece cuatro situaciones:

i. Una primera situación en la que se tiende a buscar la coordinación a través de la jerarquía, de ma-nera vertical, a partir de «regulación dura», controlando la hechura de la política en todo el trayecto intergubernamental. El riesgo 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 mecanis-mos de coordinación que vayan surgiendo conforme se descentraliza la política o el programa en cuestión. Los riesgos de este tipo de situaciones son: falta de sinergia, riesgo de iniciativas contrarias, dilución esfuerzos, fragmentación de 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 vienen del centro, aunque con un margen de adaptación importante a los go-biernos 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 coor-dinación intergubernamental permanentes. Este caso es en el que se ha logrado instituir una red in-tergubernamental 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 e 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.

De acuerdo a lo antedicho, asistimos a la combinación de diversos reconocimientos: a) los problemas que afectan a la población no responden a una única causa o carencia/necesidad, sino que se trata de problemas multidimensionales; b) se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención no sólo en la familia como un todo (incluyendo las implicancias asociadas a las propias mutaciones del concepto «familia»), sino en el ámbito territorial en el cual viven los grupos sociales con problemas de bienestar y de desarrollo social; c) la descentralización experimentada en gran parte de la región, y en particular en sus sectores y servicios sociales, conduce a repensar las relaciones intergubernamentales; d) los marcados límites que tienen las acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial requieren cambios de modo tal de generar sinergias entre sus ministerios, políticas y programas sociales; y e) cuando se habla de coordinación de política social debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina, tanto dentro del propio campo de la política social como en lo más general de las intervenciones de política pública.

En las alternativas que pueden darse de gestión multisectorial en el territorio, sobre todo en aquellas más intensivas en términos de articulación, 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 requiere reconocer la importancia que tiene el nivel intermedio, es decir el Gobierno Departamental.

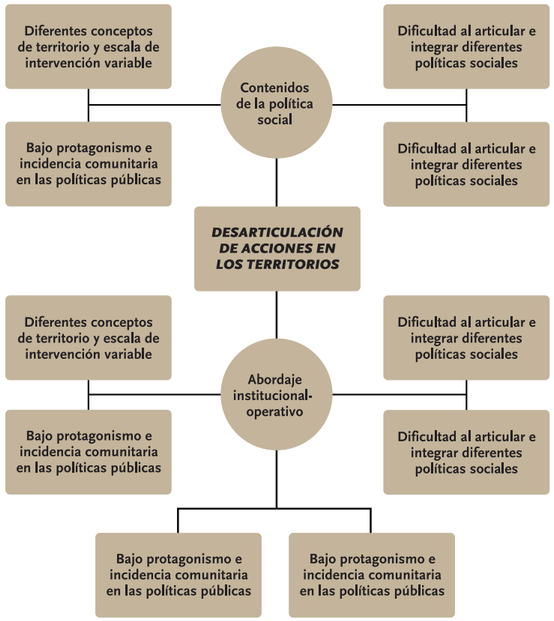
Gestion y fundamentos_2.indd 20-21 11/12/2013 18:01:06

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 polifacética 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



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

a. **Marcada tradición de acciones 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 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 locales 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 te-rritorios. 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 experiencias multisectoriales previas, debido a la falta de sistematización de estas experiencias.** Las instituciones de la política social del Estado para-guayo, 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 en-contrar el modo de transitar desde esos aprendizajes propios de las vivencias y experiencias de ca-da 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 acción variable por parte de las Ins-**

Gestion y fundamentos_2.indd 22-23
11/12/2013 18:01:06

tituciones 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 acciones 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 resultantes 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 ma-los 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 compleji-dad 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 vin-culados a grupos sociales o etarios específicos, como es el caso de la Secretaría de Acción Social o la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. A esto se suma 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 imple-mentación de las políticas sociales.** A pesar de que los hábitos y la cultura democrática se afian-zan, 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 interactuación con el Estado. En materia de participación, se encuentra a menu-do 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 ciuda-danía 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.

Gestion y fundamentos_2.indd 24-25 11/12/2013 18:01:08

Abordaje del Modelo de Gestión

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 conjuntos concertados entre sectores, 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 autárquicos 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 por las características institucionales tanto de la estructura como de la organización de la administración del Estado, es decir, la eficacia 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 distintos agentes de la administración tales como organizaciones no gubernamentales y/o el sector privado, que cumplan funciones como prestadores de bienes y servicios públicos.

Una correcta formulación de las políticas públicas, conlleva realizar un diagnóstico certero donde se identifique uno o más problemas de acción pública, para a partir de ello proponer una solución factible de ser implementada. La misma deberá considerar las expectativas y nivel de aceptación de la comunidad, y disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos en un plazo de tiempo adecuado que permita un proceso de evaluación de la ciudadanía.

Si bien una política pública puede ser formulada correctamente, su eficiencia será determinada por su implementación, la cual recaerá en la estructura y organización existente para su ejecución, ya sea 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: i) considerar el desarrollo territorial como un sistema (participación de actores pertinentes), y ii) gestionar en base a un modelo contractual (modelo de acuerdos formales).

Para el primero, se debe 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 con sector privado corporativo, o nivel municipal con organizaciones barriales, etc.) y el conjunto de políticas públicas (ej. políticas sociales de nivel nacional y local) permitiendo con ello aumentar las sinergias institucionales como también disminuir las posibles externalidades negativas ante la aplicación de las políticas públicas.

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.*

Nota 2. UNIDADES DE ACCIÓN EN EL MODELO DE GESTIÓN

1. *La aplicación centralizada corresponderá a una implementación del nivel central en el territorio (Ministerio, Servicio Público).*

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 Nº 169).*

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 adhocrático (diseñado a medida), 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. Al conformar este espacio, el elemento fundamental será incorporar la participación de los actores relevantes e importantes en el diseño y aplicación del plan a acordar. Para su adecuado funcionamiento, dichos actores se regirán por un mandato previamente definido que determine sus atribuciones y ámbito de acción, todo ello dentro de las estructuras

Gestion y fundamentos_2.indd 26-27 11/12/2013 18:01:08

vigentes y en los marcos normativos actuales de forma a viabilizar su implementación en el corto plazo.

Una correcta articulación de las instituciones y organizaciones en el territorio aumenta la probabilidad de una aplicación eficiente de las políticas públicas y por ende la retroalimentación para una futura formulación de nuevas políticas, programas y planes. Una distribución coherente de atribuciones en el marco del proceso de toma de decisiones para la implementación y ejecución de las políticas y servicios públicos 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, de manera que se genere la misma percepción sobre ellas tanto en el ejecutor como en 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 los Departamentos y de las Municipalidades respectivas, para reconocer las características específicas de los territorios a intervenir, establecer las prioridades y concordar con estos niveles las condiciones para la implementación de un plan conjunto de acuerdo a los procedimientos del Modelo de Gestión.

Si bien el Modelo de Gestión propone un abordaje inicial con la población en los territorios en torno a componentes o ejes estratégicos[3] determinados, ellos constituyen el catalizador o punto de partida en torno al cual se debe movilizar la inversión pública que se vaya a coordinar para apoyar a estos territorios. No obstante, además de ellos, cada experiencia podrá motivar el allegamiento de recursos complementarios —de carácter público o privado— que permitan enriquecer la cartera de iniciativas que conformará el portafolio de recursos para la gestión en cada territorio, interviniendo selectivamente según define la Nota 2. Unidades de acción en el 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, proyectos o servicios sociales, y en general todos quienes participan en la implementación de experiencias que motivan alguna acción 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 sociales 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.

[3] *El Modelo de Gestión promueve como ejes estratégicos y catalizadores a los servicios brindados en Niñez, Salud y Vivienda.*

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 menos cuanto sigue:

1. Que la **preocupación por la articulación de políticas y servicios sociales en el territorio sea prioritaria en la agenda gubernamental.** Tanto en el plano político como en el de la alta gerencia pública se debe proporcionar evidencia de la efectividad de la integración y la gestión articulada, para así demostrar la preponderancia de estos mecanismos en el logro de los objetivos de la política pública. 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. Con ello, se promoverán agendas sectoriales e intergubernamentales en pos de un enfoque más transversal de política social.
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, y en ello la propia Municipalidad es la instancia de Estado a quien corresponde este 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.

Nota 3. INCENTIVOS PARA LA COLABORACIÓN INSTIUCIONAL

1. *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.*

2. *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.*

Gestion y fundamentos_2.indd 28-29 11/12/2013 18:01:08

3. **Que cada actor tenga claro cuál es su aporte a la implementación de la política o servicio.** 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 y políticas 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 propio al 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, **las instituciones que se adhieran al Modelo de Gestión como estrategia de articulación en territorio, deben estar en condiciones de acoger las demandas y necesidades de las personas que han sufrido pérdida o deterioro de bienestar** en el territorio. El modelo 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 compartida entre instituciones articuladas, reflejada en el uso y perfeccionamiento del 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, fortaleciendo con ello la propia identidad institucional y la corresponsabilidad social sobre los procesos de desarrollo del territorio.

Nota 4. DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

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

2. *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,*

3. *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.*

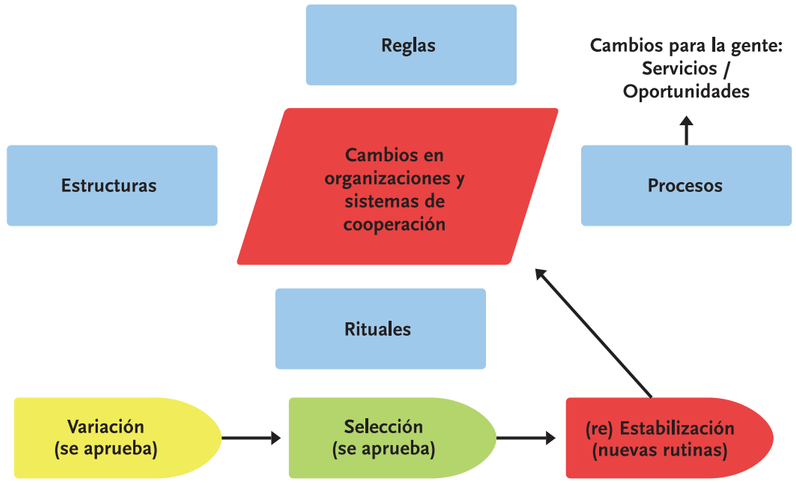
Una de las virtudes principales de una estrategia de articulación de entidades públicas en el territorio, es justamente que permite aunar esfuerzos y acciones, evitando superposiciones y duplicidades, procurando aprovechar con la mayor eficiencia los recursos existentes. Por lo mismo, no es adecuado 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 y la subsidiariedad en su operación sobre el territorio, generando proximidades, convergencias y sinergias favorables a una complementariedad efectiva, tanto horizontal entre sectores como verticalmente entre niveles de gobierno.

Gestion y fundamentos_2.indd 30-31 11/12/2013 18:01:11

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.

Gráfico 2. Modelo de adaptaciones institucionales



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 interinstitucional 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.

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.

Nota 5. FACTORES DEL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL MODELO DE GESTIÓN

1. 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.*

2. 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.*

3. 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.*

4. 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*

Gestion y fundamentos_2.indd 32-33 11/12/2013 18:01:11

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[4].

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, los saberes sectoriales son «condición necesaria» mas no «condición suficiente» para llevar a la práctica objetivos de coordinación y articulación del Modelo de Gestión, cuya operacionalización es altamente demandante de recursos humanos especializados, por lo que las competencias y habilidades de los profesionales y técnicos que dirigen la política social son de vital importancia para la correcta implementación y gestión de las acciones articuladas a nivel territorial. Es importante por ello 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 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.

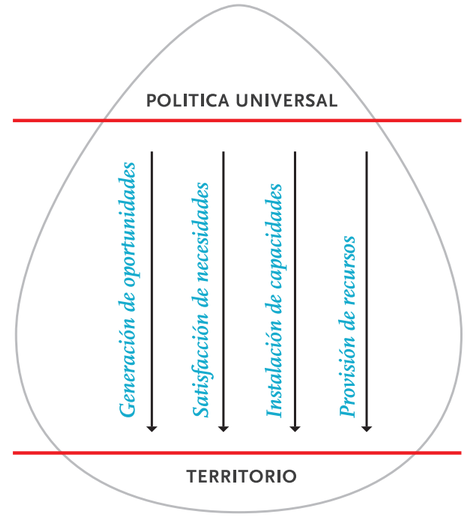
Uno de los objetivos de la agenda institucional que persigue el Modelo de Gestión, es que las instituciones visibilicen las dificultades que presentan sus propios equipos para abandonar las tareas enfáticamente administrativas, entrañadas en un paradigma de gestión que privilegia lo sectorial. La presencia 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.

[4] *"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, 2002).*

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 aquí 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 acciones 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.

Gestion y fundamentos_2.indd 34-35 11/12/2013 18:01:12

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 estrategia 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 tienen 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 «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 prestaciones constituyen un conjunto 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 acción institucional a través de directrices provistas por un marco general que organiza la acción, más allá de los aportes específicos de los distintos entes.

Nota 6. PRIORIDADES EN LA COORDINACIÓN ESTRATÉGICA

1. *Adaptarse a los lineamientos de desarrollo estratégico del país.*

2. *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.*

3. *Acotar los espacios territoriales donde se llevará a cabo la implementación del Modelo de Gestión.*

4. *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.*

5. *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.*

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 acción 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 en un territorio, y no sólo que sea el marco para que distintos actores pongan su oferta en un territorio determinado.

Gestion y fundamentos_2.indd 36-37 11/12/2013 18:01:14

La gestión intersectorial de políticas y programas requiere en un principio de un marco institucional ad hoc para su adecuada instalación y 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.

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 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, se elabora un mapa de oportunidades de Municipalidades que serán materia de la implementación del Modelo de Gestión.

ii. Las **Gobernaciones Departamentales**[5], como actores político administrativos relevantes en los espacios territoriales y responsables de la coordinación de instituciones y programas públicos en su territorio, 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 deberán 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. Las Municipalidades son 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[6].

iv. Reconoce a un **espacio de articulación social**, instalada al interior o en la proximidad de los territorios focalizados, administrada por la 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 inte-

[5] *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.*

[6] *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.*

Gestion y fundamentos_2.indd 38-39 11/12/2013 18:01:15

grada para enfrentar la diversidad 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 Conjunta**, 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 Conjunta 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 recurso 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 Conjunto. 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. Es factible que la oferta pública ya organizada por las instituciones responsables sea siempre 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 que enfrentan 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 hacia los ciudadanos del mismo territorio, ni han tenido 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[7], con la asistencia y facilitación de su contraparte Departamental y/o Nacional, elaborará un **Plan de Acción Conjunta** en el cual se debe priorizar las necesidades principales que tienen que motivar decisiones de focalización e inversión por parte de los servicios. Si bien es cierto que cada comunidad debe identificar el conjunto de los riesgos que enfrenta y a partir de ello se tiene que configurar el **Plan de Acción Conjunta** sobre el territorio, la propuesta básica consiste en invitar a la comunidad a revisar los ejes estratégicos acordados por las instituciones nacionales y 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 o servicios especializados que se deban movilizar para cumplir con el objetivo de cada acción.

En ese contexto, 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 mismo, define 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 las Municipalidades respectivas a cada Departamento, 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 la implementación a todo su territorio. También en este momento se decide o se proyecta la localización física donde funcionará el espacio de articulación social que acompañe la implementación del Modelo de Gestión en el territorio.

[7] *Equipo de profesionales y técnicos que implementará el Modelo de Gestión. Ver Capítulo 2. Modelo de Gestión del presente documento.*

Gestion y fundamentos_2.indd 40-41 11/12/2013 18:01:15

3. **Levantamiento de requerimientos sectoriales,** que la Coordinación Territorial con la cooperación de nivel departamental y nacional debe realizar con representantes de la comunidad, inicialmente abriendo la conversación con actores relevantes respecto a 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 Territorial**, en cuanto instancia coordinadora del Modelo de Gestión en el Distrito conjuntamente con los actores institucionales nacionales y subnacionales (Gabinete Social del Poder Ejecutivo y Gobernación), deberá **elaborar el Plan de Acción Conjunta**, 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[8].

5. El **Plan de Acción Conjunta se presenta de manera oficial a las instituciones y servicios locales que se adscriben a la Coordinación Territorial**, 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 Territorial como ante la ciudadanía, y en particular con su presencia periódica en los espacios de articulación social reconocidos en cada territorio. Una vez validado el Plan de Acción Conjunta, se firman acuerdos específicos para la prestación de los servicios y acciones pertinentes.

6. En conjunto, **la Gobernación y la Municipalidad respectiva informan a las comunidades involucradas del Plan de Acción Conjunta**, sus objetivos, metas, actividades y plazos, así como del cronograma previsto específicamente en los procesos de articulación (por ej. reuniones, talleres, visitas, informes, rendición de cuentas, etc.).

[8] *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 Territorial que buscará ejercer sus derechos y atribuciones a través de los principios de proximidad y subsidiariedad, en cada caso.*

El camino a recorrer

Es necesario 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, el Modelo 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 dónde 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 (al menos plenamente) con 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 acciones acorde a los rasgos y la magnitud del problema; c) implementación de dichas acciones; y d) evaluación de los resultados y el impacto de tales acciones.

¿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 acciones en el territorio no constituye un todo homogéneo, sino más bien un mosaico de acciones, que en parte expresan

Gestion y fundamentos_2.indd 42-43 11/12/2013 18:01:15

las limitaciones ya esbozadas, y en parte dan cuenta de avances significativos alineados con el estándar general de este Modelo de Gestión.

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 preciso 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 una parte importante.

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.

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

Gestion y fundamentos_2.indd 44-45 11/12/2013 18:01:15

Etapa	Situación / Problemática Institucional	Estándares específicos	Indicadores	Estándar general
Implementación de las acciones multisectoriales en el territorio	Descoordinación entre los diferentes equipos/proyectos de una misma institución que están en territorio. Uso irracional de los recursos (vehículos, materiales de apoyo, técnicos o referentes locales o facilitadores duplicados o multiplicados).	Instituciones con una organización interna adecuada y fortalecida para una llegada articulada en terreno. Desarrollo de nuevas capacidades de concertación, negociación y comunicación en los actores del nivel central y local. Equipos sectoriales y multisectoriales funcionando. Gobiernos locales fortalecidos y proactivos. Mesas de coordinación en funcionamiento. Cada institución cuenta con un espacio de coordinación para el proyecto. Acciones planificadas se desarrollan articuladamente. Articulación local liderada por las autoridades locales (Intendente, Junta Municipal) Comunicación permanente del proceso de planificación y acción.	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). Existen evidencias del funcionamiento de los diferentes espacios de articulación (definen las acciones, identifican y resuelven los problemas, dan cuenta de los procesos realizados) El Modelo de Gestión de articulación cuenta con protocolos y acuerdos de trabajos articulados. Estos acuerdos definen formas compartidas de uso de los recursos. Indicadores de proceso del involucramiento de los gobiernos locales: (i) participan en la definición de los planes de acción, (ii) lideran espacios de articulación local (iii) cuentan con planes/políticas locales asociadas a ejes estratégicos de política pública.	Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atienda de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales
Evaluación y seguimiento de las acciones multisectoriales en el territorio	No existen indicadores para medir los resultados del trabajo en terreno y del trabajo articulado, ni a nivel sectorial y mucho menos intersectorial. Escasez de recursos humanos especializados en el uso de técnicas y procedimientos de evaluación de políticas. Falta de capacidad instalada a nivel local para desarrollar procesos de evaluación. Poca cultura de la evaluación. Poco uso de los resultados de la evaluación para la toma de decisión. Falta de mecanismos e instancias de gestión del conocimiento.	Indicadores de proceso y resultados con datos de entrada para comparar con los resultados luego de la acción. Indicadores capaces de medir los efectos directos e indirectos del proceso de articulación. Metodología de evaluación articulada definida Evaluación de los efectos del trabajo de articulación Evaluación de la sostenibilidad del proyecto (capacidades instaladas, etc.) Evaluación de las formas de articular. Resultados de las evaluaciones analizados y toma de decisión se traducen en una versión mejorada del diseño de acciones apuntando a su institucionalización. Resultados comunicados.	Se cuenta con un diseño de evaluación y monitoreo (indicadores, instrumentos, metodología, sistema de comunicación de los resultados) El 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 Se cuenta con una sistematización de los procesos realizados (puntos de la acción articulados, convenios y acuerdos realizados, dificultades encontradas, etc.) Se cuenta con un registro de los problemas de la articulación. Al final del proceso se cuenta con un diseño ajustado y un plan de institucionalización. Los resultados de las diferentes instituciones son compartidos con los diferentes actores institucionales y locales, y las lecciones aprendidas son difundidas.	Una nueva y consensuada forma de coordinación multisectorial en el territorio, que atienda de modo integral, eficiente y eficaz, las problemáticas sociales fundamentales

CAPÍTULO 2.
Modelo de Gestión

Gestion y fundamentos_2.indd 46-47 11/12/2013 18:01:17

Descripción del Modelo de Gestión

Del Modelo de Gestión

Un modelo de gestión –necesariamente abstracto– implica un «método» de aplicación de rutinas y de elaboración de estándares para la prestación de bienes y servicios. En este contexto, se entenderá por Modelo de Gestión para la Articulación de Políticas y Servicios Sociales en Territorio, al circuito de coordinaciones que será necesario generar para trabajar con las comunidades, tanto para la activación de participación y representación de la población en el proceso, como para activar los recursos institucionales que sea necesario movilizar para atender a sus requerimientos. Su abordaje es práctico, de manera que se presta al «ensayo y error», pudiéndose adaptar a las distintas situaciones de apropiación y legitimación institucional dentro de la Administración Pública.

Desde la perspectiva legal institucional, antes que un modelo de reforma o de descentralización que transfiera mayores competencias a los gobiernos departamentales y municipales, esta propuesta de articulación en el territorio plantea un modelo de coordinación en la actuación de programas, proyectos y acciones actualmente vigentes, respetando las competencias de cada organismo o entidad.

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

i. Gobierno Central, representado por la Secretaría Técnica de Planificación, en adelante STP, y por las instituciones que son parte del Gabinete Social, especialmente aquellas con la experiencia en el Proyecto «Desarrollo Social Articulado en Territorio»;

ii. Las Gobernaciones Departamentales, en cuanto instancia de articulación, de planificación y de entrega de prestaciones sociales directas a la comunidades;

iii. Las Municipalidades, con un rol clave de ejercicio de política pública en el espacio local;

iv. Organismos e instituciones privadas que cuenten con intereses públicos de generación de capacidades en los territorios y sus habitantes; y

v. Las comunidades territoriales y los habitantes, como parte importante de los procesos de definición e implementación de las acciones conducentes al mejoramiento de su calidad de vida.

De la planificación en el Modelo de Gestión

La articulación en el Modelo se expresa inicialmente en la planificación de los programas, proyectos y acciones, y tiene el objetivo de resaltar 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 a las metas y objetivos formulados a través de la concertación de un plan operativo o «Plan de Acción Conjunta», el cual incluye las actividades, las tareas y sus responsables. Definimos entonces el Plan de Acción Conjunta como la organización eficiente de la oferta pública adecuada a la demanda real de la ciudadanía y del territorio.

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 del sector privado y de la sociedad civil que participen y brinden servicios en los territorios.

Dada la necesidad de afrontar las demandas sociales en los lugares que plantean mayores necesidades medidas respecto de otros, se establecerán prioridades de atención y acción a nivel del Gobierno central (por ej. poblaciones indígenas, comunidades remotas, familias campesinas, etc.), lo cual permitirá la identificación y diagnóstico de las localidades de todos los municipios de la República.

LA PLANIFICACIÓN A NIVEL LOCAL

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 Acción Conjunta debe garantizar el relevamiento más preciso posible de las necesidades de los sectores sociales en situación de extrema pobreza 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; y 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 acción sea oportuna, eficaz, equitativa y socioculturalmente sensible.

El nivel de ejecución involucrará a los mismos agentes participantes en el diagnóstico a saber: la municipalidad, las organizaciones sociales (incluidas las organizaciones territoriales formales) y las comunidades locales representadas en cada Plan de Acción Conjunta (en caso que no cuenten con organizaciones territoriales formales). Su ejecución supone la coordinación por parte de la Municipalidad con el apoyo de la «Coordinación Territorial».

El nivel de seguimiento involucra a actores del gobierno local así como de las organizaciones sociales, aunque la participación del gobierno departamental es clave, ya que 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, desempeña un papel clave. La misma 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 acciones locales con las inversiones y las políticas nacionales.

Gestion y fundamentos_2.indd 48-49 11/12/2013 18:01:17

Pero además, el gobierno departamental es un actor clave de articulación de las entidades prestadoras de servicios 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 de la operacionalización del Modelo de Gestión a través de la Secretaría de Planificación Departamental, deberá cumplir una función clave en la capacitación de los actores locales (incluidos equipos técnicos) así como establecer mecanismos de articulación de los distintos planes locales (Planes de Acción Conjunta) para constituir un «Plan Departamental».

La elaboración de un Plan Departamental, sobre la base del ensamblaje de los diferentes planes territoriales, 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 de esta forma una coordinación regional de la política pública social a los efectos de, por un lado, disminuir las brechas sociales y, por otro, reducir las inequidades territoriales.

LA PLANIFICACIÓN A NIVEL CENTRAL

En primer lugar, 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 debieran ser consecuencia de un trabajo de planificación en los diferentes niveles jurisdiccionales que articulen de manera oportuna y pertinente las estrategias de acción para responder a demandas asociadas al bienestar.

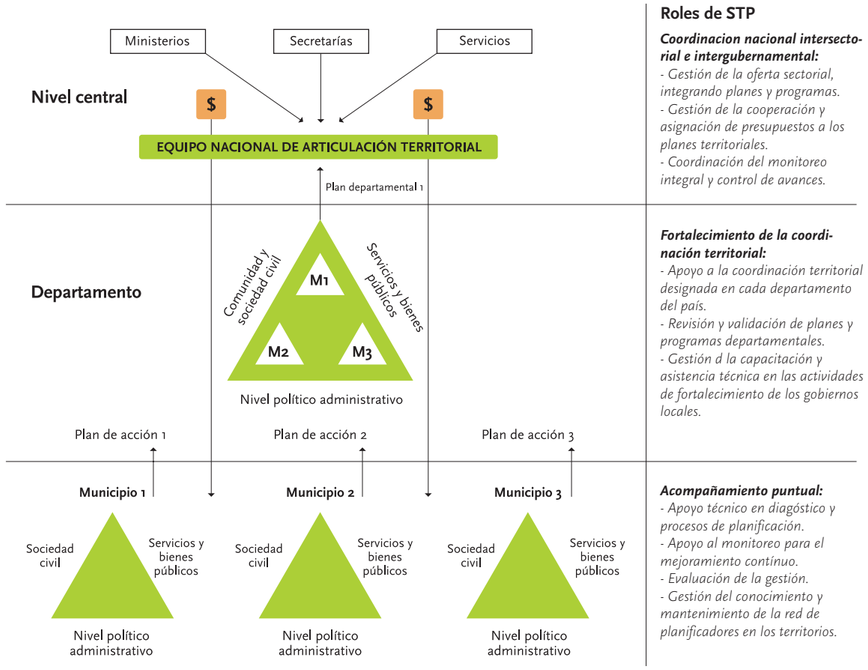
A través de la STP, la instancia central no solamente formula planes nacionales articulados sino que asegura mecanismos eficientes de seguimiento de la ejecución y, por lo mismo, establece criterios de evaluación acordes a lo implementado en cada subnivel territorial. Como instancia nacional de planificación, la STP cumple dos funciones importantes:

a) Plantea una discusión intersectorial amplia, 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.

b) Coordina 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 a través de un proceso de mejoramiento continuo y de acompañamiento al sistema de políticas públicas, o bien, inducidas por casos extraordinarios que requieran atención o apoyo urgente.

El éxito del Modelo de Gestión no puede desconocer la imperiosa necesidad de incluir la función de «presupuestación» de los planes. Es decir, no se puede establecer una planificación en los diferentes niveles jurisdiccionales sin que involucre las funciones económicas del Estado. De esta forma, se deberán relacionar estrechamente los planes territoriales a los procesos de estabilización y distribución en el nivel nacional y —siguiendo el principio de proximidad— de asignación de los recursos en el nivel local. Los recursos no solo deberán transferirse en tiempo y forma sino además se implicarán progresivamente en una modalidad orgánica de acción de la política pública que implique una autonomía de administración financiera, garantizando mecanismos de auditoría y contraloría de los fondos públicos para garantizar la transparencia.

Gráfico 3. Niveles de articulación territorial y rol de la STP.



En esta lógica de encadenamiento, la efectividad de los procesos de planificación dependerá de la adecuada vinculación entre el nivel local, con sus Planes de Acción Conjunta, el nivel departamental, que viabiliza la organización intersectorial necesaria para llevar a cabo los Planes, y el nivel nacional, en donde la Secretaría Técnica de Planificación coordina el proceso de presupuestación de los Planes, incluyendo el monitoreo de su ejecución. En el Gráfico 1. Niveles de articulación territorial y rol de la STP, se visualiza el proceso de construcción y validación multisectorial entre los sectores político-administrativo, sociedad civil, y prestadores de servicios, como un ciclo de planificación de la acción conjunta en los tres niveles de la Administración Pública. Sobre estas bases, la planificación central constituirá un medio de política pública competente y eficaz para alcanzar el desarrollo con inclusión social.

De los roles y los vínculos de coordinación

Se espera que estos actores relevantes a su vez asuman roles específicos para la implementación de los mecanismos de coordinación y articulación en todos los niveles. Partiendo del proceso general a nivel nacional, esta coordinación estará radicada en la Secretaría Técnica de Planificación.

Gestion y fundamentos_2.indd 50-51 11/12/2013 18:01:17

LA COORDINACIÓN NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

La STP será la institución encargada de convocar a los Gobernadores e Intendentes respectivos, para instalar el Modelo de Gestión en los territorios identificados como prioritarios en todo el País. Asimismo, deberá monitorear el desarrollo del proceso en todos los territorios donde se esté aplicando el modelo. Para ello, la instancia de coordinación nacional deberá:

i. Presentar el Modelo de Gestión a las Gobernaciones y Municipalidades con los instrumentos básicos para la creación de espacios de articulación social, de modo a facilitar la constitución de equipos locales de trabajo, la organización de información, la aplicación de instrumentos de diagnóstico y el levantamiento de planes específicos en cada territorio o localidad.

ii. Poner a disposición de las Coordinaciones Territoriales[9] en los Departamentos y en los Municipios convocados, los instrumentos que deberán utilizar para trabajar con las comunidades en el reconocimiento de sus vulnerabilidades y potencialidades así como la priorización de intereses y necesidades.

iii. Asistir técnicamente a los equipos de gestión del proyecto, para verificar progresos y pendientes en la puesta en operación de los planes, como asimismo en la generación de alternativas de respuesta para enfrentar situaciones contingentes.

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

iv. Facilitar acuerdos programáticos a nivel nacional, entre aquellas instituciones que involucre el Modelo de Gestión en todos los niveles, para asegurar que los programas sociales centrales para el apoyo de los territorios estén disponibles donde se requieren y de manera oportuna.

v. Observar procesos clave según cada etapa de la intervención, para llevar registro de sus avances y recomendar estrategias para la sistematización de la experiencia, a fin de retroalimentar sobre la marcha a los actores involucrados en su ejecución.

En cuanto a procesos, la Secretaría Técnica de Planificación, se contacta inicialmente con las **Gobernaciones Departamentales**, con quienes comparte lineamientos de planificación territorial y de articulación institucional del territorio. A partir de ello, se definen los criterios para la priorización de los municipios que puedan ser parte de los procesos de implementación del Modelo de Gestión. Como un elemento crítico del proceso, los criterios de priorización deben guiar las tareas de diagnóstico institucional y territorial desde el nivel departamental, asegurando tanto el alcance como la precisión en la información recabada. La adecuada ponderación de criterios permitirá la identificación de problemas y soluciones para el desarrollo de una estrategia de corto y mediano plazo que atienda al encuentro progresivo de las ofertas de servicios con la demanda social en los distintos distritos de cada Departamento.

Luego de establecer los lineamientos de priorización, la **Gobernación Departamental**, con el apoyo de la STP, convoca a las municipalidades y propone la instalación de una iniciativa de articulación en el distrito. A través del proceso de articulación y gestión territorial, el Modelo de Gestión busca promover el rol del Municipio como puerta de entrada a los servicios del Estado. El protocolo utilizado deberá promover la discusión virtuosa en torno a estos asuntos y así ayudar a plasmar las conclusiones en forma de acuerdos que permitan su formalización en Cartas de Compromiso para la Articulación Interinstitucional. En esta fase de negociación y de acuerdos, los diagnósticos departamentales son insumos que coadyuvan a encauzar la discusión sobre acciones de política pública en relación a realidades territoriales vigentes.

LA COORDINACIÓN EN EL TERRITORIO

Una vez expresada formalmente la voluntad municipal de ejecutar la iniciativa, el Intendente nomina a quien deberá oficiar como **Coordinador/a Territorial** del Modelo de Gestión en el territorio municipal. El mismo/a conformará el equipo de trabajo ad hoc independientemente de si se contraten recursos humanos para que se dediquen a la implementación del Modelo de Gestión o se destinen a esta tarea funcionarios de planta, manteniendo la posibilidad de que dichos funcionarios y/o coordinador/a provengan de las oficinas municipales o de los entes prestadores de servicios en territorio. En su desempeño la Coordinación Territorial deberá considerar:

a) Que la misma constituye una extensión natural de las entidades rectoras de políticas y de prestación de servicios que están a cargo de oficinas, unidades, departamento o programas sociales, o de otras funciones que pueden tener participación importante en el apoyo al territorio.

b) Que esta Coordinación Territorial operará como cara visible del conjunto de las instituciones del Estado en el territorio, dentro del proceso de coordinación con la STP y con las entidades sectoriales y locales que tengan algún grado de responsabilidad en la provisión de servicios al territorio.

Gestion y fundamentos_2.indd 52-53 11/12/2013 18:01:20

c) Que será el canal de comunicación entre la comunidad, la STP y las instituciones que tienen a su cargo los programas y servicios de los que puede depender el mejoramiento de las condiciones de este territorio.

d) Que deberá participar de los procesos o actividades que se desarrollen en terreno, dialogando directamente con la comunidad a efectos de recoger de manera participativa, sus necesidades e intereses y ayudando en el levantamiento del Plan de Acción Conjunta para el territorio.

e) Que deberá intencionar y gestionar la colocación de oferta de programas y servicios municipales y/o departamentales en el territorio, cuando ello corresponda a déficit, necesidades e intereses detectados en el diagnóstico y priorizados por la comunidad.

f) Que deberá participar activamente en los espacios de articulación social que sean definidos por parte de la Municipalidad para el diseño e implementación del Plan de Acción Conjunta en el territorio.

Por su parte, una vez constituido el equipo de Coordinación Territorial, con su equipo técnico, con el apoyo de la Gobernación Departamental, de la STP y de las Instituciones del Gabinete Social, organizan la oferta pública en torno a los ejes estratégicos definidos para ese territorio. Una vez definidos los ejes estratégicos, la Coordinación Territorial municipal debe tomar contacto con la comunidad, ya sea con los líderes locales designados o electos o, en ausencia de éstos, con actores clave que puedan oficiar como tales, en el proceso de representación y diálogo con las instituciones. En este proceso, a su vez, los representantes de la comunidad,

ya sean de comisiones vecinales, consejos u otros de carácter esencialmente social, deberán desempeñar tareas centrales en el proceso:

i. Socializar al interior de la comunidad local, los procesos en ciernes que se desarrollarán con motivo de la estrategia integrada de intervención territorial, oficiando como canal de comunicación entre la Coordinación Territorial, la STP, las instituciones responsables de los ejes estratégicos de la política nacional y, los habitantes del sector.

ii. Convocar a la comunidad a las actividades grupales donde se recojan percepciones, opiniones y propuestas, con vistas a levantar las demandas, carencias y/o necesidades que se desprenden de:

   1. **Los ejes estratégicos de los organismos y entes de nivel central** que focalicen políticas y servicios sociales en el territorio a través del Plan de Acción Conjunta.

   2. **Necesidades o carencias presentes en el territorio** y que tengan impacto en el normal desarrollo de capacidades de la personas que habitan en él.

iii. Apoyar a la Coordinación Territorial y demás actores e instituciones parte del Modelo de Gestión, cuando se requiera mediación con la comunidad, especialmente frente a situaciones conflictivas o que pudieran representar obstáculos al desarrollo del proyecto.

Los servicios públicos convocados a este Modelo de Gestión, coordinados por la Secretaría Técnica de Planificación, lo harán como parte del Gabinete Social que conformará una red de articulación de las políticas y servicios sociales en el territorio con participación de las instancias de nivel departamental/regional y de nivel municipal/distrital. Serán de especial rele-

Gestion y fundamentos_2.indd 54-55 11/12/2013 18:01:24

vancia aquellos servicios públicos que tengan presencia en los territorios e injerencia sobre la prestación de servicios hacia grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad. Lo nuevo en este marco, es que las intervenciones de los programas de los organismos y entes de nivel central, para que entren en sintonía con el espíritu de este Modelo de Gestión, deberán:

i. Coordinarse activamente con la STP, así como con la Secretaría de Planificación de cada Gobernación a través de sus representaciones regionales/departamentales, **para el levantamiento de requerimientos por parte de las comunidades, y para el diseño e implementación del Plan de Acción Conjunta en el territorio.**

ii. Tomar decisiones **sobre inversión, para ser ejecutadas en el corto plazo.**

iii. Operar **con la menor burocracia posible**, para no desincentivar el compromiso de las gobernaciones y las municipalidades y no desacreditar su gestión ante las comunidades.

iv. Generar los **ajustes y adecuaciones que sea necesario hacer**, para facilitar las inversiones en el territorio y la provisión de programas y servicios a sus habitantes.

El *Gráfico 2. Organigrama del Modelo de Gestión en el nivel nacional y departamental*, y a continuación el *Gráfico 3. Organigrama del Modelo de Gestión en el nivel municipal*, buscan ilustrar los vínculos tanto entre instituciones rectoras de políticas y servicios (relaciones intersectoriales, también llamadas de articulación horizontal), así como entre niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales, también llamadas de articulación vertical), y entre los gobiernos locales y las reparticiones territoriales de los entes de nivel central (estas últimas denominadas relaciones de articulación diagonal). Su poder explicativo será ampliado con los detalles sobre procesos de implementación del Modelo de Gestión en las subsiguientes secciones.

ORGANIGRAMA NIVEL NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

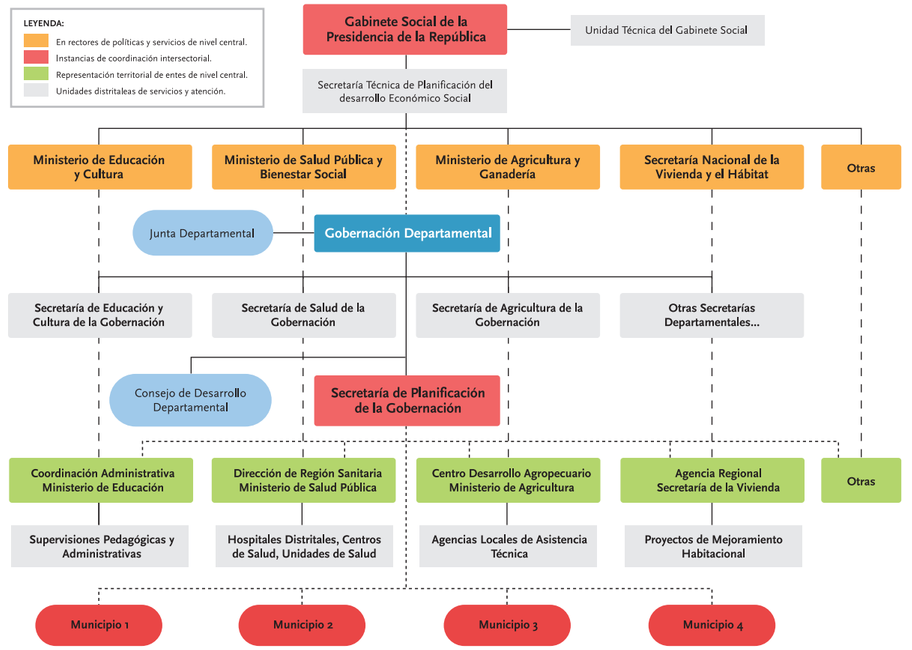


Gráfico 4. Organigrama del Modelo de Gestión en el nivel nacional y departamental.

ORGANIGRAMA NIVEL TERRITORIAL

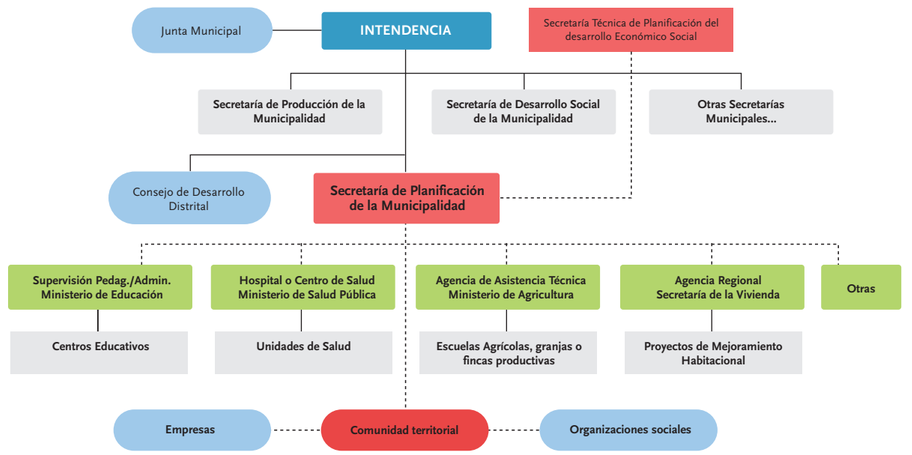


Gráfico 5. Organigrama del Modelo de Gestión en el nivel municipal.

Gestion y fundamentos_2.indd 56-57 11/12/2013 18:01:26

De los espacios de articulación social en territorio

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

Los propósitos de estos espacios deben apuntar a:

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

En el funcionamiento de los espacios de articulación social, deben estar presentes los siguientes principios rectores:

i. **Integralidad.** El desarrollo pleno de las personas y familias en un territorio depende de la satisfacción de un conjunto de necesidades económicas, físicas, educativas, de salud, recreativas, culturales, deportivas y de capacitación para el trabajo, aspectos fundamentales para incrementar sus oportunidades de crecimiento. Por ello, los actores que participan de los espacios de articulación social deben ofrecer alternativas de actividades y servicios que cubran esta multiplicidad de requerimientos.

ii. **Pertinencia.** Es la correspondencia entre las actividades y servicios ofrecidos por la infraestructura social y las demandas de la población. La pertinencia garantiza un mayor nivel de asistencia y participación de las personas en las acciones. Por lo tanto, resulta crucial consultar a las comunidades en la elaboración de diagnósticos y en la toma de decisiones sobre la oferta de actividades.

iii. **Corresponsabilidad.** Impulsar el desarrollo de las comunidades es un gran reto que demanda la acción coordinada de actores sociales diversos que potencien los resultados y optimicen los recursos. Es imprescindible la participación de las instituciones gubernamentales, departamental y municipal, organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, así como de la ciudadanía para lograr mejores resultados.

iv. **Autogestión.** Implica la participación de la Municipalidad en las decisiones de organización interna, manejo de los recursos, generación de proyectos propios y en la definición de mecanismos para vincularse con otros grupos, comunidades e instituciones. Este principio busca construir o consolidar un nuevo tipo de comunidad basada en la participación y organización de los habitantes, y en la capacidad para identificar sus recursos reales y potenciales, así como en determinar por sí mismos los caminos a seguir.

v. **Priorización**. Los criterios que definan la necesidad de atención más o menos urgente a determinadas comunidades, facultarán a los actores del proceso de articulación en la toma de decisiones sobre actividades y servicios a organizar en los territorios. Aquí se deberán considerar las necesidades básicas insatisfechas, el aislamiento de comunidades remotas, la presencia de territorios y comunidades indígenas, la vulnerabilidad ante situaciones de emergencia climática, las fortalezas y factores para la inclusión económica, y la atención a comunidades en territorios fronterizos.

Ya sea en espacios existentes o en aquellos creados con el propósito de instalar nuevos procesos de articulación territorial, el proceso de diseño, adaptación y equipamiento de los espacios de articulación social debe ser el resultado de un proceso que involucre distintas etapas y la colaboración de múltiples instancias. Es un proceso que desde el diseño hasta la operación convoca necesariamente a la participación de actores públicos, privados y comunitarios.

Gestion y fundamentos_2.indd 58-59 11/12/2013 18:01:26

Modo de implementación del Modelo de Gestión

De la priorización de los territorios

Reconociendo que la Municipalidad es la institución que cuenta con la mejor información acerca de las prioridades de acción en su comuna, será responsabilidad de la Municipalidad correspondiente, en conjunto con la Gobernación y la STP[10], priorizar las localidades en el territorio que serán sujetos del Modelo de Gestión que se propone, de acuerdo a los criterios establecidos de común acuerdo a través de una Carta de Compromiso para la Articulación Interinstitucional (ver sección *Modelos de Convenios*).

Entre los criterios que se proponen, a tener en cuenta en la priorización territorial para el desarrollo de iniciativas de articulación, se encuentran los siguientes:

a) El territorio seleccionado debería estar acotado a lo que podríamos denominar una «comunidad territorial», es decir un grupo específico de pobladores que cuente con una identidad propia.

b) Idealmente, cada comunidad territorial que se seleccione debería contar al menos con alguna organización que represente a la comunidad y que se reconozca como interlocutora de la Municipalidad.

c) Por último, se requiere que cada comunidad territorial seleccionada presente un conjunto diverso de riesgos a los que esté expuesta, de manera que sea pertinente una intervención integrada. De esta forma, por ejemplo, un comité de productores de un espacio territorial, no sería una unidad de intervención pertinente para la iniciativa que se propone. No obstante, uno de los problemas a enfrentar en una comunidad territorial podría ser la situación productiva de las familias allegadas que en ella residan.

De la organización de la Coordinación Territorial

La Coordinación Territorial, responsable de coordinar los esfuerzos de articulación a nivel municipal, se organizará sin perjuicio de instancias actuales y vigentes que puedan resignificarse a partir de la implementación del Modelo de Gestión.

Ninguna de las unidades que funcionan en la Municipalidad por sí mismas pueden estar a cargo de esta intervención. Resulta necesario que se estructure una unidad ad hoc a la acción articulada (idealmente en la forma de una "coordinación"), que puede ser liderada por alguna de las unidades vigentes pero que debe incluir representantes de todas aquellas unidades municipales que se relacionen con las prestaciones y servicios que será necesario desplegar durante la implementación de la acción en la o las unidades territoriales seleccionadas.

Evidentemente, existen Secretarías en el Municipio como Planificación o Desarrollo Social que presentan ventajas comparativas para liderar este proceso. Las mismas deberán promover como parte de sus funciones el desarrollo de la comunidad así como dirigir otras unidades o programas relevantes para la implementación del Plan de Acción Conjunta que derive de la implementación del Modelo de Gestión.

A partir del diagnóstico integral de la problemática social y territorial, es que se visualizará qué instituciones deberán prestar servicios y por ende contribuir a las tareas de articulación en los territorios. Por ello, también los entes, ya sea de carácter nacional o los descentralizados, podrán oportunamente liderar y coordinar la instancia territorial enfocada en algún eje estratégico que sea de interés particular para el desarrollo local.

Entonces, será responsabilidad del Intendente nombrar a la persona (funcionario municipal o de otra institución) a cargo de la Coordinación Territorial. Sólo la máxima autoridad municipal cuenta con las atribuciones para respaldar la gestión del o de la responsable de liderar la estrategia de acción que se acuerde; sin embargo dicha persona deberá contar asimismo con el perfil técnico idóneo y con la legitimidad ante la comunidad y las instituciones, necesaria para una gestión exitosa.

De las etapas e instrumentos del Plan de Acción Conjunta

Cabe señalar que la Secretaría Técnica de Planificación (STP) ofrecerá la asistencia técnica a la Gobernación y la supervisión al proceso de trabajo con la Municipalidad de manera a brindar apoyo necesario y oportuno para el diseño, implementación, gestión y evaluación del Plan de Acción Conjunta en el territorio.

La **primera etapa** que es posible identificar es la priorización conjunta de la o de las comunidades territoriales que serán sujeto de la intervención. En base a los criterios propuestos, será responsabilidad del Intendente y del equipo que estime pertinente, en conjunto con la Gobernación Departamental y la Secretaría Técnica de Planificación, **acordar los criterios de priorización de los territorios** destinatarios de los servicios a ser brindados, así como las instancias ejecutoras de los servicios que podrán ser centralizadas, desconcentradas o descentralizadas en los gobiernos locales. El producto de esta etapa será una Carta de Compromiso para la Articulación Interinstitucional entre la STP, la Gobernación Departamental y la Municipalidad (ver sección de *Modelos de Convenios*). El producto señalado deberá expresarse en un documento detallado que contendrá una caracterización del o de los territorios priorizados sobre la base de la información disponible en la comuna, que sirva de insumo para el trabajo con la comunidad, complementando con ellos la información disponible para así chequear las prioridades de la propia comunidad territorial. En este proceso, la Gobernación y STP aportarán información a los registros Municipales existentes.

De forma paralela a lo anterior, corresponderá al Intendente la determinación de la persona (profesional o técnico Municipal) que desarrollará la función de la Coordinación Territorial y la designación de un lugar de trabajo donde se instalen espacios de articulación social territorial.

[10] *Esta acción debe ser en coordinación con los lineamientos de las Gobernaciones Departamentales respectivas y las instituciones públicas asociadas al Gabinete Social y específicamente al Modelo de Gestión.*

Gestion y fundamentos_2.indd 60-61 11/12/2013 18:01:26

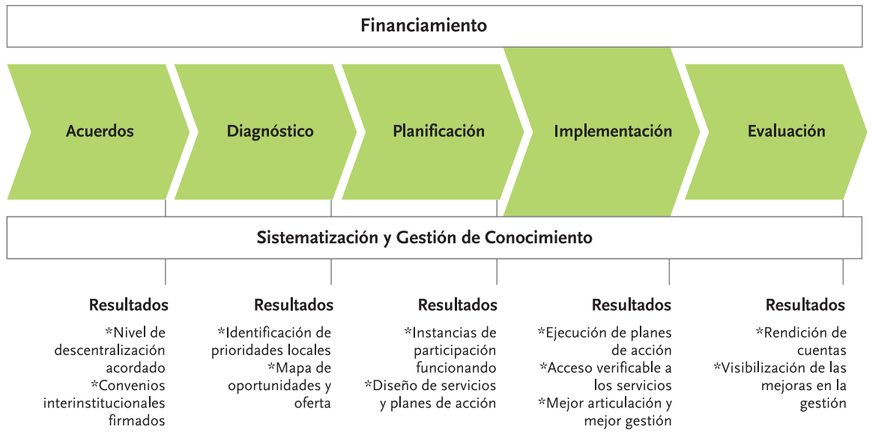


Gráfico 6. Organización por etapas.

La **segunda etapa** debería concentrarse en la realización de un catálogo de los programas y prestaciones disponibles en el distrito municipal, y en la oferta pública existente en el territorio priorizado. El producto de esta etapa será el **«Diagnóstico Territorial e Institucional»** (ver sección de *Herramientas de Planificación*), lo que permitirá reunir en un solo instrumento la información de provisión de servicios que servirá de base para la organización de la oferta que pueda tenerse en cuenta para atender las necesidades de la comunidad territorial priorizada. La STP deberá proveer a los técnicos departamentales y municipales los detalles del instrumento de diagnóstico para facilitar la realización del producto que contempla esta etapa del trabajo a desarrollar. Al mismo tiempo, la STP pondrá a disposición de la Municipalidad tanto el marco de las «Políticas y Planes Nacionales» (ver sección de *Acceso a Información de Estado*), así como cualquier elemento que dé cuenta de la oferta pública y/o privada que pueda ser relevante considerar en la intervención que se diseñe y se implemente; mientras que la Gobernación entregará los instrumentos relevantes de planificación departamental. La participación de las Gobernaciones Departamentales en la elaboración del diagnóstico territorial e institucional permitirá a la Coordinación Territorial identificar actores claves de esta instancia en el proceso (ver herramienta en la sub-sección *Matriz de Actores*).

La **tercera etapa**, que puede realizarse de manera simultánea con la anterior, consistirá en el trabajo a realizar con las organizaciones de la comunidad territorial priorizada. En estas instancias además de la municipalidad y la STP, es necesario que participen los representantes de las instituciones de los ejes estratégicos que se definieron en el nivel central para la focalización en las municipalidades. Esto implica concordar la forma en que será presentado el proyecto a los habitantes del sector, las instancias donde se discutirán sus alcances, la metodología de trabajo para la identificación de las necesidades prioritarias de la comunidad, los mecanismos de negociación para llegar a acuerdos concordados por todos los actores sobre la modalidad de prestación de los servicios, y los instrumentos para formalizar los acuerdos sobre acceso por parte de la comunidad, en la forma de un contrato.

El producto de esta etapa será una **Carta de Compromiso para la Articulación Interinstitucional entre la Coordinación Territorial** del Municipio y la comunidad territorial (ver sección de *Modelos de Convenios*), como expresión del marco específico de trabajo conjunto y de los resultados concretos que se espera lograr, en la forma de condiciones de calidad de vida que se espera alcanzar en los plazos que se defina. La STP pondrá a disposición del diseño e implementación de esta etapa, un protocolo que facilite y favorezca la discusión comunitaria acerca de sus principales problemas y permita una identificación precisa y pertinente de las características de la comunidad en función a la oferta de servicios ya identificada y valorada.

La **cuarta etapa** corresponde al diseño del **Plan de Acción Conjunta** en el/los territorio/s priorizado/s, dado que se cuenta con la oferta municipal, la oferta pública y/o privada, la caracterización territorial e institucional, y el compromiso con la comunidad territorial (habiéndose identificado y descrito sus principales problemas y necesidades de atención). En estricto rigor, puede decirse que el Plan de Acción Conjunta no es más, ni menos, que la respuesta concreta a las necesidades y preocupaciones de la comunidad territorial a la que se dirigen las acciones, y por lo tanto, es altamente recomendable que cuente con la sanción explícita de:

a) Las Municipalidades, a través de la firma de su Intendente y de los miembros de la Junta Municipal,

b) La Gobernación Departamental, a través del Gobernador y Junta Departamental, como rector del Plan de Desarrollo Departamental y nexo con entes y servicios de nivel nacional, y

c) De las organizaciones que representan a la comunidad a la que está dirigido el Plan.

La STP puede asesorar técnicamente este trabajo y aportar herramientas de apoyo a la realización del producto de esta etapa, cual es el Plan de Acción Conjunta para la comunidad territorial (ver el instrumento en la sección de *Herramientas de Planificación*). Sin embargo, será preferible el apoyo directo de la Gobernación como órgano rector del Plan de Desarrollo Departamental.

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

i. *La forma de organizar el trabajo por parte de la Gobernación, con la STP y el Gabinete Social, con diferentes proveedores de prestaciones y servicios* que en el marco del Modelo de Gestión disponen de oferta pública, en una temporalidad acotada, para la implementación de actividades en el territorio. Se propone disponer de reuniones ejecutivas con los miembros de las instituciones, y observar la oferta pública disponible para esos territorios.

ii. *Las actividades que se llevarán a cabo y su secuencia en el tiempo.* Eventualmente algunas actividades serán requisito de las siguientes y es necesario planificar con detalle la sincronía de las mismas para un resultado exitoso.

iii. *Los responsables de cada una de las actividades*, tanto por parte de la Municipalidad y de otros servicios públicos como por parte de la propia comunidad.

iv. *Los plazos y condiciones de satisfacción de cada una de las actividades* planificadas y comprometidas.

v. *Los recursos necesarios para la realización de las actividades* (tanto humanos como financieros), la fuente de ellos y la forma de proveerlos.

vi. *Los instrumentos de registro tanto del proceso como de los resultados de cada una de las actividades comprometidas*, así como de los mecanismos de control comunitario de la ejecución de las acciones.

Gestion y fundamentos_2.indd 62-63 11/12/2013 18:01:27

vii. *Los resultados específicos que se pretende lograr en los diferentes ejes estratégicos y lineamientos que se hayan definido para la acción.* Se trata de resultados concretos, con indicadores medibles, expresados en condiciones observables tanto por los ejecutores de las acciones, como por la comunidad y sus integrantes.

viii. Se recomienda en el marco de la planificación estratégica establecer un plan operativo que tenga una duración de dos años, con el objeto de que la comunidad pueda observar los resultados independiente de si estos son o no satisfactorios y aplicar en el proceso criterios de evaluación ciudadana y transparencia de la gestión pública, incluyendo la coordinación de procesos de planificación y elaboración participativa del presupuesto.

La **quinta etapa** corresponde a la **implementación del Plan de Acción Conjunta** y por lo tanto su plazo se extenderá de acuerdo a lo sancionado en el respectivo plan. La STP apoyará a la Gobernación en la elaboración de un plan de monitoreo y seguimiento de las acciones desarrolladas y de los resultados alcanzados (ver sección *Herramientas de Monitoreo y Evaluación*), así como de los recursos comprometidos. Lo anterior permitirá que el producto de esta etapa, además de los resultados alcanzados, sea un informe de ejecución del trabajo desarrollado, presentado tanto a la comunidad como a las unidades municipales involucradas, y a las autoridades de servicios involucrados en el Modelo de Gestión.

La **última etapa** del trabajo **corresponde a la evaluación** del mismo, con especial énfasis en los aprendizajes acumulados (incluyendo las capacidades instaladas en las unidades municipales) y las condiciones necesarias para la réplica de la experiencia en otras comunidades territoriales de la propia Municipalidad así como de otras Municipalidades del país.

Resultados esperados del Modelo de Gestión

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

Entonces, a través del plan se observa la mejora en la gestión dentro de la agenda de la política pública, donde se diseña y planifica, luego la ciudadanía tiene la oportunidad de realizar el control social correspondiente en el periodo de ejecución, además de valorar los logros y aprendizajes a través de la evaluación de los resultados. El efecto directo sobre la Administración Pública deberá ser la incorporación de nuevos criterios de costo y de oportunidad, para desarrollar mayor eficiencia en la gestión —entendida como el logro del objetivo con los recursos y el tiempo adecuados—, así como mayor eficacia —lograr los objetivos a través de recursos y estrategias diversificadas—, y con una mejor capacidad de focalización de los servicios, que implica asimismo consumar un círculo virtuoso de articulación en torno a la oportunidad y pertinencia de las prestaciones entregadas en los territorios, en el cual la comunidad se integra en el proceso de formulación y diseño de las políticas públicas locales, en su ejecución y en su evaluación.

ORGANIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN SEGÚN ESQUEMAS PRINCIPALES

Finalmente, deben existir parámetros de satisfacción de las personas que habitan los territorios sobre las prestaciones recibidas en el marco de la implementación de los Planes de Acción Conjunta.

Etapa	Proceso principal	Producto esperado	Responsables	Plazo estimado
1 – a	Acuerdo Marco y acercamiento al espacio territorial desde la Planificación Departamental.	erritorio o territorios observados desde la planificación Departamental.	Gobernación Departamental - STP	2 semanas
1 – b	Acercamiento desde la Planificación Municipal. Selección del o de los territorios sujetos de la intervención.	Territorio seleccionado.	Consejo Local - Intendente - Gobernación Departamental	1 semana
1 – c	Determinación de la persona que se desempeñará como coordinadora del proyecto.	Coordinador Municipal para el proyecto nombrado oficialmente.	Intendente	1 semana
2	Elaboración de los Mapas de Oportunidades con oferta de la Municipalidad y otras instituciones[11] prestadoras de servicios	Mapas de Oportunidades y de la Oferta Pública elaborados.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP/Gabinete Social del PE	2 semanas
3	Diagnóstico participativo. Diseño y acuerdo del trabajo a realizar con las organizaciones de la comunidad territorial seleccionada.	Mapas de Oportunidades y de la Oferta Pública elaborados.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP/Gabinete Social del PE	2 semanas
4	Diseño del Plan Acción y concertación de aspectos operativos. Capacitación, comunicación, gestión de conocimiento.	Plan de Acción sancionado por proveedores de servicios y la comunidad destinataria. Capacitaciones concluidas. Difusión. Redes conformadas.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP	1 mes
5	Implementación del Plan de Acción. Seguimiento y monitoreo.	Resultados comprometidos alcanzados.	Coordinador Municipal - Gobernación	Por definir según alcance del plan.
6	Resultados del monitoreo (evaluación), adopción de mejoras. Sistematización (lecciones aprendidas). Evaluación de resultados.	Informe de evaluación y control de avances.	Coordinador Municipal - Gobernación Departamental - STP	1 mes a contar del término de la intervención anual.

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

Gestion y fundamentos_2.indd 64-65 11/12/2013 18:01:27

Caja de herramientas

En las siguientes secciones se presentan las herramientas básicas necesarias para implementar el proceso de incorporación del Modelo de Gestión a los espacios de articulación social, siguiendo el ciclo de la política que afecta a las instituciones de todos los niveles de la Administración Pública.

Referencias para el acceso a información de Estado

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

Las diferentes políticas y planes se hallan ordenadas en base a los cuatro pilares estratégicos del modelo de desarrollo sostenible, a partir de los cuales se muestra la relación lógica entre los diferentes niveles de planificación, y permite identificar aquellos sectores que aún carecen de políticas y planes[12].

Políticas y planes nacionales

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

Políticas y planes sociales

1. Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria – Secretaría Técnica de Planificación
2. Plan Nacional de Seguridad Vial – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
3. Política de Población – Ministerio del Interior
4. Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2017 – Ministerio de la Mujer
5. Plan Nacional de Educación 2024 – Ministerio de Educación y Cultura
6. Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia – Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
7. Plan Nacional de Empleo – Ministerio de Justicia y Trabajo
8. Política de Participación Protagónica – Gabinete Civil de la Presidencia
9. Política Nacional de Derechos Humanos – Ministerio de Justicia y Trabajo
10. Política de Empleo Juvenil – Ministerio de Justicia y Trabajo
11. Plan de Infecciones Respiratorias Agudas (IRAs) – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
12. Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
13. Plan Nacional de Educación Técnica y Profesional 2013 – Ministerio de Educación y Cultura
14. Plan Nacional de Juventud – Secretaría de la Juventud
15. Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015 – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
16. Política Nacional de Deportes – Secretaría Nacional de Deportes
17. Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
18. Plan Nacional de Hábitat y Vivienda – Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat

Políticas y planes institucionales

1. Plan Nacional de Telecomunicaciones – Consejo Nacional de Telecomunicaciones
2. Plan Director de la Tecnología de Información y Comunicación – Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación
3. Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay – Secretaría Técnica de Planificación
4. Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
5. Plan Nacional de Integridad – Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad
6. Plan Maestro de Generación, Transmisión y Distribución de Electricidad – Administración Nacional de Electricidad

[12] *Para acceder a cada uno de estos documentos referirse a la página web de la pestaña web del proyecto "Paraguay entre Todos y Todas: Desarrollo Social Articulado en el Territorio" (www.stp.gov.py/pyentretodos)*

Gestion y fundamentos_2.indd 66-67 11/12/2013 18:01:28

Políticas y planes económicos

1. Plan Maestro para el Desarrollo Turístico del Paraguay 2018 – Secretaría Nacional de Turismo
2. Marco Estratégico Agrario 2009-2018 – Ministerio de Agricultura y Ganadería
3. Política Energética Nacional (en elaboración) – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
4. Estudio para el Desarrollo Rural del Pequeño Productor (EDRIPP) – Ministerio de Agricultura y Ganadería
5. Plan Nacional de Transporte (en elaboración) – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
6. Estudio para el Desarrollo Económico del Paraguay (EDEP) – Secretaría Técnica de Planificación

Políticas y planes ambientales

1. 1. Política Forestal Nacional (PFN) – Instituto Forestal Nacional
2. 2. Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) – Secretaría del Ambiente

Herramientas de planificación

MATRIZ DE ACTORES

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

Variables descriptivas						
Actores	Problema que les afecta	Intereses endógenos	Capacidad o potencial en la solución	¿Qué espera del plan, acción o servicio?	Conflictos potenciales	Es, ¿Partidario/ Neutral/Opositor?
Institución 1						
Áreas						
Personas						

La tabla a continuación permite valorar y cuantificar el impacto y apoyo que el plan, acción o servicio a ofrecer puedan conseguir, para cada actor:

Clasificación de impacto – apoyo							
Actores	Poder, o capacidad de imponer su voluntad (1 a 10)	Interés, o nivel de preocupación (1 a 10)	Influencia, o si participa activamente 1 a 10)	Impacto, o capacidad de efectuar cambios en el proyecto (1 a 10)	Urgencia, o necesidad de atención inmediata (1 a 10)	Legitimidad, o si su participación es apropiada (1 a 10)	TOTAL
Institución 1							
Áreas							
Personas							

Mientras que la siguiente tabla es utilizada para la gestión o relación con los actores:

Estrategia de gestión		
Inquietudes del interesado en el plan, acción o servicio	Evaluación del impacto del actor sobre el plan, acción o servicio	Estrategias potenciales para obtener apoyo o reducir obstáculos
Institución / Área / Persona	Institución / Área / Persona	Institución / Área / Persona

FACILITACIÓN DE TALLERES

Se recomienda utilizar un facilitador externo preparado para el proceso de planificación territorial e institucional de forma que:

- Haya una persona asignada para mantener el orden, para prevenir que se personalicen los asuntos y que mantenga el proceso alejado de las emociones personales.
- Las demás personas sean libres para colaborar en el proceso sin una preocupación importante.
- Una persona formada sea capaz de tratar los conflictos que puedan surgir para manejarlos de forma constructiva en lugar de destructiva.
- Alguien con experiencia de organización específica sea capaz de crear asuntos y prevenir a la organización o proyecto de que surjan asuntos complicados.
- Alguien con mucha experiencia puede ofrecer perspicacia, ideas y una perspectiva externa.

Diagnóstico territorial e institucional

Otros datos que serán de utilidad, corresponden a la demografía, provisión y acceso de bienes y servicios, infraestructura territorial, articulación público-privada, presupuesto público regional, prioridad gubernamental nacional y territorial, género, interculturalidad. Los datos deberán mostrar las fuentes correspondientes, y en caso de que no haya datos directamente disponibles, se realizará una consulta o relevamiento para contar con la información básica necesaria, de acuerdo a los protocolos proporcionados por la STP.

Áreas	Diagnóstico de la Comunidad	Diagnóstico institucional	Percepción sobre calidad de servicios públicos	Oferta disponible	Articulación
Por ej.: Salud	Enfermedades más comunes Respiratorias Parasitosis. Causa: falta de agua potable.	Enfermedades más comunes 114 casos parasitosis 111 casos respiratorias 65 casos de anemia. Causas: falta de agua potable y ambientes húmedos.	Falta de asistencia de profesionales médicos en la comunidad. Los establecimientos de salud quedan muy lejos y hay dificultad para transportarse.	1 Centro de Salud de Abaí 1 Puesto de Salud (PS) Capi'i 1 enfermera del PS asiste a la comunidad de forma periódica. No cuenta con asignación de APS, ni médico que acuda a la comunidad.	Los trabajos de articulación se concretan entre distintas dependencias de la institución, los servicios se diferencian en la complejidad de la atención.

Gestion y fundamentos_2.indd 68-69 11/12/2013 18:01:29

ÁRBOL DEL PROBLEMA Y EFECTOS

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

Se ilustra a continuación, como ejemplo, la situación de las comunidades indígenas Mbya de Caazapá, que contiene los problemas ecológicos y productivos propios del territorio que habitan y todas sus consecuencias a nivel afectivo, social y cultural.

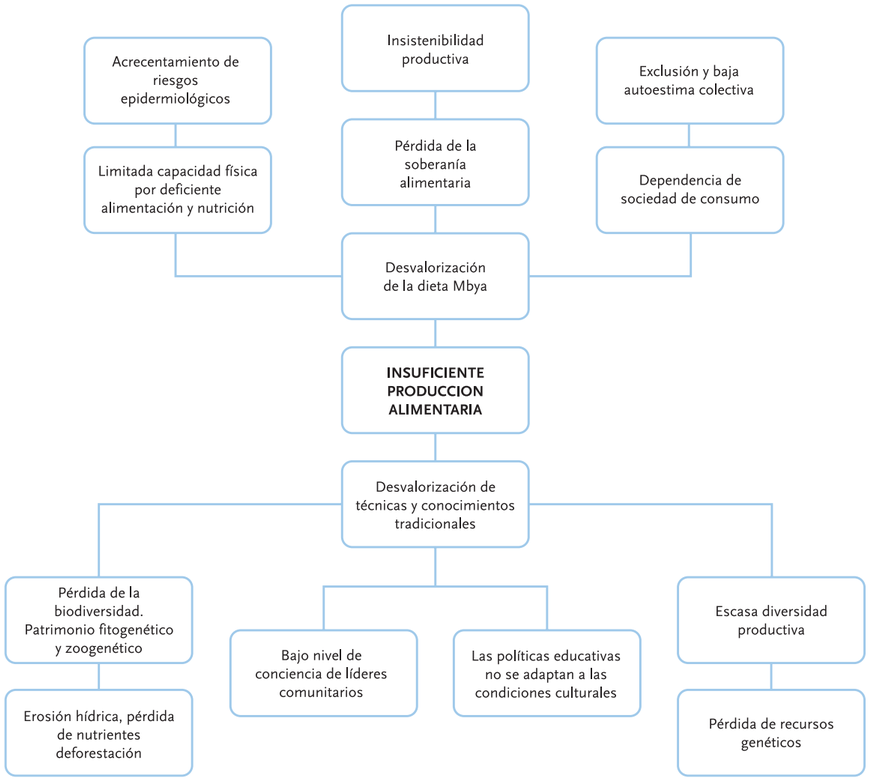


Gráfico 7. Árbol del problema

ANÁLISIS DAFO / DIPE

Identificar las Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades en cada territorio:

Matriz: DAFO			
Debilidades	**Amenazas**	**Fortalezas**	**Oportunidades**
•	•	•	•

Identificar los Desafíos, Limitaciones, Potencialidades, Riesgos en cada territorio:

Matriz DIPE		
	Amenazas	**Oportunidades**
Fortalezas	Desafíos:	Potencialidades:
Debilidades	Riesgos:	Limitantes:

VISIÓN REGIONAL

Describir de forma general la visión que colectivamente se tiene sobre el futuro de desarrollo en el territorio.

Matriz: Visión Regional	
Preguntas	**Visión del territorio**
¿Cómo es conocido nuestro Territorio actualmente?	
¿Cómo nos gustaría que fuera conocido?	
¿Qué frase fuerza podría resumir la visión deseada para nuestro Territorio?	

Gestion y fundamentos_2.indd 70-71 11/12/2013 18:01:29

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Se deben nombrar y reconocer las correspondencias de cada lineamiento estratégico con los criterios prioritarios de la política pública como participación social, gobernabilidad, sustentabilidad, etc.

Matriz: Lineamientos estratégicos					
Nombres de Lineamientos Estratégicos (LE)		LE Nro. 1	LE Nro. 2	LE Nro. 3	LE Nro. 4
Criterios	Participación social				
	Gobernabilidad				
	Sustentabilidad económica				
	Coherencia con lo que queremos para la región				
	Género				
	Interculturalidad				

ACCIONES CRÍTICAS

Listar las líneas de acción necesarias para el cumplimiento de los lineamientos estratégicos:

Matriz: Acciones Críticas por cada LE					
Nombres de los Lineamientos Estratégicos (LE		LE Nro. 1	LE Nro. 2	LE Nro. 3	LE Nro. 4
Acciones críticas	Línea de acción 1				
	Línea de acción 2				
	Línea de acción 3				

COMPROMISOS DE GESTIÓN

Describir las líneas de acción utilizando una tabla para cada lineamiento estratégico a implementar:

Matriz: Acciones Críticas por cada Lineamiento Estratégico (LE)					
Lineamiento Estratégico Nro. XX		Medios de Verificación (prueba del indicador)	Supuestos (¿qué debe ocurrir para cumplir esta acción?)	Responsable (¿quién/es?)	Fechas (tiempo de ejecución de la acción)
Acciones críticas	Línea de acción 1				
	Línea de acción 2				
	Línea de acción 3				

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA

La etapa más importante será programar a través del análisis grupal todas las acciones que llevarán al cumplimiento de los objetivos acordados. Prestar especial atención a las potencialidades detectadas en la etapa de diagnóstico de manera a integrar todos los recursos disponibles al Plan de Acción Conjunta.

Completar una tabla para cada lineamiento estratégico con los detalles de cada línea de acción y sus actividades correspondientes:

Matriz: Plan de Acción Conjunta					
Principales actividades	**Línea de acción 1**	**Fechas de inicio y fin**	**Responsable**	**Recursos**	**Factores críticos de éxito**
	Actividad 1				
	Actividad 2				
	Línea de acción 2	**Fechas de inicio y fin**	**Responsable**	**Recursos**	**Factores críticos de éxito**
	Actividad 1				
	Actividad 2				

Gestion y fundamentos_2.indd 72-73 11/12/2013 18:01:30

Herramientas de monitoreo y evaluación

RUTA CRÍTICA Y AJUSTES

En el curso de la ejecución, el equipo de Coordinación Territorial deberá dar seguimiento a los Planes de Acción Conjunta, para lo cual contará con una matriz de seguimiento. A continuación completar los detalles sobre las actividades diarias en función a los Planes, incluyendo el resultado en cuanto a la situación de la acción y los próximos pasos para continuar el avance y/o destrabar obstáculos.

Matriz: Lista de actividades / tareas			
Principales tareas	**Actividad 1**	**Responsable**	**Situación / próximos pasos**
	Tarea 1.1		
	Tarea 1.2		
	Actividad 1	**Responsable**	**Situación / próximos pasos**
	Tarea 2.1		
	Tarea 2.2		

MATRIZ DE RIESGOS

En cada línea de acción deberán ser identificados y valorados los factores de riesgo, su nivel de impacto y la probabilidad de su ocurrencia. Una vez valorados los factores de riesgo, se podrá programar una estrategia de control o mitigación, así como asignar al responsable de monitorear y notificar sobre el desarrollo de cada factor de riesgo identificado.

Matriz de riesgos					
Factores de riesgo	**Descripción**	**Impacto (1 a 3)**	**Probabilidad (1 a 3)**	**Control o mitigación**	**Responsable**
	Factor 1				
	Factor 1				
	Factor 1				

INDICADORES

De forma a contar con evaluaciones de las acciones territoriales, se identifican a continuación de forma simplificada los tipos de Indicadores que pueden ayudar a valorar su logro.

	Normativos / Reglamentarios	Indicador proceso	Indicador de producto	Medida
1	Instructivo presidencial	Elaborar instructivos	Instructivo firmado	1 Instructivo
2	Convenio sectorial	Elaborar Convenio sectorial	Convenio sectorial firmado	Nro. de sectores
3	Convenio territorial	Elaborar Convenio territorial	Convenio territorial firmado	Nro de territorios
4	Convenio plan conjunto	Elaborar Convenio plan conjunto	Convenio plan conjuto firmado	Nro de convenios
5	Convenio proyecto Programa	Elaborar convenio ejecución Programa/Proyecto	Convenio ejecución Programa/Proyectos del Convenio conjunto	Nro. de programas y proyectos del convenio plan
	De gestión			
1	Mesa Intersectorial		Mesa intersectorial Constituida	Nro. de reuniones de la mesa intersectorial
2	Mesa territorial		Mesa territorial Constituida	Nro. de reuniones de la mesa territorial
	De producto			
1	Diagnóstico	Metodología Diagnóstico	Caracterización Territorial Identificación Oferta Pública Identificación de la Demanda	1 Diagnóstico
2	Plan conjunto	Metodología Plan	Plan conjunto Propuesto Mesa Territorial Plan conjunto con Mesa Intersectorial	1 Plan conjunto
3	Factibilidad Programas y Proyectos		Aprobación de Recursos programas y proyectos Incorporar en presupuestos Programas y Proyectos	N° Programas y Proyectos incorporados en la gestión financiera
	De evaluación y Seguimiento			
1	Cumplimiento de los Planes Conjuntos	Cumplimiento Anual del Plan	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan
2	Cumplimiento Institucional	Cumplimiento Anual Sector	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan/ Sector
		Cumplimiento Anual Municipal	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan/ Municipal
		Cumplimiento Anual de otras instituciones	Cumplimiento del Plan	% Cumplimiento del Plan/ otros Sectores

Gestion y fundamentos_2.indd 74-75 11/12/2013 18:01:31

Modelos de convenios

CARTA DE COMPROMISO PARA LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

El marco de compromiso entre las instituciones de nivel central y las regiones se deberá establecer en base a los acuerdos de oferta de programas y servicios. En todos los casos, se deberán establecer mecanismos de seguimiento claros y eficaces para el logro de los objetivos trazados.

CARTA DE COMPROMISO
PARA LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

ENTRE _____ Y _____

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los __ días del mes de _____ del año dos mil ____ por una parte, la **Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social** dependiente de la Presidencia de la República, representada en este acto por _____, en carácter de Ministro-Secretario Ejecutivo, nombrado por Decreto Presidencial N°__/__, con domicilio en la calle Estrella N° 505 c/ 14 de mayo, de la Ciudad de Asunción, por otra parte, _____, [figura legal, por ej. Gobernación, Municipalidad, ONG o Sociedad Anónima], con domicilio en la calle _____, de la Ciudad de _____, representada en este acto por _____ en carácter de _____, y por la otra parte, _____, [figura legal, por ej. Gobernación, Municipalidad, ONG o Sociedad Anónima], con domicilio en la calle _____, de la Ciudad de _____, representada en este acto por _____ en carácter de _____, se reúnen para consignar la presente CARTA DE COMPROMISO PARA LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL, reconociendo que:

La **Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social**, denominada en adelante STP, es una institución creada por Decreto-Ley 312 del 6 de marzo de 1962, "Por el cual se crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República".

El **[nombre de la segunda institución]**, [descripción de su mandato/misión].

El **[nombre de otra institución]**, [descripción de su mandato/misión].

Artículo 1°:

[descripción de la naturaleza y objeto del acuerdo]

Artículo 2°:

[descripción de las funciones de cada parte]

Artículo 3°:

Las partes se comprometen a planificar conjuntamente las acciones dirigidas a lograr el objeto de este acuerdo a modo de programas, proyectos y acciones, las cuales deberán priorizar en su estudio y aprobación. La financiación de las actividades previstas en los proyectos, incluyendo el monto y la distribución de los recursos a ser utilizados, deberá ser incluida en cada uno de ellos en particular y podrá provenir de recursos de cualquiera de las partes, o de la gestión conjunta de las partes ante organismos de cooperación.

También se incluirá en los proyectos los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos, que deberán ajustarse a los requerimientos de la STP cuando los proyectos sean financiados con fondos del Estado, y deberán ser acordados por ambas partes y el organismo financiador, cuando se trate de proyectos conjuntos de las partes que cuenten con apoyo de otros organismos. Una vez aprobado por las autoridades de las partes cada proyecto, será consignado un Convenio Específico que lo pondrá en efecto.

Ninguna de las partes tiene autorización para tomar decisiones, ni asumir obligaciones en nombre de la otra y cada una de ellas se responsabiliza de las obligaciones laborales del personal que asigne al cumplimiento de las acciones conjuntas.

Artículo 4°:

Las comunicaciones referentes al presente entendimiento, así como sus alcances y distribución en forma pública, incluirán siempre la mención del rol desempeñado por cada una de las partes. Las presentaciones o difusión de ámbitos públicos incluirá siempre aquella información disponible y se harán menciones de las fuentes. En todos los casos que se involucren productos, iniciativas y desarrollos, resultados de los trabajos realizados como consecuencia de este Entendimiento, deberá nombrarse conforme acuerdos específicos entre las Partes. No habrá limitaciones para la difusión en el ámbito educativo, científico, así como el establecido por instituciones donantes o socios estratégicos de cada una de las Partes.

Artículo 5°:

El presente convenio tendrá vigencia a partir de la fecha de su suscripción y tendrá una duración de dos (2) años. Los casos no previstos serán tratados y resueltos por las Partes, a través de anexos o adendas que pasarán a formar parte del presente Entendimiento.

Artículo 6°:

Las Partes ejecutarán el presente Entendimiento y los Convenios Específicos que se deriven a partir del mismo de buena fe, la cual deberá ser demostrada en todo momento, atendiendo a la naturaleza del mismo. Por consiguiente, en caso de que se presente una desavenencia sobre alguna cuestión susceptible de acuerdo, las Partes deberán realizar sus mejores esfuerzos para adoptar una decisión de consenso.

De subsistir dicha controversia, discrepancia, desavenencia o reclamo, por cualquier cuestión, sea cual fuere su índole o naturaleza, relativa a la interpretación, validez, invalidez, calificación, aplicación y/o alcance, del presente Acuerdo y/o acerca del cumplimiento, incumplimiento, recepción, ejecución o inejecución total o parcial del mismo, en cualquiera de sus aspectos, o con motivo o en ocasión de la rescisión, resolución, conclusión, o cualquier otra contingencia que se relacione con él directa o indirectamente, como así también los daños y perjuicios que eventualmente resultaren, que no pueda ser resuelta por negociación directa entre las Partes deberá ser sometida a un proceso de mediación ante el Centro de Arbitraje y Mediación del Paraguay, con sede en la calle Estrella 540, Planta Alta, Asunción, de acuerdo con las normas de procedimiento para mediación que posee dicha institución.

En el caso de que las Partes no pudieran resolver la controversia en el procedimiento de mediación, se obligan a someter su diferendo a arbitraje, ante un tribunal arbitral conformado por árbitros designados de la lista del Cuerpo Arbitral del Centro de Arbitraje y Conciliación del Paraguay, que decidirá conforme a derecho siendo el laudo definitivo y vinculante para las partes. Las Partes renuncian voluntariamente a cualquier otro fuero o jurisdicción.

Gestion y fundamentos_2.indd 76-77 11/12/2013 18:01:32

Artículo 7o:

En prueba de conformidad a las cláusulas que anteceden, firman las Partes, en dos (02) ejemplares de un mismo tenor y a un sólo efecto, previa lectura y ratificación del contenido en el lugar y fecha consignados precedentemente.

[Nombre de la persona]
Ministro-Secretario Ejecutivo
Secretaría Técnica de Planificación

[Nombre de la persona]
[Cargo que ocupa]
[Nombre de la institución]

Testigo de honor:

[Nombre de la persona]
Presidente de la República

ACUERDO CONTRACTUAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El Plan de Acción Conjunta establece líneas de acción que muchas veces pueden requerir la participación de entes de prestación de servicios que den respuesta directa a una demanda en las comunidades territoriales. Los términos y la modalidad de operacionalización de dichos servicios serán determinados por un acuerdo contractual refrendado entre la institución prestadora de servicios y la institución territorial pertinente.

ACUERDO CONTRACTUAL
DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN TERRITORIO

ENTRE _____ Y _____

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los __ días del mes de _____ del año dos mil ____ por una parte, _____, [figura legal, por ej. Ministerio, Secretaría o Empresa Pública], representada en este acto por _____, en carácter de [Ministro/Presidente], nombrado por Decreto Presidencial N°__/__, con domicilio en la calle _____, de la Ciudad de Asunción, y por la otra parte, _____, [figura legal, por ej. Gobernación, Municipalidad], con domicilio en la calle _____, de la Ciudad de _____, representada en este acto por _____ en carácter de _____, se reúnen para consignar el presente Acuerdo Contractual de Prestación de Servicios en Territorio, reconociendo que:

El **[nombre de la institución prestadora del servicio],** [descripción de su mandato/misión].

El **[nombre de la institución territorial],** [descripción de su mandato/misión].

CONSIDERANDO:

DEFINICIONES:

OBLIGACIONES:

- **De la Institución Prestadora del Servicio**
- **Del Gobierno Departamental**
- **Del Consejo Territorial**

PERSONAL:

FISCALIZACIÓN Y CONTROL:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

DURACIÓN:

COMUNICACIÓN:

Leído y ratificado el contenido del presente Acuerdo firman las Partes en tres (03) ejemplares de igual tenor y valor y a un mismo efecto.

[Nombre de la persona]
[Cargo que ocupa]
[Nombre de la institución]

[Nombre de la persona]
[Cargo que ocupa]
[Nombre de la institución]

[Nombre de la persona]
[Cargo que ocupa]
[Nombre de la institución]

Gestion y fundamentos_2.indd 78-79 11/12/2013 18:01:32

Formato para la programación operativa

I. Resumen de las Metas SMART

Criterios SMART: Específica (Specific), Medible (Measurable), Factible (Achievable), Realista (Realistic), Temporal (Timewise)

Meta 1: _____

Meta 2: _____

Meta 3: _____

etcétera.

II. Marco lógico de Actividades

Diagnóstico inicial 1 (cuál es el contexto y la situación que se observa): _____				
Meta SMART 1: _____				
Objetivos	**Actividades**	**Fecha de inicio**	**Fecha de fin**	**Indicadores verificables**
A.	(i)			
	(ii)			
B.	(i)			
	(ii)			
	(iii)			
C.	(i)			
	(ii)			
Diagnóstico inicial 2 (cuál es el contexto y la situación que se observa): _____				
Meta SMART 2: _____				
Objetivos	**Actividades**	**Fecha de inicio**	**Fecha de fin**	**Indicadores verificables**
A.	(i)			
	(ii)			
	(iii)			
B.	(i)			
	(ii)			
Diagnóstico inicial 3 (cuál es el contexto y la situación que se observa): _____				
Meta SMART 3: _____				
Objetivos	**Actividades**	**Fecha de inicio**	**Fecha de fin**	**Indicadores verificables**
A.	(i)			
B.	(ii)			
C.	(iii)			

III. Desarrollo de los Recursos del Área

Descripción del recurso	**Capacidad Básica** (existente)	**Costo Actual**	**Capacidad Dinámica** (latente, periférica o complementaria*)
1. *Tangibles* (físico, financiero)			
1. 1			
1. 2			
etc.			
2. *Intangibles* (reputación, tecnología, cultura)			
2. 1			
2. 2			
3. *Humanos* (conocimiento, comunicación, motivación)			
3. 1			
3.2			

* Capacidad latente: son recursos que existen y que ayudan a regenerar capacidades, construyendo de esta manera otras nuevas superando rigideces actuales; provienen de la experiencia acumulada y aprovechan los almacenes de conocimiento de la organización, al mismo tiempo que implica superar lo anterior para aprender nuevas y mejores prácticas. Capacidad periférica o en incubación: no pertenecen a las capacidades básicas actuales pero existen en cualquier otro lugar de la organización, desconectadas especialmente de las capacidades básicas; representan conocimientos y recursos que se encuentran en reserva o en proceso de incubación y que sirven para renovar las capacidades básicas a medida que se transfieran capacidades, controlada pero oportunamente, desde fuera de la organización hasta el núcleo de la misma. Capacidad complementaria: los recursos y las capacidades complementarias provienen de organizaciones externas que ejecuten actividades ya sea como proveedores/consultores, clientes involucrados, o grupos beneficiarios de los servicios.

Gestion y fundamentos_2.indd 80-81 11/12/2013 18:01:35

IV. Función en la Cadena de Valor

Descripción de las interacciones con otras áreas para la ejecución de las actividades planificadas: los insumos que recibe y de quién los recibe (insumo), las actividades que ejecuta el área para transformar los insumos y/o para generar productos; los insumos que entrega a otra área o al cliente/beneficiario (productos); y la valoración del efecto que tendrán dichos procesos y productos sobre los resultados deseados por la organización (resultados esperados).

META SMART 1:			
Origen del Insumo (Área Interna o Actor Externo)	**Descripción del Insumo** (Características del insumo proveído)	**Actividades del Área** (Primaria o de Apoyo)**	**Descripción del Producto** (Características del insumo entregado)
EFECTO SOBRE RESULTADOS ESPERADOS (cómo el logro de la meta afecta los resultados deseados por la organización, o resultado esperado): _____			

** Las actividades primarias se refieren a la transformación de los insumos y la relación con el cliente y/o beneficiario, y las actividades de apoyo están más relacionadas con las estructura de la organización para poder desarrollar las actividades.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) Antologías de Política Pública, Miguel Angel Porrua.

Andrenacci, Luciano (2003) "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea" en "Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires", Andrenacci, Luciano organizador, Univ. Nacional de Gral. Sarmiento, 2003, página 163.

Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2006) "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía", en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, Washington, D.C.

Bertranou, Fabio M. y Damián Bonari, coords. (2005) Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006) "De la descentralización como aspiración, a la descentrali-zación como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", ponencia presentada en el Seminario Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias, Insti-tuto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C., 24 al 26 de mayo.

Cunill Grau, Nuria (2005) "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

Gabinete Social de la Presidencia de la República (2009) "Política Pública de Desarrollo Social 2010-2020" Asunción, Paraguay.

Martínez Nogueira, Roberto (2011) "La calidad institucional como prioridad". Revista Empresa, No. 200, Buenos Aires, 2011, 5 págs.

Oyarce, Héctor (2013) "Módulo 5. Aplicación e integración de Experiencias en Gestión Territorial" en el Programa del Diplomado en Gestión Social Territorial, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Repetto, Fabián, Juan Sanguinetti & Mariano Tommasi (2002) "La Influencia de los Aspectos Institucionales en el Desempeño de las Políticas de Protección Social y Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe" IDB Publications 8911, Inter-American Development Bank.

Repetto, Fabián (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Repetto, Fabián (2009) "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina.

Rondinelli, D.A. (1983). "Implementing Decentralization Programs in Asia: A Comparative Analysis". Public Administration and Development, 181–207.

Sequera, Guillermo (2008). "Diagnóstico integral participativo: Una aproximación antropológica a favor de la lucha contra la pobreza y contra la destrucción" Suplemento Antropológico (Asunción del Paraguay) Vol. 43, No. 02, Dic. 2008, p. 323-483, Universidad Católica.

Serrano, Claudia e Ignacia Fernández (2005) "Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

Subirats, Joan et al. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas, ed. Ariel.

Prates Junqueira, Luciano (2004) "A gestao intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor", en Saude e Sociedade, V. 13, Nffl 1, janeiro-abril.

Veiga, Laura da y Carla Bronzo (2005) Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas, s/d, abril.

Gestion y fundamentos_2.indd 82-83 11/12/2013 18:01:35

Gestion y fundamentos_2.indd 84-85 11/12/2013 18:01:35

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Vol. 1

Modelo de Gestión Articulada en el Territorio.

agci chile
AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Implementada por giz
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Australian Aid

Gestion y fundamentos_2.indd 86 11/12/2013 18:01:36