SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

DESARROLLO SOCIAL ARTICULADO EN EL TERRITORIO

Vol. 3

Protocolos
Llegada Articulada en Territorio

agcichile
AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz

Australian Aid

protocolos.indd 1 17/12/2013 15:10:35

protocolos.indd 2 17/12/2013 15:10:35

Agradecimientos especiales para todo el equipo de ***"Paraguay entre Todos y Todas - Desarrollo Social Articulado en el Territorio"****, a los hermanos chilenos, alemanes, australianos y paraguayos quienes son parte de todo el proceso que demuestra este documento incluyendo la creación del mismo.*

Diciembre, 2013.

protocolos.indd 3 17/12/2013 15:10:35

FICHA TECNICA

Responsable de la llegada en los territorios piloto
Carmen Ubaldi

Coordinación y elaboración del material
Dominique Demelenne

Recolección de las informaciones
Carmen Ubaldi, Irene Díaz, Víctor Arguello, Marisol Zubizarreta.

Seguimiento técnico
Equipo de articulación territorial de Abaí
Equipo de articulación territorial de Areguá
Equipo de Implementación y Seguimiento
Equipo de conducción: Chile, Alemania, Australia y Paraguay

Diseño y diagramación
Fabricio Bisso

Edición
Dora Cristaldo, Analia Borba, Carmen Ubaldi, Yrene Díaz

Fotografías
Analía Borba, Anselmo Ramos, Yrene Díaz

Impresión
AGR Servicios Gráficos

Diciembre, 2013
Paraguay

protocolos.indd 4 17/12/2013 15:10:35

Contenidos

Antecedentes 6

Introducción 8

Eje 1: Los fundamentos o principios de la propuesta.

1. Nuestro concepto de llegada articulada 10

2. La metodología de llegada en territorio 11

3. El fortalecimiento de las articulaciones 13

Eje 2: Los roles y funciones de los diferentes actores o espacios.

4. El Equipo de Implementación y Seguimiento 16

5. El Equipo de Articulación Territorial 17

6. Los Consejos Locales 19

7. El rol de la municipalidad 20

8. El rol de la STP. 22

Eje 3: Los instrumentos de articulación.

9. La línea de base 24

10. Los diagnósticos comunitarios 26

11. Las consultas a comunidades indígenas 27

12. Los planes de acción articulada 30

13. La selección de los beneficiarios 31

14. La evaluación y el seguimiento 32

Eje 4: Ejemplos de políticas articuladas. 36

protocolos.indd 5 17/12/2013 15:10:35

Antecedentes

Los Gobiernos de Chile y Paraguay sostuvieron reuniones en los años 2009-2010 definiendo sus áreas de cooperación mutua, en las cuales se acordó un programa que incentivara a los sectores con política social activa (salud, vivienda y niñez, principalmente) a que enriquecieran sus acciones con coordinación con los territorios (municipios, comunidades y en lo posible departamentos).

El gobierno de Alemania se sumó al programa en favor de una política social articulada en los territorios, el cual luego contó con el respaldo de Australia en un caso fecundo de cooperación triangular entre la AGCI (Chile), Australian Aid y la GIZ de Alemania con el Estado paraguayo.

Paraguay formuló una Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social que incluyó el concepto de "Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la inversión social", lo que fue el marco específico del Proyecto Paraguay entre Todos y Todas – Desarrollo Social Articulado en el Territorio. Entre las contrapartes se acordó abordar territorialmente las dimensiones de Articulación, Coordinación, Complementariedad e Integralidad del Desarrollo Social.

Por parte del Gobierno de Paraguay participan la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y el apoyo conjunto de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) y la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS); con la participación de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Instituto Nacional del Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), la Secretaría de Acción Social (SAS), el Instituto del Indígena (INDI), las gobernaciones de Caazapá y Central y los municipios de Abaí y Areguá.

A través del componente de llegada articulada en territorio se desarrollaron dos intervenciones sociales en los territorios de Abaí (Dpto. de Caazapá) y Areguá (Dpto. de Central). Estas dos intervenciones fueron experiencias pilotos de articulación entre las instituciones públicas con el objetivo de atender mejor a las demandas de las comunidades. Estas experiencias se organizaron alrededor de las problemáticas de Vivienda y Hábitat, Salud e Infancia, considerando los contextos urbano, rural e indígena.

Entre los principales resultados se menciona la contribución a la base conceptual y metodológica para la discusión sobre las políticas públicas de desarrollo social en Paraguay; experiencias con resultados concretos que mejoran el acceso de la población a servicios sociales – sin que hayan mediado cambios de normativa vigente; plataforma para generar masa crítica y redes de cooperación entre profesionales del nivel central y el compromiso de los actores en los municipios piloto; registro y sistematización de lecciones aprendidas del conjunto de las experiencias en curso: buena base metodológica para la réplica de "buenas prácticas".

protocolos.indd 6 17/12/2013 15:10:35

Esta experiencia presenta "Una nueva forma de llegar al territorio y relacionar las instituciones, actores, y servicios para la mejor articulación en pos de objetivos comunes", esta "nueva forma de llegada" permite reconocer la importancia de la articulación de los recursos disponibles e incide de manera positiva en el acceso y la calidad de los servicios públicos para las comunidades. Articular los recursos disponibles mejora la gestión institucional y la implementación de las políticas públicas.

Los diferentes materiales[1] del Programa Paraguay entre Todos y Todas - Desarrollo Social Articulado en el Territorio son productos del diseño e implementación del mismo, son el reflejo del trabajo realizado y sin ser "recetas", pretenden ayudar a hacer conocer las experiencias realizadas para servir de insumo a su réplica en nuevos territorios.

BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

Las Buenas Prácticas son un conjunto de acciones innovadoras, eficaces y transferibles que pretende dar respuesta, en nuestro caso, a los problemas de articulación interinstitucional que encuentran los servicios públicos en el momento de llegar a un territorio definido.

Son el resultado de un proceso planificado, evaluado y sistematizado, desarrollado a partir de dos experiencias pilotos desarrolladas en los municipios de Abaí y Areguá.

Para identificarlo fue necesario reconstruir los procesos de llegada articulada en territorio, evaluar los procesos y los primeros resultados, y sobre la base de estas informaciones definir cuáles eran las principales innovaciones.

Se describe los pasos y contextos de cada experiencia para después someterlas a la reflexión crítica de los participantes. Desde la voz de los actores se definieron las bondades y las dificultades de los trabajos realizados.

Son procesos nuevos, en ocasiones lentos pero que demuestran resultados efectivos en los distritos focalizados; se basan en el conocimiento y reconocimiento de los actores institucionales pero también en las realidades de cada comunidad. Las lecciones aprendidas reflejan como se van fortaleciendo los diferentes niveles de articulación a través del diálogo entre los diferentes sectores.

[1] *Los documentos publicados por el proyecto Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado pueden ser descargados del sitio web www.stp.gov.py/pyentretodos:*

Volumen I. Modelo de Gestión Articulada en el Territorio.

Volumen II. Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas.

Volumen III. Protocolos. Llegada Articulada en el Territorio.

Volumen IV. Guía de Desarrollo de Capacidades.

Volumen V. Guía de Uso del CAT.

Volumen VI. Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda (PLANHAVI).

protocolos.indd 7 17/12/2013 15:10:35

Introducción

Construidos a partir del análisis de lo ejecutado, los protocolos actúan como una reconstrucción ideal del programa y de esta forma explicitan cómo instalar esta propuesta en nuevos territorios.

La metodología utilizada se diseñó a partir de la idea de que la llegada articulada en el territorio se construye fortaleciendo las articulaciones entre el nivel central y el nivel local, pero también fortaleciendo las articulaciones existentes al nivel local. Este documento rescata las lecciones aprendidas a partir del trabajo de los equipos territoriales y los presenta en "protocolos de llegada articulada en el territorio".

Esta llegada se construye, desde las experiencias cotidianas de cada institución, paso a paso por lo cual este material organiza estos pasos alrededor de 14 propuestas dividas en 4 ejes:

- Un primer eje explica los conceptos y fundamentos de la propuesta y la importancia de construir el concepto de llegada articulada en territorio, de contar con una metodología que permite la producción de conocimiento pero también el fortalecimiento de las interacciones entre los diferentes servidores públicos y de esta forma el fortalecimiento de las articulaciones en los diferentes niveles de las políticas públicas.
- El segundo eje precisa el rol y las funciones de cada actor o espacio de articulación, partiendo de la idea que el conocimiento claro de las responsabilidades asumidas permiten una mejor complementariedad y una mayor eficiencia en territorio. De esta forma se explican los papeles asumidos por el equipo de implementación y seguimiento, el equipo territorial, el consejo local, la municipalidad y la secretaria técnica de planificación.
- El tercer eje presenta los principales instrumentos utilizados: la construcción de la línea de base, el desarrollo de diagnósticos comunitarios y de consultas en comunidades indígenas, la definición de planes de acción, la selección de beneficiarios y los procesos de evaluación y seguimiento.
- El cuarto eje es la conclusión del material con el ejemplo del uso de estos diferentes protocolos a partir de la definición e implementación de una política pública, el Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda (PLANHAVI).

En nuestra propuesta metodológica, el diseño de los instrumentos de gestión de la articulación o "protocolos" es el resultado del proceso de implementación de las experiencias pilotos. Es decir estas experiencias actuaron como verdaderos laboratorios donde se fue descubriendo[2] a través de una metodología de análisis de las nuevas prácticas las formas de innovar y actuar.

[2] *En la presentación de cada protocolo se explicará cuál es el descubrimiento que nutre su diseño.*

protocolos.indd 8 17/12/2013 15:10:35

De esta forma los protocolos no son guías predefinidas que orientan la acción, sino más bien el resultado de una acción reflexiva. De la experimentación, análisis y evaluación de los trabajos realizados, nacen las recomendaciones en cuanto a forma de articular las políticas y programas en territorio.

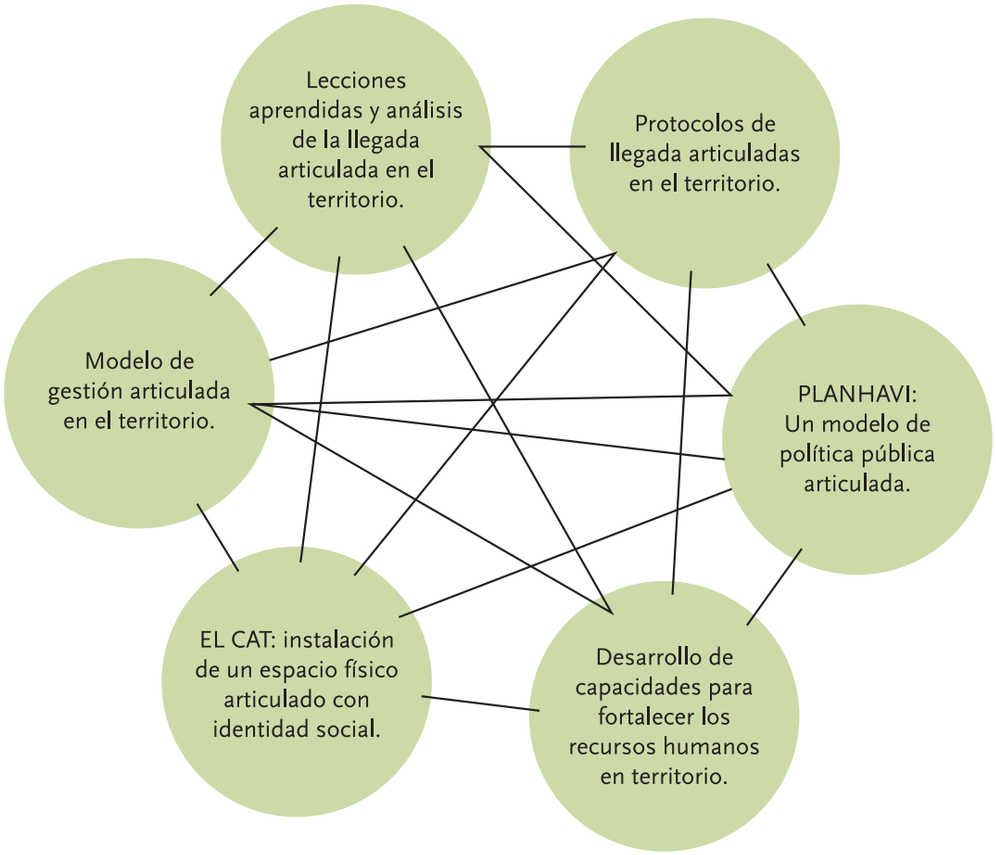
¿CÓMO SE RELACIONAN LOS PROTOCOLOS CON LOS OTROS MATERIALES?

Los protocolos son el resultado de todos los procesos del Programa, para entenderlos se puede profundizar la lectura con los demás materiales producidos, pero no existe un camino lógico para leer estos materiales, cada uno de ellos desde su experiencia e intereses puede construir a su propio descubrimiento. Por ejemplo se puede iniciar a partir de los resultados o lecciones aprendidas para ver como éstas se transformaron en propuestas de acción y protocolos y después entender los fundamentos o modelo de gestión sobre los cuales se construyeron.

Son documentos interactivos que se complementan entre sí y buscan producir un proceso reflexivo sobre la forma de mejorar la llegada de las políticas públicas en territorio.

Son testimonios de experiencia que invitan a recrear otras experiencias que a su vez van a generar nuevas lecciones aprendidas y nuevos protocolos.

Son invitaciones a repensar nuestras prácticas y someterlas a un proceso de diálogo con otros actores que tienen el interés de mejorar la calidad de vida de las personas en nuevos territorios, es “una tarea a desarrollar entre todas y todos”.



protocolos.indd 9 17/12/2013 15:10:35

Eje 1: Los fundamentos o principios de la propuesta

Los fundamentos o principios son necesarios para entender la forma de instalar la propuesta, aclaran los paradigmas y conceptos que la sustentan. Sin insumos importantes para discutir con los diferentes equipos sobre el sentido de sus acciones y los ideales que guían las políticas públicas, actúan como marcos de referencia, permiten construir consensos sobre elementos que orientan las acciones.

Estos fundamentos se definen alrededor de tres temas: la definición del concepto de llegada, la forma de concretarla y el fortalecimiento de las acciones existentes.

1. Nuestro concepto de llegada articulada

Primero es importante preguntarnos y definir lo que entendemos por llegada articulada. Este concepto que caracteriza nuestra forma de trabajar debe quedar lo más claro posible. Proponemos una primera definición construida en el transcurso del programa, cada equipo puede enriquecerla.

*Un **primer descubrimiento** fue que nadie tenía claro lo que era "una llegada articulada en territorio". Fue necesario construir, en forma colectiva, este concepto a partir de los datos de la línea de base y de las experiencias.*

UN CONCEPTO QUE MOVILIZA LAS ACCIONES

Definimos la **llegada articulada**: como una "repuesta institucional integral y bastante rápida a un problema social que parecía no tener solución".

- Institucional porque parte de las instituciones públicas o privadas.
- Integral porque parte de una visión de derecho y no administrativa del problema.
- Bastante rápida, porque busca potenciar la eficiencia del Estado, teniendo en cuenta los recursos y capacidades existentes, frente a situaciones sociales.
- Los problemas sociales que parecen no tener soluciones son el resultado de la insatisfacción de los usuarios frente a la "no repuesta" del Estado a situaciones relacionadas a problemas de vivienda, niñez y salud.

Para cumplir con esta propuesta es necesario construir una "nueva cultura" de trabajo ar-

protocolos.indd 10 17/12/2013 15:10:35

ticulado basada en una visión común de la realidad, una visión integral con enfoque de derechos, y una metodología de trabajo que permite flexibilizar los procedimientos para poder responder en forma rápida y eficiente a las necesidades o pedidos de los pobladores.

2. La metodología de llegada en territorio

Una vez aclarado el concepto es necesario explicar como lograrlo.

*El **segundo descubrimiento** es que no sabíamos cómo "implementar políticas sociales articuladas en territorio". Existían algunas experiencias, pero no un proceso sistematizado. Fue necesario construir una metodología desde abajo, desde los territorios.*

En el inicio de la llegada es importante contar con una dinámica que permita a cada institución presentar su misión y su forma de trabajar, es necesario saber lo que el otro hace.

La construcción de esta nueva cultura no se logra por decreto, hay que instalarla y potenciarla y eso es el resultado de procesos metodológico.

Las propuestas metodológicas se fundamentan en las experiencias de investigación-acción o de formación-acción, y dentro de estas la Metodología de Análisis en Grupo (MAG)[3] tiene como objetivos:

- Compartir informaciones sobre situaciones positivas o negativas de articulación en territorio.
- Identificar problemas y factores que inciden en la llegada articulada en territorio.
- Construir una visión común del territorio social (espacio de oferta y demanda de servicios).
- Diseñar "protocolos" de repuesta.
- Generar nuevas prácticas y culturas.
- Fortalecer las interacciones entre los participantes.

Una característica del análisis en grupo es tomar en cuenta el carácter relacional de lo social. En el análisis en grupo, los individuos son inmediatamente situados y considerados en las relaciones sociales que les reúne, les pone a prueba y les opone alrededor de un mismo problema. Este entendimiento de la dinámica de las relaciones sociales se efectúa a dos niveles. En primer lugar, por la narración y el análisis de las experiencias vividas que ponen en escena varios protagonistas cuyas interacciones alrededor del problema son así «dramatizadas» y contextualizadas. Las convergencias y divergencias en la visión de los problemas se ponen en evidencia y permiten reconstruir la manera en la que estos problemas están socialmente construidos en el juego de las relaciones sociales.

[3] *Van Campenhoudt L., Chaumont J.M., Franssen A., (2005). « La méthode d'analyse en groupe », Dunod, Paris.*

protocolos.indd 11 17/12/2013 15:10:35

De esta forma el análisis en grupo se basa en:

- Los saberes y experiencias locales.
- La movilización de la capacidad de reflexionar de cada uno.
- Las expectativas de participar e involucrarse.

Esta metodología parte de la captación de relatos: son historias positivas o negativas sobre la oferta de servicios en territorio. Estos relatos son captados a partir de la metodología de análisis en grupo (ver texto en anexo). Esta metodología busca el mejoramiento de situaciones sociales concretas a partir de la producción participativa de conocimientos. Los grupos son constituidos por usuarios y técnicos locales en diferentes momentos del proceso: en el inicio, durante el desarrollo y al final (ver diseño de la evaluación). El análisis en grupo cuenta con diferentas etapas: (i) relato, (ii) información, (iii) interpretación, (iv) modelo explicativo, (v) recomendaciones. Las interpretaciones y modelo explicativo son insumos para identificar los diferentes factores que inciden (en forma positiva o negativa) sobre la calidad y eficiencia de la oferta de servicios públicos. Las recomendaciones se traducen en un plan de acción fundamento a desarrollar en un proceso similar a la investigación-acción.

Tiene como posibilidad construir una visión común del territorio social (como espacio de oferta y demanda de servicios), entre los diferentes profesionales sobre la realidad, pero también una visión más precisa y completa. De esta forma los participantes señalan que aprendieron a escuchar y entender las situaciones de las comunidades.

Para poder aplicar esta metodología es necesario formar técnicos en su uso. Estos profesionales pueden ser parte de la STP, de otros ministerios o de las Direcciones de Planificación de las gobernaciones. De la misma forma que existen especialistas que desarrollan talleres de planificación se podría contar con un equipo de especialistas en metodología de articulación.

El cambio de cultura implica un cambio de actitud:

- Buscar el bien común más que el interés político.
- No ser individualista o fanático, saber que los cambios se lograron complementando sus acciones con las de otras instituciones.

La instalación del proceso de articulación debe contar con el tiempo suficiente para producir cambios culturales que permitan pasar del enfoque asistencialista al enfoque de derecho.

Pero antes de iniciar la llegada al territorio es necesario contar con algunas condiciones básicas:

- La predisposición de las diferentes instituciones. Cada una debe comprometerse a dedicarle el tiempo suficiente y poder a disposición sus acciones y conocimientos.
- El involucramiento de las autoridades locales.
- Lograr el compromiso de los diferentes actores.
- Asegurar la continuidad de los miembros del equipo territorial (considerando que es un proceso de construcción colectiva).

protocolos.indd 12 17/12/2013 15:10:36

3. El fortalecimiento de las articulaciones

Una de las características de la metodología de la propuesta es que esta no pretende iniciar los procesos de cero, reconoce el valor del trabajo realizado por los diferentes actores. Y este trabajo contiene experiencias iniciadas de articulación. El programa no propone explicar cómo articularse, sino más bien cómo fortalecer estas articulaciones ya existentes.

*Un **tercer descubrimiento** fue que las articulaciones ya existían, los actores se conocen y están en contacto uno con el otro, intercambian información, pero no en forma organizada e institucional. Faltaba reconocer estas formas de trabajar y fortalecerlas. Estas articulaciones existen en los diferentes niveles de la implementación de una política, era necesario visualizar este hecho y apoyar la conexión.*

DIFERENTES NIVELES DE ARTICULACIÓN:

La eficiencia de la llegada depende de la calidad de las articulaciones entre las diferentes instituciones y niveles. Vimos que son diferentes tipos de articulaciones que se debe fortalecer para lograr una buena repuesta: (i) Intra-institucionales, (ii) inter-institucionales, (iii) entre el nivel central y el nivel Local, (iv) con las comunidades o barrios.

¿Cómo fortalecer estas articulaciones?

- Construyendo sistemas de comunicación más horizontal. En un primer momento, a través del conocimiento interpersonal de los técnicos: "nos conocemos y si surge un problema podemos llamarnos".
- En una segunda etapa como consecuencia de las actividades conjuntas (talleres, reuniones), se logró este estilo de comunicación no sólo en el nivel territorial sino a nivel central. Además en el territorio es común que todos se conozcan, lo que permite integrar nuevas instituciones al proceso según las necesidades. Pero, no todo se reduce a estas relaciones interpersonales, cada uno tiene un rol, una responsabilidad y debe cumplir con ciertas normas y procedimientos. El conocimiento interpersonal permite flexibilizar estos procedimientos pero se deben respetar los marcos institucionales.
- Construyendo sistemas de comunicación más efectivos. La efectividad de la repuesta depende de una buena comunicación. Muchas veces los pedidos pasan de una mesa a la otra, se pierden o no llegan a tiempo. El conocimiento interpersonal permite construir redes, además se utiliza la tecnología (Internet, celular, etc.) para poder comunicarse al instante.
- Pero es necesario también definir algunas reglas: ¿quién se encarga del buen funcionamiento de estos sistemas de comunicación, quién convoca, quién envía los informes, quién y dónde se canalizan los pedidos de los beneficiarios, cómo se hace el seguimiento de estos pedidos? En un primer momento profesionales de la STP asumieron parte importante de estos roles pero es necesario instalarlos en territorio.

protocolos.indd 13 17/12/2013 15:10:36

- Para que funcionen los espacios de articulación es imperioso que una persona o una institución asuma el liderazgo. Sin conducción, las reuniones corren el riesgo de transformarse en un simple espacio de de discusión o de catarsis. Se deben preparar estas reuniones, definir metas y una dinámica.
- La municipalidad como espacio de articulación y nexo entre los pobladores y las instituciones publicas. Este es un papel clave que lo desarrollaremos más adelante.
- Mayor visibilidad y reconocimiento del trabajo de los técnicos locales. En territorio, los técnicos locales cumplen un trabajo de hormiga, llevan los pedidos de los pobladores y con los recursos que cuentan intentan resolver situaciones complejas. Poco se sabe de sus trabajos y de sus condiciones. Conocer y reconocer las experiencias desarrolladas por los técnicos "de campo" permite mejorar la llegada de los servicios públicos. Este reconocimiento pasa por formalizar sus contratos laborales, mejorar sus condiciones de trabajo, fortalecer los sistemas de seguimiento y acompañamiento, ofrecer oportunidades de capacitación o intercambios de experiencias.
- Para el equipo territorial es importante apoyarse en los Consejos que ya están en funcionamiento por ejemplo el Consejo de la niñez o el Consejo de desarrollo local.
- Es necesario contar también con un espacio/tiempo específico para trabajar entre servidores públicos. Se debe respetar la función de cada espacio/equipo para después poder articularlos.
- En territorio existen: (i) asociaciones de pobladores/beneficiarios que "defienden" los intereses de sus miembros y presentan propuestas, pedidos o proyectos a las instituciones públicas, (ii) un espacio de los servicios públicos que articula los técnicos de las diferentes instituciones involucradas. Este es un espacio de análisis y de elaboración de planes para mejorar la oferta de servicios públicos y responder a los pedidos, (iii) la Junta Municipal que es un espacio político que tiene a su cargo definir y monitorear las acciones de la municipalidad.
- Los Consejos normalmente son espacios de articulación de estos tres sectores: sociedad civil, servidores públicos y políticos locales.
- Poco a poco se puede expandir la articulación a ONGs, sector privado y otros.
- La experiencia demostró que para ser operativo, el grupo de articulación de los servicios públicos no debe ser muy grande.
- Un ritmo de articulación puede ser, por ejemplo, organizar reuniones de 2 a 3hs cada 15 días. Además de realizar una reunión al mes del equipo (sectorial) de servidores públicos y otra reunión mensual del Consejo con los otros sectores
- De esta forma se buscar la forma de fortalecer la participación y el protagonismo de las comunidades locales para poder construir un diálogo y una colaboración reales, paralelamente al trabajo realizado por el equipo territorial. Este fortalecimiento lo puede realizar una ONG, o instituciones como la SNNA a través de su dirección de participación social, o el INDI para las comunidades indígenas. El objetivo es instalar una conciencia de derecho de manera a pasar a una nueva cultura de políticas sociales articuladas con un enfoque de desarrollo local e integral que busca superar la entrega clientelista o asistencialista.

protocolos.indd 14 17/12/2013 15:10:36

- De acuerdo a las problemáticas enfocadas también se puede promover el protagonismo de varios tipos de actores, como los niños y adolescentes en el caso de campañas de identidad de la niñez, o los líderes de las organizaciones indígenas, como ocurrió en el caso del trabajo con las comunidades Mby'a.
- Los programas de capacitación ayudan también a instalar nuevas habilidades si están conectados con la realidad y la experiencia de los participantes. Existen diferentes programas a corto o mediano plazo. Es importante que la Secretaría de la Función Pública integre esta temática dentro de sus propuestas para contar con el apoyo de un programa de capacitación al inicio de cada proceso de articulación.

protocolos.indd 15 17/12/2013 15:10:36

Eje 2: Los roles y funciones de los diferentes actores o espacios

Son diferentes actores o espacios que se movilizan en este proceso de llegada articulada: (i) al nivel central esta el equipo de seguimiento, (ii) al nivel local están los equipos territoriales, las municipalidades y los consejos locales, (iii) la STP actúa como facilitadora de los procesos.

4. El Equipo de Implementación y Seguimiento

El equipo de implementación y seguimiento es el espacio de articulación del nivel central, lo integran directivos o técnicos de las diferentes instituciones. Tiene como función definir e "impulsar" las políticas a desarrollar en el territorio. También realiza el seguimiento y apoyo de los procesos realizados.

Al nivel central la organización puede dividirse en dos espacios: uno político que reúne los ministros, viceministros o directores generales, cuya responsabilidad es impulsar y facilitar el desarrollo de las políticas articuladas; y otro técnico que reúne las personas responsables del seguimiento de las políticas y programas.

*El **descubrimiento** en este caso fue que la voluntad política o la capacidad técnica solas no son suficientes, una necesita de la otra. Para el funcionamiento del programa se necesita respaldo político pero también un equipo de técnicos que sepan cómo implementar estas políticas en los diferentes contextos.*

Una de las principales tareas del equipo de implementación y seguimiento consiste en la Definición de los marcos prescriptivos: estos son el resultado de las etapas anteriores del diseño de la estrategia (marco conceptual y contextual, matriz, etc.). Los marcos prescriptivos contienen las metas, criterios, conceptos. Pueden traducirse en diferentes "notas" orientadoras del trabajo en territorio, por ejemplo en lo relacionado a la infraestructura social, la conformación de los equipos locales, etc.

De esta forma, parte del trabajo del equipo de seguimiento consiste en:

- Organizar la firma de convenios de manera a concretar las voluntades políticas.
- Definir la lista de los distritos focalizados.
- Comunicar las experiencias ya existentes en cuanto a diseño e implementación de políticas de desarrollo local.
- Intercambiar informaciones sobre los planes y programas implementados por las diferentes instituciones en los distritos priorizados.

protocolos.indd 16 17/12/2013 15:10:36

- Intercambiar bases de datos sobre beneficiarios, técnicos contratados, recursos movilizados, resultados obtenidos y otros.
- Promover la realización de una primera línea de base sobre la realidad local y las articulaciones existentes.
- Priorizar acciones y consensuar estrategias para mejorar la eficiencia de las acciones en territorio.
- Realizar el seguimiento de los planes de acciones desarrollados en cada territorio a partir de las informaciones proporcionadas.
- Realizar el seguimiento de las metas e indicadores alcanzados a partir de un sistema de evaluación construido por el programa.

En resumen:

- Las reuniones políticas pueden realizarse cada 6 meses. A partir de documentos presentados por el equipo técnico, la agenda principal será: la firma de convenios y el seguimiento de la implementación de las políticas articuladas. El coordinador de este espacio es el ministro de la STP.
- Las reuniones técnicas pueden realizarse cada 2 meses. Conforme el desarrollo del programa, la agenda principal será: la selección de los distritos, la elaboración de la línea de base y el seguimiento de los planes de acción. La coordinación de este espacio es del equipo de la STP.

5. El Equipo de Articulación Territorial

Se conforma en el inicio del proceso una vez definido el distrito focalizado y construida una primera línea de base de la realidad local y de los procesos de articulación ya existentes. Su conformación puede realizarse en dos tiempos: en un primer momento sobre la base de una convocatoria realizada desde el nivel central de las instituciones; y en un segundo momento, una vez aclarados los objetivos y forma de trabajar se confirman y completan los miembros del equipo de articulación territorial.

*El **descubrimiento** en este caso es que no se conforma un equipo de trabajo solo por decreto, los actores deben descubrir y construir la importancia de las metas y forma de trabajar. Este nuevo espacio no puede ser "una pérdida de tiempo", por el contrario debe permitirles mejorar su forma de incorporarse y trabajar con cada comunidad.*

Está compuesto por técnicos locales de las diferentes instituciones y de la municipalidad. Se basa en el conocimiento personal de cada uno de sus miembros y la complementariedad de las funciones profesionales asumidas por ellos. Al inicio, se busca fortalecer estas interacciones y producir una nueva visión en cuanto a la forma de organizar el trabajo articulado.

Sus responsabilidades son:

- Analizar la realidad local.
- Compartir informaciones sobre los programas y políticas desarrolladas.

protocolos.indd 17 17/12/2013 15:10:36

- Planificar e implementar acciones articuladas de nivel distrital o en micro territorios.
- Definir los compromisos y realizar las gestiones necesarias
- Apoyar a las comunidades en el marco de las responsabilidades de cada institución.

Para fortalecer los procesos de desarrollo local, los líderes de las comunidades involucradas podrían participar de las reuniones del equipo territorial

Ejemplo de un proceso realizado por un equipo de articulación territorial.

2011	
Setiembre	Nivel Central Contacto con la municipalidad, identificación de posibles microterritorios para implementar el programa.
	Nivel Central Consulta a referentes institucionales locales. Inicio de la construcción de la línea de base.
2012	
Abril	Firma de acuerdos entre la institución coordinadora del nivel central, la Gobernación y la Municipalidad. Presentación oficial del programa (Acto en el salón municipal).
Mayo	Inicio de actividades del equipo de articulación territorial: Análisis de casos (Metodología de Análisis Grupal).
Mayo 2012 hasta junio 2013	Proceso de capacitación a través del diplomado en Gestión Social Territorial y de la Certificación en Gestión Comunitaria.
Junio, Julio, Agosto	Diseño e inicio de implementación del Plan de acción articulada.
Diciembre	Primera evaluación del Plan de acción articulada.
2013	
Marzo	Articulación del equipo territorial con el Consejo Local.
	Definición de nuevas acciones y/o de nuevos micro territorios. En esta instancia, la experiencia debería desarrollarse al nivel distrital y al nivel de 1 o 2 micro territorios, es decir, replicando las acciones articuladas.
Junio	Evaluación del Plan de acción.
Agosto	Intercambio de experiencias con los equipos de articulación territoriales de otros distritos.
Octubre	Pasantía de intercambio de experiencias en Chile. Evaluación de los resultados de las experiencias piloto.

protocolos.indd 18 17/12/2013 15:10:36

6. Los Consejos Locales

Los consejos locales reúnen representantes de la municipalidad (junta municipal, intendente, secretario general, entre otros), de las instituciones públicas locales, de la sociedad civil y del sector empresarial. Tienen como función definir y contextualizar las políticas sociales al nivel local. Son espacios de diálogo que buscan la participación de los diferentes sectores del distrito.

*El **descubrimiento** en este caso es que existían ya espacios de articulación al nivel local: los Consejos de Desarrollo Local (impulsados por la SAS), los Consejos de la Niñez (SNNA) y los Consejos de Salud, entre otros. Para no superponer las acciones y reuniones, se integró estos Consejos y se trabajó los Planes de acción del equipo territorial.*

En muchas ocasiones, existen varios consejos en un mismo municipio porque responden al deseo de diseñar e implementar políticas públicas en forma participativa y consensuada. Son espacios importantes para dinamizar los Planes de acción.

Para que los consejos locales funcionen como un espacio de diálogo y de articulación de diferentes sectores, es importante reconocer y fortalecer la especificidad de cada uno de estos sectores:

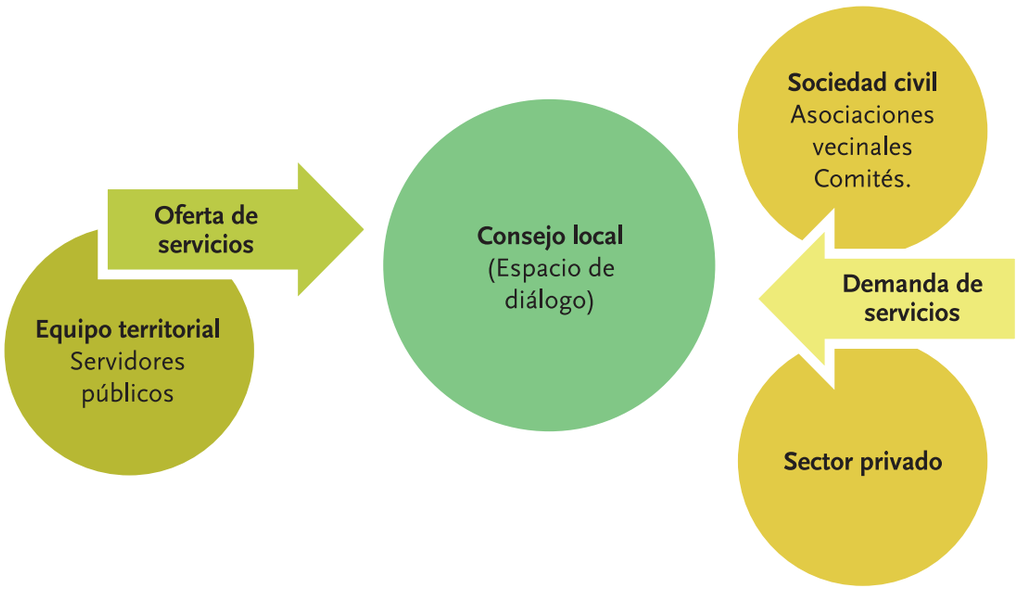
- La municipalidad está compuesta por el intendente, la junta municipal y los técnicos/funcionarios. Tiene como responsabilidad priorizar e implementar las acciones necesarias para el mejoramiento de las condiciones de vida en su distrito.
- El equipo territorial es el espacio de articulación de los servidores públicos. Tiene como responsabilidad el desarrollo de servicios públicos de calidad al nivel local.
- La sociedad civil está compuesta por asociaciones vecinales, comités y otro tipo de asociaciones que desarrollan acciones en el distrito. Su organización, basada en un enfoque de derecho, es importante para canalizar las demandas y necesidades de la población.
- El sector privado o empresarial interviene en el desarrollo económico del distrito.

En cuanto a los procesos de fortalecimiento, es necesario:

- Capacitar a los miembros de los consejos locales en temas como: Participación efectiva, planificación, evaluación, rendición de cuenta, elaboración de diagnósticos comunitarios, gestión de recursos, sistemas de comunicación y otros.
- Capacitar a los servidores públicos en temas como: Modernización y reforma del Estado, políticas sociales, pobreza y desarrollo, aspectos conceptuales y metodológicos para la gestión territorial, estrategias de intervención social en gestión local y territorial, aplicación e integración de experiencias en gestión territorial, orientaciones básicas para trabajar con comunidades indígenas, entre otros. Estos programas de capacitación podrían desarrollarse a través de convenios con Universidades y la Función Pública.

protocolos.indd 19 17/12/2013 15:10:36

- Capacitar a las organizaciones vecinales y comités en temas de conciencia de derecho, acceso a los servicios públicos, organización y participación, además de temas específicos como identidad, educación, salud y otros. Estos programas de capacitación podrían desarrollarse a través de convenios con ONGs u otras organizaciones.



Para mantener la participación de los diferentes actores en los consejos se debe contar con una estrategia para que estos espacios de articulación sean atractivos e importantes. Esta estrategia requiere de una metodología y un liderazgo.

7. El rol de la municipalidad

El rol de la municipalidad se va definiendo con el proceso de llegada y el fortalecimiento de los diferentes actores. Este rol puede desarrollarse alrededor de dos ejes:

- Ser el espacio de articulación entre las diferentes instituciones.
- Ser el nexo entre la población y las instituciones.

*Uno de los mayores **descubrimientos** de este programa fue el rol y el protagonismo asumidos por los municipios. En el inicio existía un cierto desconocimiento o desconfianza sobre las capacidades existentes al nivel local. Con el tiempo, los gobiernos locales se transformaron en los promotores de las acciones del programa.*

protocolos.indd 20 17/12/2013 15:10:36

Dentro de los roles asumidos por las municipalidades en los procesos de articulación están:

- Apoyar la implementación de los programas
- Complementar la instalación de las políticas públicas
- Actuar como el espacio físico de articulación.
- Convocar a las instituciones a nivel local y a los representantes de las comunidades.
- Trabajar con las comisiones vecinales para llegar a las comunidades.

Para eso la municipalidad desarrolla, entre otras cosas las siguientes acciones:

- Trabaja la capacidad organizativa de las comunidades, de sus líderes y técnicos.
- Apoya la implementación de los programas y políticas públicas desde la municipalidad.
- Convoca a los técnicos locales.
- Articula con el intendente y la junta municipal.
- Instala los consejos locales.
- Gestiona y afecta recursos (Royalties, Fonacide, etc.).

El grado de involucramiento de los gobiernos locales permite asegurar la sostenibilidad de la llegada articulada en territorio.

Dentro de las acciones que permiten el fortalecimiento de la calidad de los servicios públicos al nivel local, está el diseño y la creación de espacios de articulación. En el marco del programa se diseñaron los Centros de Articulación en Territorio (CAT) cuyo objetivo central es generar y fortalecer la articulación entre distintos servicios públicos en un mismo territorio, con el fin de ofrecer una presencia estatal sólida, con información y acción integral a nivel local. El CAT es un espacio físico con identidad social, equipado con insumos mobiliarios y tecnológicos, que cumple una función de centralizador y referencia de toda la información relacionada a una comunidad en particular. Contempla las necesidades de la población, así como servicios existentes y aquellos que necesitan ser gestionados.

El CAT es dirigido a servidores públicos de los tres niveles (municipal, gubernamental y central) que trabajan en el territorio, ya sea de manera permanente o temporal. Además son beneficiarios del CAT la población del territorio en general (población no organizada), las asociaciones civiles y comunitarias (población organizada), y proyectos y campañas de los tres niveles de gobierno, así como la Cooperación Internacional.

Los servicios principales que brinda el CAT son:

- Infraestructura física y equipamiento: espacio e insumos para mejorar las condiciones de trabajo y reunión de los servidores públicos.
- Oportunidades de formación y capacitación: tanto para servidores públicos como para la población local.

protocolos.indd 21 17/12/2013 15:10:37

- Servicio de articulación y vínculo: para optimizar la provisión de servicios públicos.
- Punto de referencia e información: para optimizar la comunicación de los servicios públicos disponibles a nivel local.

Una de las preguntas principales en este proceso ha sido cómo sostener el proceso iniciado en un tiempo suficiente para dejar capacidades instaladas. Algunos puntos clave son:

- Acompañar a los equipos locales el tiempo suficiente para construir procesos e instalar capacidades.
- Contar con fondos que permitan iniciar el proceso con cada comunidad. En los diagnósticos comunitarios surge que muchas veces estas comunidades carecen de algunas condiciones básicas: agua, electricidad, mejorar un camino, arreglar un local comunitario. Una de las posibilidades sería contar con un fondo de apoyo a las políticas articuladas en territorio financiado, por ejemplo, por Itaipú. Se debe definir un manual de procedimiento para acceder a este fondo con un esquema simple de presentación de proyectos y reglas administrativas que permitan un acceso rápido a los recursos. Contar con este fondo podría tener varias ventajas ya que permite solucionar problemas pequeños o medianos pero que dificultan la calidad de vida de una comunidad (arreglar un tanque de agua por ejemplo), tener acceso a recursos que no existen en los presupuestos de las instituciones e iniciar en forma rápida un proceso de acción con las comunidades lo que genera un clima de confianza para el desarrollo de acciones más complejas.

8. El rol de la STP

En el inicio del proceso de llegada en territorio la STP asume el rol de:

- Convocar a los diferentes actores del nivel central y del nivel local.
- Acompañar la instalación de la propuesta de articulación en el territorio.
- Instalar la metodología de articulación.
- Instalar instrumentos o herramientas que faciliten la articulación.
- Realizar el seguimiento y el monitoreo.
- Coordinar a las instituciones.
- Actuar de nexo entre el nivel local y el central.

Con el tiempo, la totalidad o parte de estas responsabilidades pueden ser transferidas a técnicos locales (de la municipalidad por ejemplo), o a técnicos de la gobernación.

Para eso, es necesario también crear una unidad o dirección de políticas sociales articuladas o de llegada articula en territorio dentro de la STP. Esta unidad debería tener a su cargo:

- El trabajo con el equipo de seguimiento.
- La capacitación de los técnicos departamentales.
- La difusión de los instrumentos.
- El monitoreo y seguimiento de la estrategia.

protocolos.indd 22 17/12/2013 15:10:37

El proceso de institucionalización permite pasar de un sistema de relaciones interpersonales a un sistema más institucional basado en:

- Definición de roles.
- Acuerdos interinstitucionales, técnicos, políticos.
- Sistema de comunicación.
- Base de datos compartidos.
- Sistema de planificación.
- Sistema de evaluación.

Perfil del sistema de acompañamiento. Se necesita una institución/persona que:

- Acompañe la instalación de la propuesta de articulación en el territorio.
- Realice el seguimiento y el monitoreo.
- Coordine a las instituciones al nivel local.
- Actúe de nexo entre el nivel local y el central.
- Instale los instrumentos o herramientas que faciliten la articulación.

protocolos.indd 23 17/12/2013 15:10:37

Eje 3: Los instrumentos de articulación

Para concretar la llegada articulada se utilizaron diferentes instrumentos, muchas veces estos no son nuevos, pero fueron adaptados a esta nueva forma de trabajar. Estas herramientas acompañan las diferentes etapas del proceso desde los primeros contactos hasta las evaluaciones del trabajo realizado.

9. La línea de base

Línea de base (diagnóstico inicial): La línea de base de la estrategia se divide en tres tipos de informaciones:

- La línea de base institucional identifica las condiciones básicas ya instaladas o a instalar para lograr los estándares definidos. Se relaciona con los objetivos específicos y sus respetivos indicadores. Metodología: (i) aplicación de un instrumento sobre las condiciones institucionales, (ii) consultas a las instituciones, (iii) grupos focales a técnicos en terreno.
- La línea de base social que es el conjunto de informaciones relacionadas a los impactos esperados del proyecto. Se relaciona con el objetivo superior del proyecto. Metodología: medición del grado de satisfacción a través de grupos focales a usuarios.
- El mapa de oferta, busca identificar las características de los servicios ofrecidos por cada tipo de oferta ubicándolos en el mapa del distrito. Metodología: aplicación de un instrumento de censo de los diferentes servicios ofertados en terreno. Los datos obtenidos son presentados en un mapa y en la página Web de los municipios.

*Uno de los **descubrimientos** en este tema fue la dificultad de construir la línea de base en el inicio del programa. En este tipo de política donde casi todo está por construirse o instalar, es difícil recolectar los datos que permiten sacar una fotografía de la situación en el inicio del proceso. No se cuenta con indicadores definidos, con base de datos o con instrumentos precisos de recolección. Las informaciones son más cualitativas que cuantitativas lo que dificulta la posibilidad de comparar los resultados con la situación inicial.*

La línea de base puede construirse de la siguiente manera:

- Línea de base institucional: recolección de datos a través de consulta electrónica (vía mail), entrevistas y grupos focales. Análisis y validación de los datos en talleres con el equipo de seguimiento.

protocolos.indd 24 17/12/2013 15:10:37

- Línea de base social: cuestionario corto a las instituciones para definir "Qué tipo de información se necesita" Sobre la base de los resultados de la consulta se debe elaborar un instrumento de descarga de los datos existentes. Organizar un taller en territorio con un representante de cada institución y técnicos locales para cargar los datos existentes por temática y hacer un breve análisis. Construir la primera versión de la base de datos sociales y validarla a través de un proceso de consulta electrónica (vía mail).

FICHA PARA CONSTRUIR LA OFERTA DE SERVICIO.

Nombre del programa o servicio:

Tipo:

Servicio
Infraestructura
Programa/Proyecto

Sector:

Salud
Niñez
Educación
Vivienda
SAS
INDERT

Ubicación geográfica:

Barrio
Dirección
Teléfono
Geo referencia

Servicios ofrecidos:

Beneficiarios:

Quiénes son (perfil):
Cantidad:

Profesionales afectados a este servicio/programa:

Quiénes son (perfil):
Cantidad:

Otras informaciones útiles:

Horario
Condiciones de acceso

protocolos.indd 25 17/12/2013 15:10:37

- Mapa de oferta: construir una ficha de identificación de las ofertas, enviarla a las diferentes instituciones y organizar una reunión de trabajo de construcción del mapa de oferta. Socializar el resultado e integrarlo al diseño de la propuesta.

En cuanto a las bases de datos:

Dentro de los standards definidos por el modelo de gestión del programa se tiene base de datos sociales articulada y compartida.

Existen diferentes niveles de articulación:

- Construir un instrumento de recolección estándar que contenga una parte común para todas las instituciones y una parte especifica de acuerdo al tipo de política implementada. Si bien esta puede parecer una solución ideal, es muy compleja de lograr por las diferencias de sistemas de procedimientos existentes y las resistencias institucionales para compartir datos de beneficiarios.
- Realizar un censo o diagnóstico de los pobladores de un micro territorio para la construcción de la línea de base social común. Esto puede ser realizado por una institución.
- Construir una sola base de datos común a todas las instituciones a partir de la ficha común o a partir de la identificación de datos existentes en las bases de datos especificas de cada institución y que pueden ser compartidos. Para eso es necesario definir los datos de beneficiarios comunes a las diferentes instituciones.

10. Los diagnósticos comunitarios

Son procesos que permiten el análisis colectivo de la situación de los servicios básicos en la comunidad y la forma de instalarlos. Son el piso para desarrollar los demás servicios públicos. Durante estos procesos

- El sector público se comunica directamente con la comunidad, lo que es necesario para generar confianza y redes.
- Se explicitan las condiciones y procedimientos de los programas.
- Se inician las acciones de articulación desde y con las comunidades.

*Uno de los **descubrimientos** en este tema es que muchas veces existen varios diagnósticos hechos en la comunidad focalizada. De hecho los pobladores dicen: "lo que más conocemos de las instituciones públicas son sus diagnósticos, pero no tanto sus respuestas a nuestras necesidades".*

Existen varias metodologías e instrumentos de diagnósticos ya validados, el desafío no es construir una nueva forma sino contar con la posibilidad de analizar, en forma interinstitucional, la situación de los servicios básicos en la comunidad y ver como mejorarlos. Son los primeros pasos para desarrollar las demás acciones.

Además de ser espacios de análisis interinstitucionales, en nuestro caso los diagnósticos son espacios de DIÁLOGO con las comunidades.

protocolos.indd 26 17/12/2013 15:10:37

Este diálogo es importante para:

- Presentar los criterios y procedimientos de la administración publica.
- Escuchar las inquietudes y necesidades de las comunidades.
- Disminuir las falsas expectativas o pedidos.
- Transformar quejas en conciencia de derecho para pasar del asistencialismo al enfoque de derecho lo que obliga a las instituciones públicas a ser más coherentes y constantes.

Es importante:

- Investigar previamente la situación de la comunidad antes del primer encuentro.
- Realizar una presentación de esta nueva "forma de trabajo", contando otras experiencias. Esto disminuye el rechazo de la comunidad a nuevos proyectos.
- Fortalecer el liderazgo de las municipalidades en la coordinación de estos diagnósticos.
- Concluir las reuniones con acuerdos y definición de los siguientes pasos.
- Con el equipo territorial: hacer una reunión de evaluación y seguimiento.
- Instalarlos también como un proceso de rendición de cuenta de los trabajos realizados por las diferentes instituciones públicas.

De esta forma el diagnostico comunitario permite:

- Generar confianza y espacios de trabajo.
- Identificar aspectos culturales que los técnicos no habían tenido en cuenta en el diseño de sus programas.
- Realizar una puesta en común de los problemas en la comunidad, y socializados con los técnicos de las diferentes instituciones.
- Canalizar las expectativas que puede ser generadas en la comunidad.
- Definir compromisos y planes de acción.

11. Las consultas a comunidades indígenas

La consulta es una obligación legal en el caso de la implementación de políticas o programas en comunidades indígenas (Convenio 169), se basa en la aplicación de una metodología intercultural con la comunidad de Cerrito.

Es más que un diagnóstico comunitario, es un diálogo intercultural basado en una doble perspectiva de derechos, los derechos específicos a los pueblos indígenas y los derechos de participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas.

*Uno de los **descubrimientos** en este tema es la complejidad de establecer una relación de confianza con la comunidad indígena. Algunos motivos: las diferencias culturales e lingüísticas, los largos procesos de discriminación que sufrieron los pueblos indígenas en Paraguay, los prejuicios existentes, pero también, porque no tenemos suficiente práctica y conocimiento para trabajar con estas comunidades.*

protocolos.indd 27 17/12/2013 15:10:37

De acuerdo a los procesos realizados con la comunidad de Cerrito, la consulta se organiza en diferentes procesos:

- La primera **visita** se realiza en la comunidad y con todas las instituciones publicas, después de haber acordado un breve proceso metodológico. Ahí la comunidad informa de su realidad y necesidades. Más que una consulta es un primer contacto con la comunidad. La conducción de la reunión es asumida por el intendente y el líder de la comunidad. El objetivo es crear las condiciones para un buen trabajo, establecer los lazos de confianza y permitir a las comunidades conocer los objetivos de la propuesta (oferta articulada de servicios públicos en las comunidades) y definir las modalidades de trabajo. El producto de esta reunión será una agenda de trabajo (plan de acción) acordado con la comunidad y que será propuesto a las instituciones del Estado.
- La segunda reunión es la **reunión comunitaria**. La conducción técnica es asumida por una institución que tiene experiencia en el trabajo con la comunidad (por ejemplo, el equipo de la Dirección de Promoción del Buen Vivir de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)). El contenido se centra sobre el análisis de los resultados de los diagnósticos realizados por las diferentes instituciones y de las propuestas concretas elaboradas por el equipo territorial en el primer encuentro. Se definen los compromisos para realizar las gestiones necesarias y el apoyo a la comunidad.
- La tercera consulta o **aty guazú**. Normalmente ya existe mayor apertura y confianza, hay mas contacto entre las instituciones y la población. En esta ocasión, se realiza una evaluación de los procesos realizados, de la percepción de la comunidad con relación al trabajo y de los desafíos pendientes.

Elementos a tener en cuenta:

- Presentarse (como persona, equipo e institución) e informar sobre la propuesta[4].
- Conocer el sistema organizativo de las comunidades.
- Dedicarle el tiempo suficiente, por lo menos medio día, si es necesario un día.
- En la cultura indígena el compartir es un valor importante. Llevar víveres para organizar una olla popular, el programa busca potenciar la seguridad alimentaria en este sentido no se aconseja llevar gaseosas, caramelos sino frutas.
- En el momento de organizar una consulta, se debe hablar con el líder, programar la reunión con él y definir cómo organizarla.
- El uso de la palabra es diferente, es importante tomarse el tiempo de escuchar, comprender y reconocer.
- Se debe imprescindiblemente consultar con los líderes, sabios, etc.
- Establecer el contacto, a través del INDI, con los líderes de las comunidades participando de un mismo territorio (en el concepto indígena, este puede ser más extenso que un distrito, para concretar el lugar y fecha de la consulta).

[4] *Se debe tener en cuenta que es preferible no utilizar la palabra "proyecto" porque tiene otro significado para las comunidades indígenas. También se debe prestar atención con el uso de la palabra "política" porque puede tener connotación de política partidaria.*

protocolos.indd 28 17/12/2013 15:10:37

- Presentar la hoja de ruta de la intervención del proyecto.
- Trabajar sobre los ejes del proyecto, cuál es la visión y expectativa que tienen:
    a) ¿Qué necesidades tienen en cuanto a territorio, salud, educación y vivienda?
    b) ¿Qué esperan del Estado en cuanto a territorio, salud, educación y vivienda?
    c) ¿Qué recibieron del Estado en cuanto a territorio, salud, educación y vivienda?
    d) ¿Qué no recibieron del Estado en cuanto a territorio, salud, educación y vivienda?
- Son tres tipos de informaciones las que se necesitan con relación a cada tema: concepto de la comunidad con relación a este tema; conciencia de derecho con relación a este tema (presencia/ausencia del Estado), proyectos ya desarrollados con relación a este tema; y propuestas comunitarias con respecto a los temas. Si la comunidad elige no tratar un tema, se debe tomar nota de esto, y eventualmente anotar las causas (por ejemplo: no se habla de religión con personas externas a la comunidad).
- De esta forma, cada visita tiene como objetivo entender mejor la realidad de cada comunidad y sus expectativas con relación a las políticas públicas.
- La metodología de trabajo puede complementarse con el desarrollo de reuniones más pequeñas (con grupos de mujeres, adolescentes, alguna dinámica con niños y niñas), entrevistas con diferentes actores (sabios, chamanes, mujeres, jóvenes, niños/as, etc.).
- Al final de la consulta es bueno hacer una síntesis de los acuerdos. Estos acuerdos sirven de insumos para la organización de los planes de acción articulados.
- Es importante asegurar el seguimiento de estos acuerdos. La impresión que tienen las comunidades indígenas de las políticas públicas es que se realizan muchos diagnósticos, pero que pocas veces se dan repuestas. Dar seguimiento es construir un proceso de confianza con la comunidad.
- En el momento de concretar los planes de trabajo, es necesario también hacerlo con el tiempo suficiente. El trabajo con las comunidades indígenas se basa en una interacción intercultural, no es una simple transferencia de técnicas o conocimientos, es un proceso donde cada uno debe tener la oportunidad de aprender del otro. Los conocimientos tampoco se transmiten en forma abstracta a través de manuales o pizarra, se construyen a partir de la acción, en forma empírica, es necesario probar el valor de las nuevas prácticas.

Este trabajo no es solo un relevamiento de necesidades sino un proceso de escucha y análisis de la realidad con la comunidad. Se parte de la hipótesis que la comunidad conoce su realidad y tiene ideas y propuestas en cuanto a la forma de mejorarla, el equipo de investigación actúa como un facilitador para recolectar estas propuestas y ponerlas en un formato "intercultural" que permite construir una propuesta de trabajo común entre la comunidad y el Estado. En este caso la matriz definida sirve como pretexto para construir un diálogo y observar la realidad.

El diálogo debe instalarse en forma progresiva hasta construir un clima de confianza:

- En un primer momento se escucha la opinión de la comunidad con relación a los diferentes temas, cuáles son las practicas existentes con relación a estos temas, su forma de definirlos (cuál es el sentido de su sistema de salud, de participación o consulta, etc.).

protocolos.indd 29 17/12/2013 15:10:37

- En un segundo momento se profundiza sobre las acciones del Estado o de organizaciones privadas con relación a estos temas, y sobre cuál es la opinión de la comunidad y de sus diferentes miembros con relación a estas acciones.
- En un tercer momento se indaga sobre la conciencia de derecho y de cumplimiento del derecho con relación a estas temáticas.

12. Los planes de acción articulada

Al final de las primeras reuniones con el equipo de articulación territorial, el análisis de los relatos se termina con la definición de planes de acción que se van precisando y ajustando a medida que las acciones llegan en terreno. Los planes de acciones permiten un mayor protagonismo de los equipos de trabajo locales y permiten entender cómo se va implementando la estrategia en todos los niveles del Programa. Las acciones concretas son las que dan vida a la propuesta y permiten realizar los procesos de cambio con los técnicos.

*Uno de los **descubrimientos** en este tema es que los planes de acción articulada buscan la complementariedad de los trabajos ya implementados por las diferentes instituciones en una comunidad. No necesitan de recursos nuevos. La práctica usual es que los servicios llegan en forma separada y en tiempos diferentes, la llegada articulada potencia la eficacia de los programas institucionales. En poco tiempo se logran cambios significativos.*

Los planes de acción articulada son elaborados en forma intersectorial, buscando la complementariedad de las diferentes instituciones. El diseño y la implementación de los planes de acción permiten trabajar en forma más sistemática. Para eso es necesario contar con un registro de los procesos y sistematizarlos.

Dentro de las herramientas que facilitan el desarrollo de estos planes de acción se puede citar:

- Las bases de datos, institucionales y sociales, compartidas con informaciones territoriales sistematizadas y disponibles y/o accesibles para todos.
- Una metodología de diagnóstico consensuada (incluyendo los instrumentos y modelos de análisis) con metodologías de recolección y sistematización de la información acordadas.
- Un uso estratégico de la información (describir cuáles serían los indicadores)
- Estos diseños deben responder a ciertos criterios que permiten valorar la calidad de las intervenciones:
- Diseños basados en una visión integral de las personas y/o comunidades (beneficiarios).
- Focos de intervención integrales: conceptos claros y compartidos.
- Planes de trabajo comunes, en los niveles central y local, con responsabilidades claramente definidas y acordadas.

protocolos.indd 30 17/12/2013 15:10:37

- Diseño por etapas y proceso.
- Uso racional, estratégico, oportuno y compartido de los recursos: movilidad, materiales, humanos.
- Equipos de trabajo multisectoriales.
- 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 el proceso.
- Mapa de oferta pública para cada territorio.
- Base de datos sociales articulado y compartido.

Una vez definidos estos planes de acción articulada, deben ser legitimados por el equipo de seguimiento.

La experiencia demuestra que es más fácil iniciar el proceso con un plan de acción articulada a pequeña escala, al nivel de un microterritorio (barrio, comunidad).

13. La selección de los beneficiarios

Muchos programas articulados se encuentran con la necesidad de definir una lista de beneficiarios. Definirla implica un trabajo interinstitucional.

*Uno de los **descubrimientos** en este tema es que si la selección de los beneficiarios es una necesidad, en la realidad hacerlo en forma interinstitucional es un ejercicio difícil. En el inicio del proceso de articulación las instituciones no necesariamente comparten los mismos criterios.*

Esta selección es necesaria cuando varias instituciones intervienen en un mismo programa, es el caso de algunos programas habitacionales donde por ejemplo la SAS compra el terreno, SENAVITAT construye las viviendas y la municipalidad tiene una lista de personas que esperan una vivienda.

Para definir la lista es mejor consensuar primero los criterios y después revisar la lista de los posibles beneficiarios. Para construir este consenso se propone que:

- Cada institución explique y fundamente sus criterios.
- Se prioricen estos criterios, para eso se puedan diferenciar criterios que definan los principales derechos del beneficiarios de otros que son de tipo administrativo (cumplimiento de requisitos).

Una vez consensuados los criterios se realiza la selección de los beneficiarios. Para eso es importante informar a los “candidatos beneficiarios” de los procedimientos y de sus derechos. Capacitarlos y acompañarlos en estos aspectos. Asociar un representante de las comisiones vecinales en el proceso de selección.

protocolos.indd 31 17/12/2013 15:10:37

De esta forma el procedimiento es el siguiente:

- Se inicia el proceso con un contacto con la municipalidad y la junta municipal para explicar el programa y sus etapas.
- Cada institución presenta su lista de criterios fundamentada.
- En reuniones interinstitucionales se consensúan los criterios.
- Se informa a la comunidad de estos criterios y procedimientos.
- Se trabaja el fortalecimiento de la organización comunitaria para evitar el "trabajo" de gestor con intereses económicos.

Tener un proceso claro y transparente evita:

- El clientelismo político o de algunos líderes comunitarios.
- La presión de gestores que se quieren aprovechar del desconocimiento de los pobladores para cobrarles, hay veces sin resultados, el hecho de "ayudarles" a conseguir el beneficio.

La evaluación y el seguimiento

Durante el desarrollo de las acciones se realiza el monitoreo y al final de la implementación de un plan se realiza una evaluación de los resultados, la suma de los diferentes resultados debe reflejar los cambios producidos en cuanto a los procesos de "articulación" en territorio y de esta forma explicar el logro de los diferentes indicadores/estándares definidos en el modelo de gestión.

*Uno de los **descubrimientos** en este tema es que si la selección de los beneficiarios es una necesidad, en la realidad hacerlo en forma interinstitucional es un ejercicio difícil. En el inicio del proceso de articulación las instituciones no necesariamente comparten los mismos criterios.*

LOS INDICADORES

Los diferentes indicadores y estándares (resultados esperados) están definidos en la matriz, aún falta precisarlos y validarlos con los diferentes actores (agencias financiadoras, grupo de seguimiento, equipos territoriales).

Pero también cada equipo territorial puede construir sus propios indicadores relacionados a los planes de acción. En este caso se hablará de indicadores de proceso y de productos (los productos logrados a través de los planes de acción). Mientras que en el caso de los indicadores o estándares definidos en el modelo de gestión se hablará de indicadores de resultados o de efectos.

Al final de la implementación de un plan se realiza una evaluación de los resultados, la suma de los diferentes resultados debe reflejar los cambios producidos en cuanto a "articulación" en territorio y de esta forma explicar el logro de los diferentes indicadores/estándares.

Es necesario construir indicadores capaces de medir el efecto del trabajo articulado en las comunidades.

protocolos.indd 32 17/12/2013 15:10:37

Ejemplo de Indicadores para la intervención del micro territorio

Ejes	Indicadores
Salud	Mejoramiento de la nutrición. Disminución de los casos de enfermedades Los establecimientos de salud mejoran la oferta de servicio a la comunidad.
Niñez	Educadores relacionados al tema niñez trabajan articuladamente y mejoran su gestión. La Supervisión de Educación Indígena realiza mayor acompañamiento a la escuela.
Vivienda/hábitat	Senavitat trabaja articuladamente con las instituciones vinculadas para el mejoramiento habitacional previsto.La comunidad participa activamente en la construcción de viviendas (mano de obra, prácticas de mantenimiento).
Identidad	La mayoría de los miembros de la comunidad cuenta con cédula de identidad.La comunidad participa activamente en la construcción de viviendas (mano de obra, prácticas de mantenimiento).
Seguridad Alimentaria	La comunidad recibe asistencia técnica e insumos para la producción de alimentos de autoconsumo. El Ministerio de Agricultura y ganadería realiza mayor acompañamiento a la comunidad en el proceso productivo para el autoconsumo.

LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Por ser una metodología de construcción participativa de una Estrategia innovadora, la evaluación y validación colectiva de los procesos y resultados son parte de las herramientas de implementación del proyecto: "la evaluación y seguimiento se hace entre todos y todas".

Para eso es necesario construir un sistema de comunicación y diálogo entre los diferentes niveles del Proyecto, con el objetivo de construir una estrategia válida, pertinente y coherente. Estos criterios de validez, pertinencia y coherencia deben guiar el trabajo de evaluación y seguimiento.

Al final de la implementación de un plan se realiza una evaluación de los productos, la suma de los diferentes productos debe reflejar los cambios o resultados producidos en cuanto a "articulación" en territorio y de esta forma explicar el logro de los diferentes indicadores/estándares.

El mejoramiento de la oferta de servicios y de la calidad de vida de una comunidad sería el efecto de esta estrategia.

En cuanto a los criterios utilizados entendemos por:

- **Válida.** Una propuesta, acción o estrategia que responde a las necesidades e intereses de los actores involucrados en los diferentes niveles del proyecto (directivos, técnicos centrales, técnicos locales, usuarios). La validez es una cuestión central para poder transformar los diseños en prácticas cotidianas (rutinas).

protocolos.indd 33 17/12/2013 15:10:38

- **Pertinencia.** Una propuesta, acción o estrategia que responde a los desafíos de un contexto específico movilizando los recursos existentes. La pertinencia es una condición necesaria para la sostenibilidad y replicabilidad de la estrategia.
- **Coherencia.** Una propuesta, acción o estrategia que se inscribe dentro de un marco de intervención interinstitucional (incluyendo a instituciones centrales y locales). La coherencia es un elemento clave para potenciar las articulaciones.

A la luz de estos criterios de validez, pertinencia y coherencia se construye el diálogo entre los diferentes niveles del proyecto.

	Diseño	Generación de informaciones	Implementación	Evaluación
Agencias financiadoras	Definen objetivos, metas y productos del proyecto	Validan el modelo de gestión y sus posibles ajustes.	Validan la forma de implementar (protocolos) la estrategia Definen el perfil de la evaluación intermedia.	Verifican el logro de los indicadores de resultados y efectos.
Grupo de seguimiento	Define estándares, indicadores y marcos prescriptivos	Organiza la consulta institucional, diseño y aplicación de instrumentos (mapa de oferta, línea de base, etc)	Revisa de los protocolos y planes de acción a la luz de los estándares e indicadores. ¿Cómo estos permiten lograr los resultados esperados y que es lo que nos dicen en cuanto a la implementación de una estrategia articulada?	Organiza la evaluación y sistematización de de los procesos.
Equipos territoriales	Transforman los estándares y marcos prescriptivos en planes de acción.	Realizan las consultas, grupos focales, metodología de análisis en grupo	Implementan de protocolos y planes de acción. Realizan su seguimiento.	Evalúan los procesos y productos de los planes de acción y validan sus resultados.
Usuarios[5]		Grupos focales Consulta comunitaria		Participan del proceso de evaluación y validan sus resultados.

[5] *Usuarios: fortalecer el rol de los líderes y de las comunidades en un proceso de rendición de cuenta y seguimiento de las políticas sociales.*

protocolos.indd 34 17/12/2013 15:10:38

Características de este sistema de evaluación.

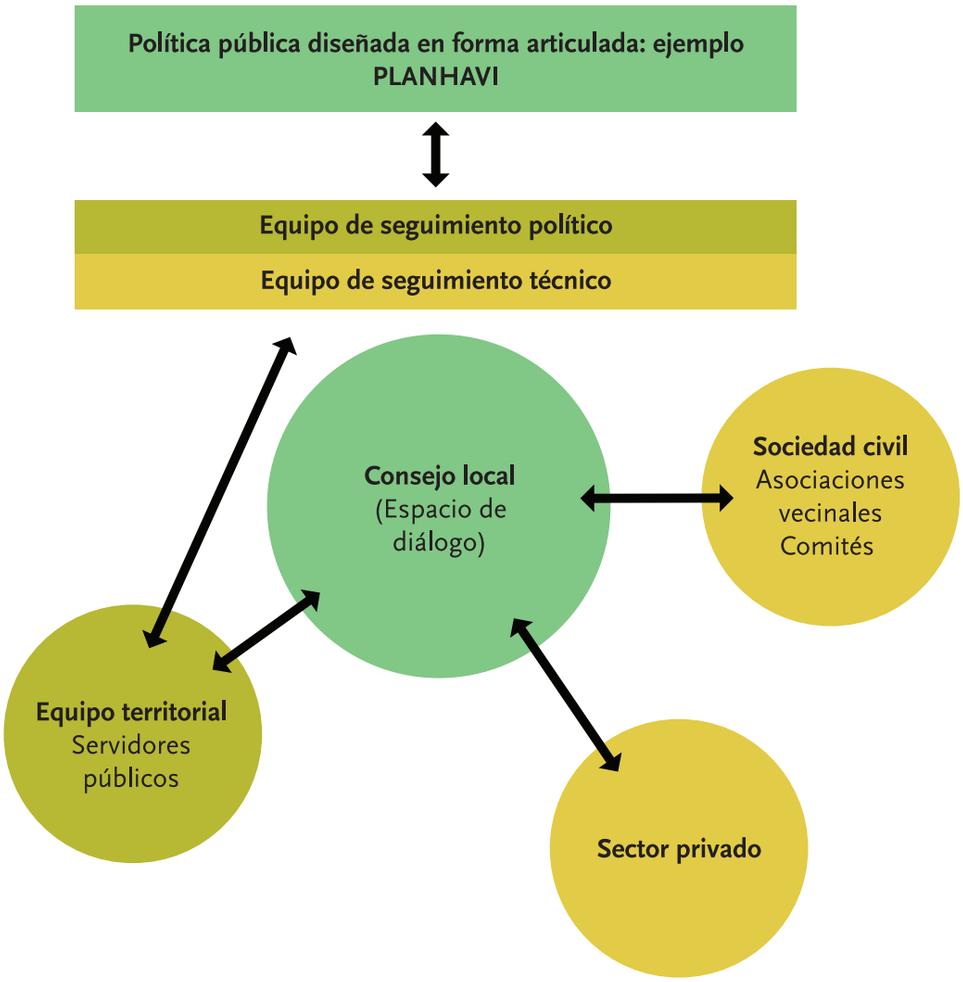
- Implica un monitoreo y evaluación constante.
- Ayuda a la difusión de las experiencias positivas y negativas.
- Establece indicadores definidos por el equipo de seguimiento pero construye indicadores del efecto del trabajo articulado en las comunidades.
- Incluye la evaluación de la sostenibilidad del proyecto (capacidades instaladas, etc.).
- Evalúa la organización de los técnicos y las formas de articular.
- Establece espacios de análisis de los resultados de de las evaluaciones y de toma de decisión que permiten el mejoramiento del diseño de intervención apuntando a su institucionalización.
- Cuenta con un sistema de comunicación de los resultados obtenidos.

protocolos.indd 35 17/12/2013 15:10:38

Eje 4: Ejemplos de políticas articuladas

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

Para ejemplificar estos protocolos, se presenta un ejemplo de cómo se visualiza la manera en que se va activando en la implementación de políticas concretas.



protocolos.indd 36 17/12/2013 15:10:38

1. En una primera etapa las políticas son diseñadas en forma participativa e interinstitucional, es el caso, en el marco del Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda (PLANHAVI) tiene como finalidad la promoción de las condiciones sociales e institucionales para que los habitantes del Paraguay accedan a una vivienda en un ambiente adecuado.
2. El equipo de seguimiento toma la totalidad o parte de estas políticas para definir microterritorios de implementación. En el marco de nuestro programa se definió trabajar la construcción de vivienda en Renacer III (Aregua), Oro Kui y Cerrito (Abaí). La decisión política es validada por un equipo interinstitucional técnico que la traduce en marcos explicativos. Estos marcos deben definir entre otras cosas: los criterios de selección de los beneficiarios, las metas de implementación, los presupuestos, procedimientos, etc.
3. Estos marcos prescriptivos o propuestas son analizados por el equipo territorial que a la luz de sus conocimientos del territorio o experiencias analiza la forma de implementarlos. Establece cómo se va hacer la selección de los beneficiarios, la consulta en cuanto al tipo de vivienda, el dónde y cómo construirlas, etc.
4. Para el equipo territorial estos programas de construcción de vivienda son el pretexto o la puerta de entrada para fortalecer la oferta de servicios públicos existentes en la comunidad: educación, salud, niñez, producción.
5. Antes de implementar estos programas muchas veces es necesario resolver problemas como la falta de agua, electricidad, arreglar caminos o fortalecer el sistema organizativo de la comunidad, entre otros. para eso es necesario "hacer gestión" o contar con fondos que permitan crear las condiciones básicas de trabajo articulado.
6. Sobre la base de las consultas y diagnósticos, el equipo territorial elabora un plan de acción que somete al equipo de desarrollo local, con el objetivo de movilizar otros actores en el cumplimiento de las metas.
7. El equipo territorial y el consejo local realizan el seguimiento y ajustes de los planes de acción.
8. Estos informes de seguimiento son enviados al equipo de seguimiento central con el objetivo de informar de los avances de la implementación de las políticas, pero también de solicitar los apoyos necesarios (en cuanto a dotación de recursos humanos, materiales, etc.).
9. El mismo proceso se realiza en cuanto a la evaluación de los resultados de los planes de acción o programas.

protocolos.indd 37 17/12/2013 15:10:38

Bibliografía

Van Campenhoudt L., Chaumont J.M., Franssen A., (2005). « La méthode d'analyse en groupe », Dunod, Paris.

SAS Tapea (2011) "Marco teórico y metodológico del diagnóstico participativo en comunidades indígenas. Ed. SAS, Asunción, p. 150.

Informe de sistematización del proyecto Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado.

Modelo de Gestión Articulada en el Territorio del proyecto Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado.

Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas del proyecto Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado.

Guía de Uso del Centro de Articulación en Territorio (CAT) del proyecto Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado.

Guía de Desarrollo de Capacidades del proyecto Paraguay entre todos y todas: Desarrollo Social Articulado.

Plan Nacional del Hábitat y La Vivienda del Paraguay (PLANHAVI)
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)
www.senavitat.gov.py – www.planhavi.org.py

protocolos.indd 38 17/12/2013 15:10:39

protocolos.indd 39 17/12/2013 15:10:39

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Vol.
3

Protocolos
Llegada Articulada en Territorio.

agichile
AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz

Australian Aid

protocolos.indd 40 17/12/2013 15:10:39