



Paraguái Retã
Mburuvichavete
**REMBIAPOITA
YKEKOHA**
Presidencia de la
República del Paraguay
**GABINETE
SOCIAL**

**TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*



VAMOS!

Sistema de **PROTECCIÓN SOCIAL**

**Modelo de Gestión
del
Sistema de Protección Social Vamos!
del Paraguay**

Versión 0.2

Noviembre, 2020

Índice

<i>Siglas y acrónimos</i>	2
<i>Introducción</i>	3
1. <i>El Sistema de Protección Social Vamos!</i>	4
2. <i>El Modelo de Gestión del SPS</i>	5
2.1. Marco conceptual: enfoques y concepto	5
2.2. Composición del Modelo de Gestión del SPS	9
2.2.1 Arquitectura institucional	9
2.2.2 Gobernanza y gestión global	11
2.2.3 Gobernanza y gestión en los territorios	17
a) Análisis de contexto: el estado de la descentralización	17
b) Avances realizados sobre la implementación del SPS en los territorios	19
c) Modelo de Gestión y esquema de gobernanza en el nivel territorial	21
d) Mesas técnicas de protección social y dispositivo de servicios	22
2.2.4 Factores de éxito del Modelo de Gestión y su gobernanza	26
<i>Bibliografía</i>	29

Siglas y acrónimos

AE	Acciones Estratégicas
DGP - MH	Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda
ETI	Equipo Técnico Interinstitucional
FIPS	Ficha Integrada de Protección Social
GpR	Gestión por Resultados
GS	Gabinete Social
MdG	Modelo de Gestión
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MH	Ministerio de Hacienda
MITIC	Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicación
MT	Mesa Técnica
MT - FIPS	Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social
MTEES	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MTIIS	Mesa Técnica Interinstitucional de Información Social
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PNPR	Plan Nacional de Reducción de la Pobreza
PpR	Presupuesto por Resultados
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SPR	Sistema de Planificación por Resultados
SPS	Sistema de Protección Social
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social

Introducción

El presente documento tiene por objeto describir el modelo de gestión que regirá la implementación del Sistema de Protección Social *Vamos!*, que el Gobierno de la República de Paraguay se ha comprometido a configurar para articular las estrategias de intervención del sector público en orden a lograr la protección social de sus ciudadanos y ciudadanas. Este Sistema de Protección Social (SPS) parte de un enfoque de derechos y se desarrolla durante todo el ciclo de vida, mediante una agrupación de actuaciones en tres pilares fundamentales: integración social, inserción laboral y productiva y previsión social. Este planteamiento estructural fue aprobado en sus distintos términos por el Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS), en su reunión del mes de mayo de 2019.

A efectos de la implementación y operación del SPS se ha diseñado un modelo de gestión (MdG) que perfila la gobernanza y ordena los procedimientos de actuación del mismo. El modelo que aquí se presenta contempla cuatro elementos fundamentales: la arquitectura institucional, la gobernanza, la coordinación técnica y la ejecución operativa. La arquitectura institucional hace referencia al modo en que está organizado el gobierno incluyendo a las distintas organizaciones y entidades del Estado (OEE). La gobernanza refiere a la forma en que se ordena la operación del SPS a partir del ámbito directivo o de toma de decisiones en sus diferentes niveles. La coordinación técnica donde se establecen, entre otras cosas, las responsabilidades de coordinación y supervisión de las actividades a ser desarrolladas. La ejecución operativa hace alusión a la puesta en práctica de las acciones comprometidas en el plano programático.

Aunque el MdG del SPS se concibe como un conjunto, que va desde el plano nacional al territorial, resulta necesario tomar en consideración los aspectos particulares que tiene la gestión en los territorios. Esto es, el MdG refiere tanto a la forma de ejecutar las acciones estratégicas que van a implementar las instituciones centrales en todas las áreas de su competencia, como a las articulaciones que deben desarrollarse en los ámbitos territoriales, a nivel de las gobernaciones y de las municipalidades.

Este documento contiene dos apartados principales. El primero se refiere al Sistema de Protección Social (SPS), donde se describen los antecedentes y la configuración actual del SPS. El segundo apartado aborda específicamente el modelo de gestión. En dicho apartado se explican los diferentes enfoques que se pueden adoptar y se concluye con el que se considera el más adecuado para el modelo de gestión que debe regir la implementación del SPS en Paraguay. Luego se describe el modelo de gestión a nivel nacional y finalmente se hace referencia específica a la implementación del SPS a nivel territorial o local.

1. El Sistema de Protección Social *Vamos!*

El Gobierno de Paraguay aprobó en 2018 la conformación de un Sistema de Protección Social denominado *Vamos!* Su principal respaldo normativo se encuentra en el Decreto N° 376/2018, por virtud del cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades. Entre los objetivos del Gabinete Social, en tanto “instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno”, se establece: “El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación” (art. 3º).

El proceso de configuración del SPS comenzó a fines de 2018 definiendo sus propósitos generales, determinado un enfoque de derechos y una mirada por ciclo de vida de las personas. A continuación, en enero de 2019, se produjo la aprobación por parte del Gobierno de la configuración organizacional del SPS, definiendo sus tres pilares básicos: I) Integración Social, II) Inserción Laboral y Productiva y III) Previsión Social. De igual forma, se formuló la estructura institucional y, mediante la coordinación de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), se dio inicio al proceso de planificación estratégica para el período 2019-2023 con el concurso de los equipos técnicos de 36 OEE.

Importa destacar que el planteamiento de este proceso de configuración se asocia a la Presupuestación por Resultados (PpR), estipulada por el Ministerio de Hacienda (MH) a fines de 2018, como base principal del avance hacia la Gestión por Resultados (GpR). De esta forma, tanto la estructura general de su matriz de planificación del SPS como sus distintos elementos (identificación de problemas, determinación de poblaciones, línea de base, formulación de indicadores, costeo, metas y brechas) tienen como referencia los planteados en la Guía Metodológica formulada por la Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda, Asunción, diciembre de 2018). En tal sentido, la primera tarea consistió en identificar los problemas principales de desprotección que aquejan al país, para determinar la respuesta programática que permita superarlos. Ese ejercicio fue realizado en los primeros meses de 2019 con el concurso de las instituciones implicadas. A partir de esto, se logró establecer un cuadro programático que ha supuesto un considerable avance respecto de lo identificado en Paraguay antes de 2019. Así, bajo la coordinación del GS y el trabajo de su UTGS, se definieron los objetivos programáticos y las acciones estratégicas correspondientes, que fueron consignados en el documento **“Presentación estructurada de la Propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay”**, aprobado en mayo de 2019 por el Gabinete Social de la Presidencia de la República. Este documento de política estratégica, publicado con el título *Marco Estratégico de Objetivos y Acciones Estratégicas del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023)*, define objetivos específicos y acciones relacionadas (un total de 39 y 160 a esta fecha, respectivamente), siguiendo el enfoque de ciclo de vida de las personas, además de dos categorías sobre el entorno del hogar y la comunidad.

Con el objeto de acelerar la implementación de las Acciones Estratégicas (AE) consideradas, las autoridades gubernamentales decidieron combinar la integralidad del avance con la necesaria priorización respecto de la gestión pública más urgente (asociado a los servicios que se plantean como mínimo para la implementación territorial en una primera fase). Al proceder a seleccionar segmentos de Acciones Estratégicas por orden de prioridad, en noviembre de 2019, el GS aprobó un primer grupo de 46 AE para ser priorizadas en términos de ejecución.

Con este respaldo normativo, estructura institucional y contenido programático, el SPS queda configurado de conformidad con lo establecido por el documento aprobado por el Gabinete Social, cuya naturaleza se enuncia así: “El sistema de protección social consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público. Se trata de organizar, desde los niños y niñas, desde los jóvenes de ambos sexos, desde los y las trabajadores, desde los adultos mayores mujeres y hombres, el quehacer multiplicador de todas las políticas y servicios públicos que son pertinentes”.

2. El Modelo de Gestión del SPS

2.1. Marco conceptual: enfoques y concepto

La configuración del SPS *Vamos!* se inscribe en el marco conceptual y estratégico de la Gestión para Resultados (GpR), un cambio en la gestión pública que está implementándose en el país (y en la región). En Paraguay, tal implementación está en proceso y es impulsada principalmente por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), que coordina el Sistema de Planificación por Resultados (SPR) y el Ministerio de Hacienda (MH) que impulsa este proceso mediante la instalación del Presupuesto por Resultados (PpR), que constituye uno de los elementos principales de la Gestión para Resultados.

La definición de GpR presenta matices según las fuentes, pero existe coincidencia en lo esencial. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”¹. Para entidades encargadas de coordinar la planificación nacional, GpR es “un enfoque de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID); García López, R. y García Moreno, M. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

resultados (productos, efectos e impactos)”², tal como lo entiende la STP de Paraguay que sostiene que es “una estrategia de gestión orientada al logro de los objetivos para el desarrollo y de resultados demostrables (productos, efectos e impactos) que debe ser implementada por las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país, que como enfoque incluye un conjunto de principios, funciones, métodos, participantes y responsabilidades que deben adecuarse al contexto en el que se aplicará”³. Finalmente, en sentido similar, el MH expresa que “es un enfoque utilizado en la administración pública para orientar sus esfuerzos al logro de resultados de desarrollo del país, haciendo un uso articulado de políticas públicas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. Persigue lograr la consistencia y coherencia entre los resultados de desarrollo del país y el quehacer de las instituciones públicas”⁴.

Estas definiciones coinciden en señalar cuál es la situación deseable que se quiere alcanzar, partiendo de una situación previa, marcada por parámetros distintos; el principal referido a la tendencia a desarrollar la acción pública sobre la base de la actividad inercial de las instituciones y los servicios, únicamente agregando un incremento anual (reducido) a esa actividad. Por eso la consignación de metas es inercial y no se produce la identificación de brechas entre lo que se hace y lo que se necesita hacer. Dado que las metas claves no se establecen con rigor, la acción pública guarda relación con la capacidad tendencial de las instituciones (así como con su gasto) y no está referida a los resultados que se buscan para reducir las problemáticas que presenta la ciudadanía.

De acuerdo con este planteamiento, el enfoque de Gestión para Resultados debe orientar el conjunto de la gestión pública del país, por lo que incluye entre sus principales elementos los siguientes:

- 1) planificación para resultados,
- 2) presupuesto por resultados,
- 3) gestión financiera continua y auditoría,
- 4) gestión de políticas, programas y proyectos,
- 5) monitoreo, seguimiento y evaluación.

Progresivamente, estos elementos han incluido algunas modificaciones. Cobra fuerte autonomía la presencia de sistemas de información para la gestión, al mismo

² Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica (2016). Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: marco teórico y práctico. Disponible en: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Tc1cuf30TOWL8_jBSxdl8Q

³ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) de Paraguay. (s.f.). Guía para la planificación y gestión por resultados. Gobierno de Paraguay. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/>

⁴ Ministerio de Hacienda (2018). Guía Metodológica. Diseño y formulación de programas presupuestarios. Dirección General de Presupuesto, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Gobierno de Paraguay. Disponible en: <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2019/09/Guia-metodol%C3%B3gica-MH.pdf>

tiempo que la gestión financiera continua se asocia cada vez más con la gestión programática.

Al aplicar este enfoque de GpR y sus principales componentes al desarrollo del SPS puede conformarse una actuación sinérgica con los siguientes elementos:

- 1) *planificación plurianual para resultados del SPS,*
- 2) *presupuesto por resultados,*
- 3) *sistema integrado de información para la gestión del SPS,*
- 4) *gestión del propio SPS (como política pública),*
- 5) *seguimiento y evaluación.*

Su disposición puede apreciarse en la Figura N° 1 que se muestra a continuación.

Figura N° 1 –Elementos del SPS desde el enfoque de Gestión para Resultados

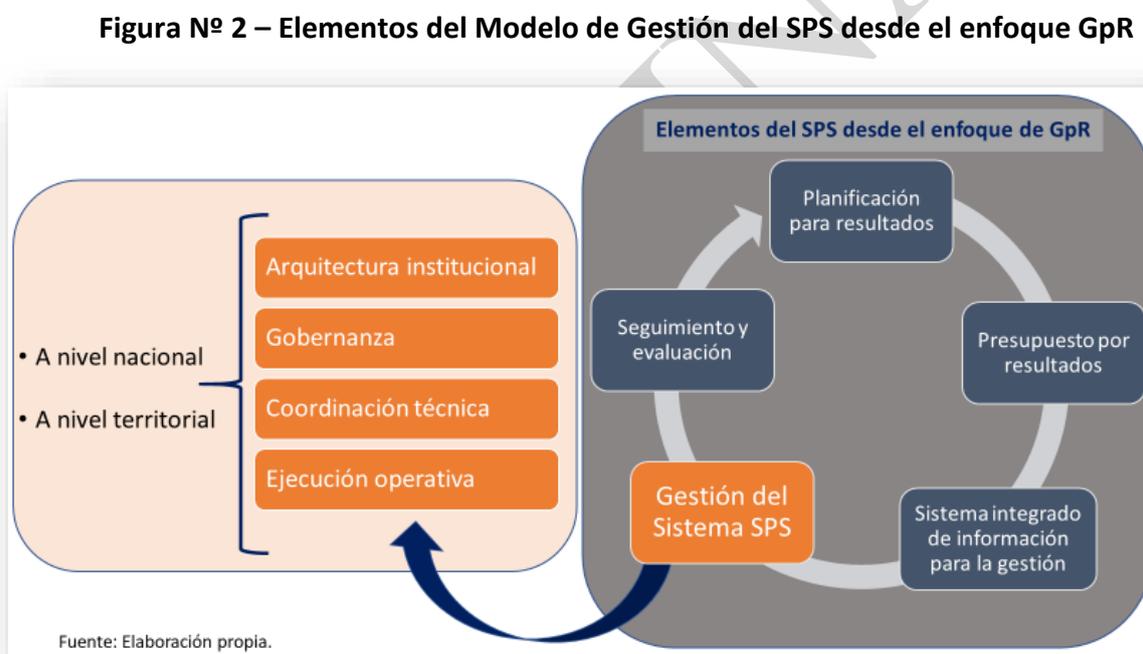


Como se ha indicado, el SPS se inscribe desde su origen en el enfoque de Gestión para Resultados. Ello significa que existe una relación sinérgica entre el conjunto de sus elementos que determina la forma de gestión en un sentido genérico. Pero, de manera más específica, es necesario desarrollar el elemento referido a la Gestión del SPS como política pública determinada. En ese sentido se entiende como *Modelo de Gestión la forma de organización de su arquitectura institucional, comprendiendo las instancias funcionales que ejecutarán las acciones del SPS, así como la gobernanza, los procesos y mecanismos con los que se implementa y opera el SPS.*

Este concepto más específico del Modelo de Gestión del SPS refiere a cuatro elementos principales que lo determinan:

- 1) Se basa en una arquitectura institucional fundamental, establecida mediante una normativa emitida al respecto por el Gobierno.
- 2) Se ordena de conformidad a una fórmula de gobernanza consensuada por los distintos actores que forman parte del SPS⁵.
- 3) Esa gobernanza se basa en las necesarias coordinaciones técnicas que se establecen a los diferentes niveles del SPS.
- 4) El conjunto de este Modelo de Gestión se completa con la forma de ejecutar con eficacia y eficiencia las Acciones Estratégicas acordadas en el marco programático del SPS.

Estos cuatro elementos refieren al conjunto del Modelo de Gestión, aunque presenten particularidades en el nivel territorial. Su disposición se muestra en la Figura N° 2 a continuación:



Es importante insistir que la condición indispensable para que la gestión propia del SPS se inscriba en el enfoque de GpR alude a que posea una alta coherencia con el conjunto de los elementos antes mencionados. Es decir, el Modelo de Gestión propio del SPS debe conformarse de manera tal que busque la obtención de las metas consignadas en la planificación plurianual, se encuadre en la presupuestación por resultados alineada al PpR del MH, se base en el sistema de información actualizado y permita un monitoreo y seguimiento sencillo y pertinente.

⁵ Es necesario subrayar que se entiende aquí por gobernanza la capacidad de ordenar con determinado sentido el desempeño del SPS, a partir de las autoridades competentes para ello (Gabinete Social de la Presidencia de la República), que consigue conjugar la determinación jerárquica formal con el liderazgo y la capacidad de iniciativa para proponer opciones, sobre la base de acuerdos previos sobre esa forma de proceder.

2.2. Composición del Modelo de Gestión del SPS

2.2.1 Arquitectura institucional

El Modelo de Gestión propio del SPS tiene como base lo dispuesto en el documento de Marco Estratégico aprobado en mayo de 2019 por el Gabinete Social de la Presidencia de la República, respecto de la arquitectura institucional. En cuanto a la dirección del SPS, queda establecido que su conducción política es ejercida por el Presidente de la República, quien preside el organismo de coordinación política y técnica que es el Gabinete Social de la Presidencia de la República.

La conformación definitiva de dicho Gabinete ha quedado determinada por medio del Decreto N° 376 del 5 de octubre de 2018, que reforma el Decreto N° 751 emitido en 2013 sobre la estructura del Gabinete Social. En el Decreto N° 376/2018 se especifica en su artículo 3º que el Gabinete Social es *“la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central”, siendo uno de sus objetivos “el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”*.

En el Gabinete Social participan los Ministerios y otras entidades públicas que tienen competencias directas en materia de política social. De conformidad con el Decreto N° 376/2018, este Gabinete está integrado por las siguientes autoridades:

- a. *Ministro de Hacienda.*
- b. *Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.*
- c. *Ministro de Justicia.*
- d. *Ministro de Educación y Ciencias.*
- e. *Ministro de Agricultura y Ganadería.*
- f. *Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones.*
- g. *Ministra de la Mujer*
- h. *Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.*
- i. *Ministro de Desarrollo Social.*
- j. *Ministro de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.*
- k. *Ministro-Secretario General Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.*
- l. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.*
- m. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Emergencia Nacional de la Presidencia de la República.*
- n. *Ministra de la Niñez y la Adolescencia.*
- o. *Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional de Cultura de la*

Presidencia de la República.

- p. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.*
- q. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República.*
- r. Ministro - Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional de la Juventud*
- s. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República.*
- t. Ministro Asesor del Área Social, del Presidente de la República.*
- u. Director General Paraguayo de Itaipú Binacional.*
- v. Director Paraguayo de la Entidad Binacional Yacyretá.*
- w. Directora General de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social.*
- x. Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama de la Nación.*
- y. Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena.*

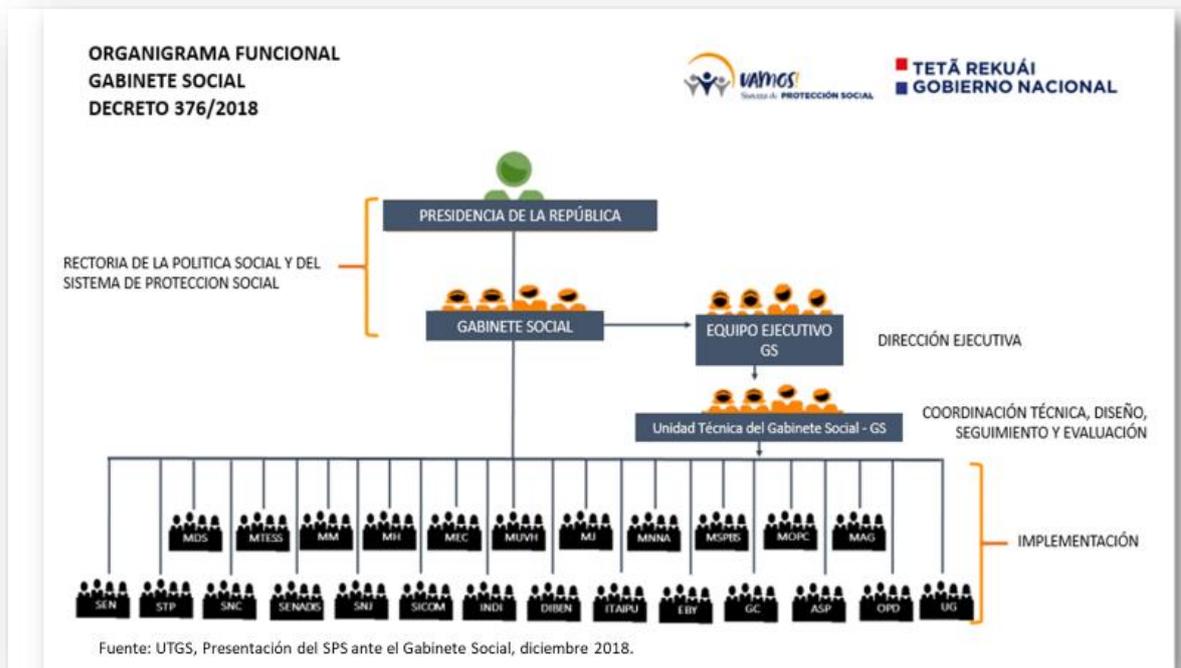
El nivel de dirección ejecutiva del SPS corresponde al establecido para el propio Gabinete Social, que posee un Coordinador General y Jefe del Gabinete Social, que es el Ministro- Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, así como un órgano directivo, el Equipo Ejecutivo, con funciones de ejecutar, impulsar y coordinar las actividades del Gabinete, que está integrado por los siguientes miembros:

- a. Ministro de Hacienda.*
- b. Ministro de Agricultura y Ganadería.*
- c. Ministro de Salud Pública y Bienestar Social.*
- d. Ministro de Educación y Ciencias.*
- e. Ministro-Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.*
- f. Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social*
- g. Ministro de Desarrollo Social.*
- h. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República.*
- i. Ministro-Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República*
- j. Ministro Asesor del Área Social, del Presidente de la República.*
- k. Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama de la Nación.*

El Gabinete Social es así responsable del desempeño sistémico del SPS y establecerá para ello las responsabilidades particulares de cada entidad que lo compone. En relación con esto, debe decirse que la dirección ejecutiva es desempeñada por su Equipo Ejecutivo y el Coordinador General del Gabinete, el Ministro Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República. El organigrama que refleja esta

organización institucional fue incluido en el documento aprobado de Marco Estratégico de la siguiente forma:

Figura N° 3 - Organización institucional del SPS

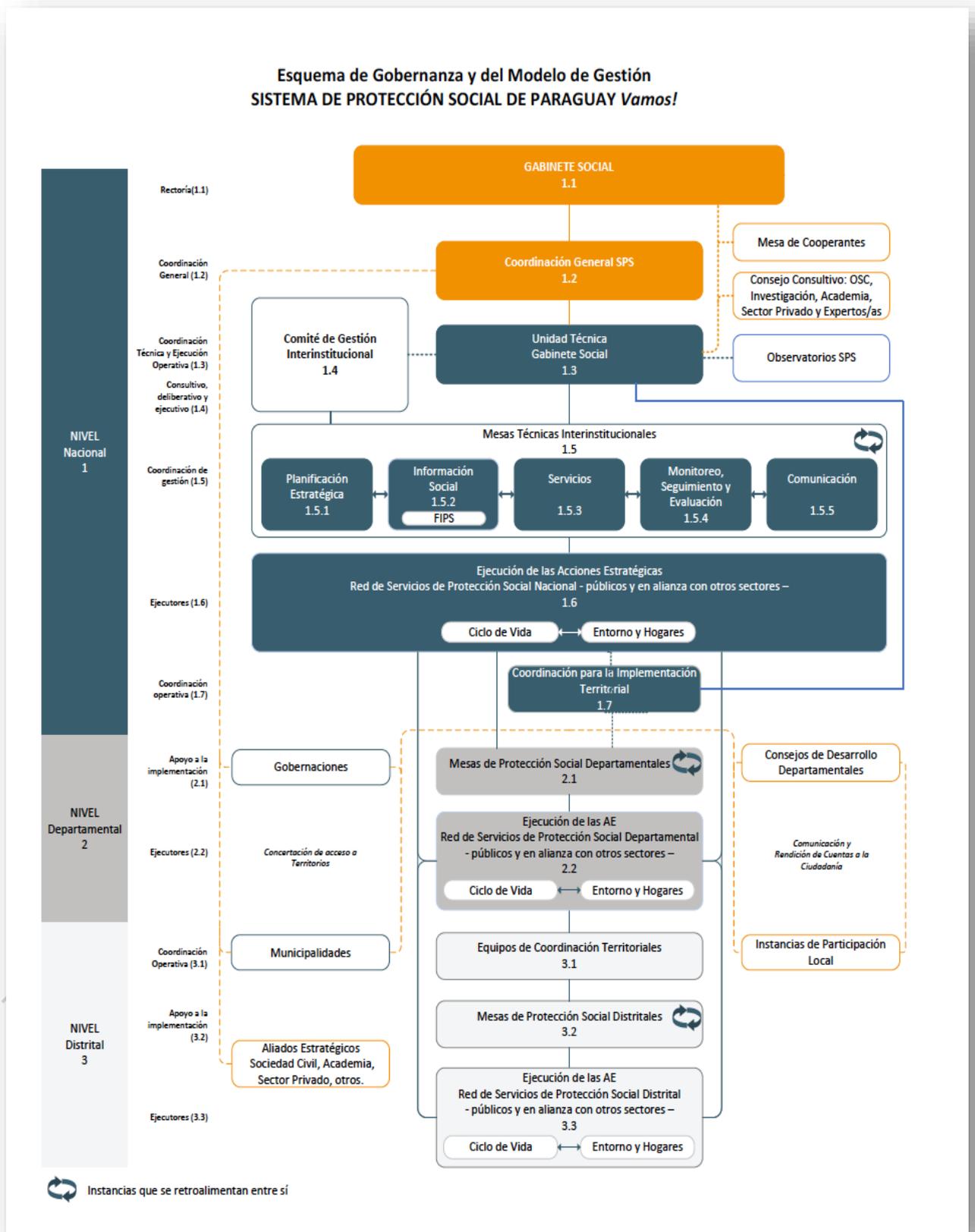


2.2.2 Gobernanza y gestión global

Como se indicó, a partir de la arquitectura institucional establecida, se plantea un Modelo de Gestión global que ordene el desempeño del SPS mediante una fórmula de gobernanza previamente acordada por las entidades correspondientes. Este MdG y su esquema de gobernanza alude al conjunto del SPS, desde el plano nacional al territorial, aunque conviene especificar sobre las particularidades de la implementación en los territorios.

En la Figura N° 4, que se muestra a continuación, se ofrece una imagen integral del Modelo de Gestión, de acuerdo con el esquema de gobernanza establecido. Como puede apreciarse, en el nivel nacional se presentan los ámbitos de rectoría, coordinación general, coordinación técnica, coordinación de gestión y ejecución operativa. En el nivel territorial se distingue entre los ámbitos departamentales y distritales, como se examinará más adelante. Seguidamente se describen las distintas instancias que componen los ámbitos mencionados en el nivel nacional.

Figura Nº 4 - Esquema de Gobernanza y del Modelo de Gestión del SPS



a) Rectoría

La rectoría del Modelo de Gestión del SPS se deposita en el Gabinete Social (1.1) de la Presidencia de la República, que es la máxima autoridad establecida del SPS. El GS está encargado del “diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación” (Decreto N° 376/2018, art. 3º).

b) Coordinación general

La coordinación general del Modelo de Gestión (1.2) es ejercida por el Ministro Coordinador General y Jefe del Gabinete Social, con la asistencia de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social, quienes podrán requerir de los apoyos técnicos que consideren necesarios.

c) Entidades de coordinación técnica y de la ejecución operativa

Este ámbito descansa fundamentalmente sobre la UTGS (1.3), que tiene ese mandato formal y ejerce esa función desde su formación. La UTGS tiene la interlocución y cuenta con el apoyo del Comité de Gestión Interinstitucional (1.4), una instancia consultiva, deliberativa y de apoyo a la ejecución, que está compuesta principalmente por los Viceministros de las instituciones que componen el Gabinete Social. Este Comité mantiene diálogo directo con la UTGS y, como se dijo, se relaciona también con las entidades que componen la Coordinación de la Gestión del SPS (Mesas Técnicas Interinstitucionales).

d) Entidades consultivas y asesoras en el ámbito de la rectoría y la coordinación

Para la asesoría y oportunidad de consulta de las entidades rectoras y de coordinación se configuran tres instancias a tal efecto: la Mesa de Cooperantes, el Consejo Consultivo y los Observatorios del SPS.

La primera, Mesa de Cooperantes, está formada por la organismos y agencias de cooperación para el desarrollo que tienen presencia en el país, y está orientada al intercambio de información, coordinación de programas y proyectos y la adopción de todas las acciones que se considere oportunas para la implementación del SPS.

El Consejo Consultivo del SPS es una instancia consultiva no vinculante y de diálogo, cuyo objetivo es colaborar con el Gabinete Social de la Presidencia de la República. El Consejo está integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, academia y sector privado, así como personas expertas a nivel individual, cuya conformación y funcionamiento serán reglamentadas por el Gabinete Social.

Sobre la tercera instancia debe decirse que existen diversos Observatorios sobre ámbitos de la protección social y se contempla la posible creación de otros, de carácter

estatal, no estatal y mixto, que compilan y producen información pertinente sobre las condiciones de desprotección del país, así como de los procesos de actuación en este campo, tanto desde el plano conceptual como en el operativo.

e) Coordinación de la gestión

Este espacio está compuesto por cinco Mesas Técnicas Interinstitucionales (1.5), que son instancias de coordinación técnica que reúnen representantes de instituciones con toma de decisión y de entidades propiamente técnicas, para facilitar la gestión en diferentes áreas de actuación. Dichas Mesas se refieren a: Planificación Estratégica; Información Social; de Servicios, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación; y Comunicación. Este ámbito es coordinado por la UTGS y recibe el apoyo del Comité de Gestión Interinstitucional (compuesto principalmente por viceministros). A su vez, tiene relación directa con el espacio de Ejecución Operativa y con el referido a la Coordinación operativa para la implementación territorial. A continuación, se describen brevemente las Mesas Técnicas (MT).

- Mesa Técnica de Planificación Estratégica (1.5.1)

Su actividad busca consolidar los elementos de planificación de las 160 Acciones Estratégicas (determinación de poblaciones, línea de base, formulación de indicadores, costeo, metas y brechas, así como de actividades) a partir del trabajo consensuado con las instituciones públicas implicadas. Su actividad se ha desarrollado hasta el momento entre la UTGS y cada entidad, no estableciéndose como Mesa Técnica de coordinación propiamente, sino como un proceso de trabajo permanente a través de sesiones de trabajo individuales, conjuntas y acompañadas. Este proceso se plantea quede constituido a través de una MT que, de manera continua, finaliza y mantiene actualizada la planificación plurianual estratégica del SPS.

- Mesa Técnica de Información (1.5.2)

Su cometido consiste en que las autoridades cuenten con la información pertinente y oportuna que les permita gerenciar el SPS a nivel colegiado y hacia los resultados esperados según la planificación aprobada. Es por ello que el Gobierno ha definido el fortalecimiento del Sistema Integrado de Información Social (SIIS), creado vía Decreto N° 4509/2015 y que está a cargo de la UTGS. Su objetivo a mediano plazo es conformar un sistema de información y gestión del registro de todas las personas para identificar la condición de protección/desprotección social a través del uso intensivo de fuentes de información e interacción entre productores y usuarios.

Con ese objetivo, la UTGS ha establecido una alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y de manera conjunta se ha conformado la Mesa Técnica Interinstitucional de Información Social (MTIIS). Esta Mesa se instaló el 2 de marzo de 2020 e inició sesiones de trabajo que se han visto suspendidas en

el marco de la declaración de la emergencia sanitaria por la COVID-19. La Mesa está conformada por representantes de 26 entidades.

Una sección de esta MT de Información se ha conformado para el diseño y definición de la Ficha Integrada de Protección Social (MT-FIPS). Esta actividad se instaló como mesa específica el 18 de diciembre de 2019 y ha mantenido reuniones en los meses de enero, febrero y marzo de 2020, hasta la declaración de la emergencia sanitaria. Este esfuerzo de contar con una Ficha Integrada de Protección Social (FIPS), tiene como máxima referencia la medición de la condición de protección/desprotección de la población y los hogares. Asimismo, implicó un desafío de conciliación y confluencia de instrumentos similares usados por programas selectivos de transferencias monetarias. Esta línea de trabajo es de particular relevancia, pues a la fecha el país no había logrado un espacio de interlocución institucional en torno al uso de este tipo de instrumentos de registro de información. Actualmente la UTGS mantiene reuniones bilaterales orientadas a la captación específica de necesidades de insumos informativos para la identificación de la población objetivos de las prestaciones de servicios, de alcanzar un diseño de FIPS operativa y funcional para su implementación en campo.

- Mesa Técnica de Servicios (1.5.3)

Tiene como objetivo contribuir a la implementación de los servicios previstos por el SPS y su instrumentación integrada tanto a nivel nacional como en territorio. Esta Mesa Técnica fue instalada el 27 de febrero del 2020 y trabaja con énfasis en la definición de las pautas para la implementación de las prestaciones consideradas en los diferentes Paquetes de Servicios que se han configurado. En sus primeras reuniones organizó sus sesiones de trabajo según instituciones con programas vinculados a las categorías poblacionales (con sus segmentos etarios) y Hogares y las vinculadas a la categoría de Entorno del SPS, así como validó el instrumento de captación de disponibilidad de servicios en territorio en proceso de elaboración. Importa subrayar que la formación de Paquetes de Servicios debe incorporar dos ámbitos: aquellos servicios que ya existen en la oferta previa institucional y los servicios que se desarrollan mediante la ejecución de las Acciones Estratégicas que conforman el contenido programático del SPS, procurando siempre una relación entre ambos planos.

La Mesa Técnica toma como antecedente fundamental la presentación, discusión y consensos en torno a la configuración de los Paquetes de servicios, que tuvo lugar en la Reunión del Gabinete Social del 19 de noviembre de 2019 (UTGS, 2019b)⁶. La Mesa ha definido el orden de sus trabajos, incluyendo la necesaria definición de pautas para la

⁶ En ese marco, se delimitó un conjunto de “Paquetes de Prestaciones Sociales” según su carácter y por el grado de acceso actual por parte de la población, distinguiéndose entre un Paquete Núcleo (de aspiración universal y con prestaciones que poseen un relativamente alto grado de instalación), otro Diferenciado (con prestaciones principalmente selectivas) y uno Ampliado (de aspiración universal, con limitaciones relativas de recursos en su instalación).

mejora de los servicios de manera progresiva. El 05 de agosto pasado, el Gabinete Social, en la primera sesión ordinaria del año tras retomar las mismas a causa de la declaración de pandemia por la COVID-19, dio por aprobada la composición de los Paquetes de Servicios Núcleo por cada categoría del Sistema.

- Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (1.5.4)

Esta MT se conformará de acuerdo a la configuración de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del SPS, que será aprobado por el Gabinete Social de la Presidencia de la República. Sobre esa base, esta Mesa desarrollará los instrumentos metodológicos y operacionales que correspondan al funcionamiento de ese Sistema de Seguimiento y Evaluación del SPS, orientadas a la toma de decisiones del Gabinete Social y sus instancias técnicas. Ello contemplará un permanente diálogo técnico interinstitucional, especialmente respecto de las entidades de información del SPS (SIIS y otros).

Esta MT no se ha constituido en tanto tal, pero tiene como antecedente el seguimiento efectuado a través de los Informes del Equipo Técnico Interinstitucional (ETI), que se centró en la consecución de metas físicas y presupuestarias de los productos presupuestarios de 2019 vinculados al punto de partida del SPS. El ETI implicó la conformación de un equipo técnico coordinado por la UTGS, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DGP-MH) y otras once instituciones. Por otra parte, en noviembre de 2019, el Gabinete Social recibió un documento con Propuesta de diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del SPS (UTGS, 2019c).

- Mesa Técnica de Comunicación (1.5.5)

El propósito de esta MT refiere a las necesidades que tiene la implementación del SPS de divulgar y dar cuenta de los avances que se producen al respecto. Esta actividad es realizada en la actualidad por los profesionales de comunicación de la UTGS y de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, pero el objetivo es integrar en una MT a los comunicadores del conjunto de las OEE involucradas en la implementación del SPS para desarrollar una red que promueva el concepto de protección social en la ciudadanía paraguaya, así como informar sobre las actuaciones que se realizan al respecto.

f) Ejecución operativa

Este ámbito (1.6) está integrado por todas las entidades que ejecutan a nivel nacional las acciones del SPS según sus objetivos generales y específicos. El conjunto de instituciones implicadas están señaladas en el organigrama funcional del SPS en el nivel de implementación ya mencionado (Figura Nº 3) y otras que eventualmente podrían integrarse. Ello contempla la entrega de los servicios ya constituidos y los que puedan desarrollarse con la ejecución de las Acciones Estratégicas consignadas en el Marco Estratégico acordado y publicado. Es importante subrayar que este ámbito de ejecución

operativa debe responder tanto a la oferta programática existente como a la que establece la ejecución del cuadro programático del SPS a nivel nacional. Este trabajo contempla también las actuaciones que puedan coordinarse en alianza con otros sectores. Cabe destacar que este contexto nacional, la UTGS mantiene responsabilidades en términos de coordinación, levantamiento de información, referencia a instituciones desde el SIIS y responsabilidad respecto del servicio de Orientaciones SPS.

g) Coordinación operativa para la implementación territorial

Este espacio (1.7), todavía en el nivel nacional, representa la frontera con la gobernanza y el MdG a nivel territorial. Su cometido refiere a la conexión del plano nacional de propuestas de implementación con el nivel territorial, para ser discutidas con las entidades y las mesas de este nivel. Hasta el momento, es responsabilidad directa de la UTGS que lidera el desempeño de la gobernanza y el modelo de gestión del SPS como conjunto.

2.2.3 Gobernanza y gestión en los territorios

Para describir el MdG y su gobernanza en los territorios es necesario, además de explicar el esquema que se muestra en el diagrama mencionado (Figura N° 4), tomar en consideración las decisiones ya adoptadas en cuanto a la implementación del SPS en los territorios. Por ello, es conveniente realizar un análisis de contexto antes de examinar el modelo a describir.

a) Análisis de contexto: el estado de la descentralización

De conformidad con la Constitución de la República de 1992, el Estado paraguayo tiene la característica de ser al mismo tiempo unitario y descentralizado. Ello indica dos tipos de dinámicas públicas que, más allá de su análisis teórico (debate sobre si es contradicción o complementariedad), convocan a la necesidad de considerar una coordinación vertical, entre distintos niveles del aparato público, además de la coordinación horizontal (de acciones, servicios, etc.) en cada uno de esos niveles.

En cuanto al proceso de descentralización, aunque se considera que presenta un avance lento de implementación (Nickson, 2017; González y otros, 2015; Merino y otros, 2010), muestra ya una normativa sustantiva, sobre la base de sus dos leyes principales: la que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental (N° 214/1993), que regula los Gobiernos de los Departamentos y la Ley Orgánica Municipal (N° 3966/2010), que hace lo propio con las Municipalidades, cuyo territorio debe coincidir con los distritos en términos de división territorial. Son estas normas fundamentales y otras conexas las que determinan el contexto en que debe operar el Modelo de Gestión del SPS a nivel territorial.

No obstante, cuando se busca identificar ese contexto, a los efectos de implementar el MdG en los territorios, puede observarse un panorama complejo. El análisis realizado en

2013 para la STP, puede servir de referencia todavía sobre esa situación⁷. Se muestra a continuación algunos de sus principales elementos:

- *Tradición histórica centralista 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.
- *El reconocimiento normativo de departamentos y municipalidades no se corresponde necesariamente aún con un rol activo por parte de la mayoría de estas instancias*, que debilitan su capacidad de articular tanto su propia oferta como la llegada de la oferta central, esta última además carente de instancias descentralizadas para la prestación de servicios adecuados a los territorios. Esta situación se ve reforzada por rasgos del sistema político y partidario que, al no mediar controversias entre sectores, afecta la gobernabilidad en las instituciones.
- *Debilidad de los recursos humanos en materia de gestión coordinada territorial*. La gestión social es altamente demandante de recurso humano especializado. Esta debilidad, que se aprecia en las instituciones centrales, es bastante más evidente en el plano de la coordinación territorial.
- *Dificultad para aprender de experiencias multisectoriales previas*, debido a la falta de sistematización de estas experiencias. Más crítico aún es encontrar el modo de transitar desde esos aprendizajes propios de las vivencias y experiencias de cada sector hacia consensos de carácter multisectorial.
- *Diferentes concepciones de territorio y escala de acción variable por parte de las Instituciones del Estado central*. Al enfatizar la necesidad de entrar en contacto con los ciudadanos a través de un abordaje territorial real y no meramente discursivo, quedan en evidencia las diferentes concepciones del territorio que tiene cada Institución (por ej. región, zona, compañía, localidad, etc.). Esto está asociado no sólo a concepciones teórico-ideológicas, sino también al tipo de bien o servicio que ofrece cada institución.
- *La dificultad de asumir los cambios conceptuales*, también por la complejidad de los mismos. Ello se expresa en los territorios en la lentitud para captar la idea de la integralidad (que se refleja en la noción sistémica), acostumbrados a entender la política social únicamente como la acción contra la pobreza. Ello se complementa con el hecho de que las distintas políticas sociales tienen sus propias concepciones y procedimientos, que dificultan llegar a acuerdos para implementar el Modelo de Gestión territorial.
- *Débil participación y protagonismo comunitario*, con baja incidencia en el diseño e implementación de las políticas sociales, debido tanto a la falta de costumbre de la ciudadanía, como a la dificultad de las instituciones para incentivar esa participación.

⁷ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). (2013). Modelo de Gestión articulada en el territorio. Desarrollo social articulado en el territorio. Gobierno de Paraguay. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-1.-Modelo-de-Gestion-para-la-Articulaci%C3%B3n-de-Pol%C3%ADticas-Sociales-en-el-Territorio.pdf>

Como se afirma en dicho estudio, “este conjunto de aspectos ha sido presentado 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” (STP, 2013: 25).

b) Avances realizados sobre la implementación del SPS en los territorios

A fines de 2019, la UTGS trabajó en la identificación de desafíos específicos en la implementación del SPS, en virtud de la diversidad territorial del país. En ese marco, se desarrollaron reuniones bilaterales con las principales instituciones con responsabilidad en la prestación de paquetes de servicios, a fin de evaluar las potencialidades de implementación en distritos preseleccionados en virtud de su fortaleza de oferta pública. Este proceso se sistematizó en la UTGS (2019a), documento que desarrolla *in extenso* la construcción de perfiles territoriales para la primera fase de implementación del SPS, sus resultados fueron presentados en la reunión del Gabinete Social del 10 de diciembre de 2019. Así, se caracterizaron cuatro tipos de territorios en los que se busca poner en marcha el Sistema de Protección Social de Paraguay en su primera fase de implementación en el 2020:

- **Periferia metropolitana:** El abordaje del SPS en un territorio que presenta características de pobreza estructural y marginalidad urbana, expresada en asentamientos alrededor a la zona Central.
- **Ciudades emergentes:** El abordaje del SPS en el eje central/vertical de la Región Oriental, donde se ha reportado un dinamismo y crecimiento económico y productivo importante en los últimos cinco años. Este desafío pone énfasis en poder probar una articulación rural/urbana, y, especialmente, en la estrategia del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) con sus mecanismos de articulación de oferta y demanda de empleo.
- **Alineación del SPS y Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP):** El abordaje del SPS se da en el marco del diseño del Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP) denominado Jajapó. El SPS, como plataforma integrada de servicios, propone ser la base sobre la cual se monte el PNRP en un territorio específico, definido a partir de la selección y priorización del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Este desafío, además, pone énfasis en un abordaje a la protección de la población indígena de la región Oriental del país, considerando que son las poblaciones que experimentan mayor incidencia de pobreza a nivel nacional.
- **Chaco:** El abordaje del SPS en el Chaco Paraguayo es marcado por las especificidades únicas del territorio, combinado con una alta inversión pública contemplada en

ciertas zonas de la región Occidental. Este desafío propone facilitar la continuidad de los proyectos de inversión, generando condiciones básicas de protección en los tres ejes del SPS: Integración Social; Inserción Laboral y Productiva; y Previsión Social.

En estos tipos de territorios se identificó al **distrito** como unidad de operación, entre otras razones, tomando en consideración el estado del proceso de descentralización del Paraguay. Como resultado de este proceso, el Gabinete Social aprobó la implementación del SPS en su primera fase en los Distritos de Villeta (Periferia Metropolitana); San Juan Nepomuceno (Ciudades emergentes); Mariscal Estigarribia (Chaco) y Santa Rosa del Aguaray (Articulación SPS-PNRP). En estos territorios se planeó la realización de las experiencias demostrativas en el año 2020. Como se ha indicado, este proceso se ha visto afectado por la emergencia nacional provocada por la pandemia COVID-19, desde marzo de este año.

En sentido procesual, a fines de 2019 el Gabinete Social adoptó las decisiones en los ámbitos tanto políticos como técnico-políticos, que permitieron señalar la ruta de actuación en lo sucesivo. Los hitos previstos fueron los siguientes:

- 1º. La implementación en territorio se programa en 4 fases desde el 2020 al 2023, con la incorporación gradual de territorios a este proceso (de un total de 259 distritos):
 - Fase 1, 2020: en al menos 4 distritos del país;
 - Fase 2, 2021: en al menos 15 distritos (acumulativo);
 - Fase 3, 2022: en al menos 40 distritos (acumulativo); y
 - Fase 4, 2023: en al menos 80 distritos (acumulativo).
- 2º. Para la primera fase - 2020, el objetivo principal es poner a prueba el funcionamiento de lo diseñado en materia de esquema de gobernanza, procesos, instrumentos, herramientas y estrategias - entre otros - para la implementación del SPS en territorio desde una mirada sistémica.
- 3º. Se espera que su implementación a través de experiencias demostrativas arroje aprendizajes mediante mecanismos de seguimiento y evaluación que posibiliten su ajuste y optimización, lo cual será ejecutado en una segunda fase (2021) que a su vez permita identificar nuevos requerimientos de ajustes antes de pasar a su expansión desde el 2022.

Sobre la base de este proceso de avance, la UTGS confeccionó un esquema de gobernanza y gestión en los territorios que integró en el modelo global que se ha examinado (Figura N° 4), y que se expone a continuación.

c) Modelo de Gestión y esquema de gobernanza en el nivel territorial

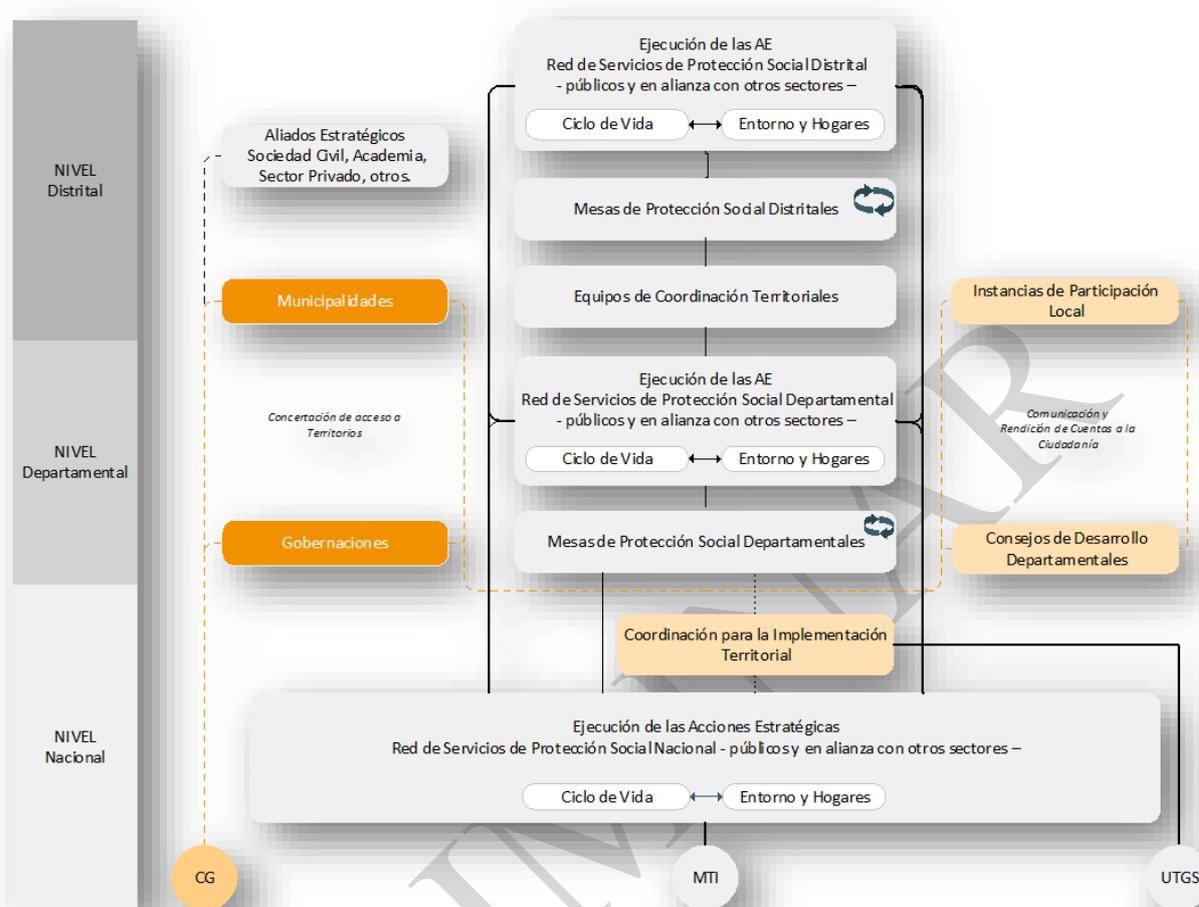
De acuerdo con las características de la descentralización en Paraguay, el MdG y su gobernanza combina dos dinámicas: la de carácter vertical y la de naturaleza horizontal. Por ello la capacidad de proponer opciones de gestión se produce a nivel nacional, principalmente en las instancias de coordinación de gestión y de actuación operativa (1.5, 1.6, y 1.7, en la Figura N° 4), pero necesitan ser consensuadas con las autoridades tanto en el nivel departamental como en el distrital.

Así, el factor habilitante para el inicio de los trabajos conjuntos para instalar el Sistema de Protección Social en los territorios a nivel distrital y departamental está dado por el acuerdo de partes entre las autoridades de los gobiernos distrital y departamental involucradas y el Gabinete Social a nivel nacional. Estos procesos cuentan con el apoyo de la Coordinación Técnica Territorial de la UTGS.

La formalización de los acuerdos determinará en cada caso, el alcance en la participación de las Municipalidades y Gobernaciones en la implementación del Sistema, donde adquieren relevancia las siguientes opciones e iniciativas:

- i. las que se generen en el marco de los convenios específicos (de gestión) acordados entre las partes;
- ii. las que se originen por integrar el Equipo de Coordinación Territorial que se conformará en cada territorio que incluye referente/s designado/s por estas instancias;
- iii. aquellas que se originen por integrar las Mesas de Protección Social distritales y departamentales;
- iv. las que se originen por la integración de los Servicios distritales/departamentales (según sea el caso) como parte de la Red de Servicios, en atención a los parámetros y mecanismos establecidos para la contribución en el Sistema;
- v. las que se establezcan como políticas públicas locales, de nuevas soluciones desarrolladas en el marco de la implementación territorial que cuenten con evaluación positiva;
- vi. la facilitación en los procesos de comunicación y rendición de cuentas en los espacios de participación ciudadana instalados a nivel local;

Figura N° 5 - Las Municipalidades y Gobernaciones en el SPS



d) Mesas técnicas de protección social y dispositivo de servicios

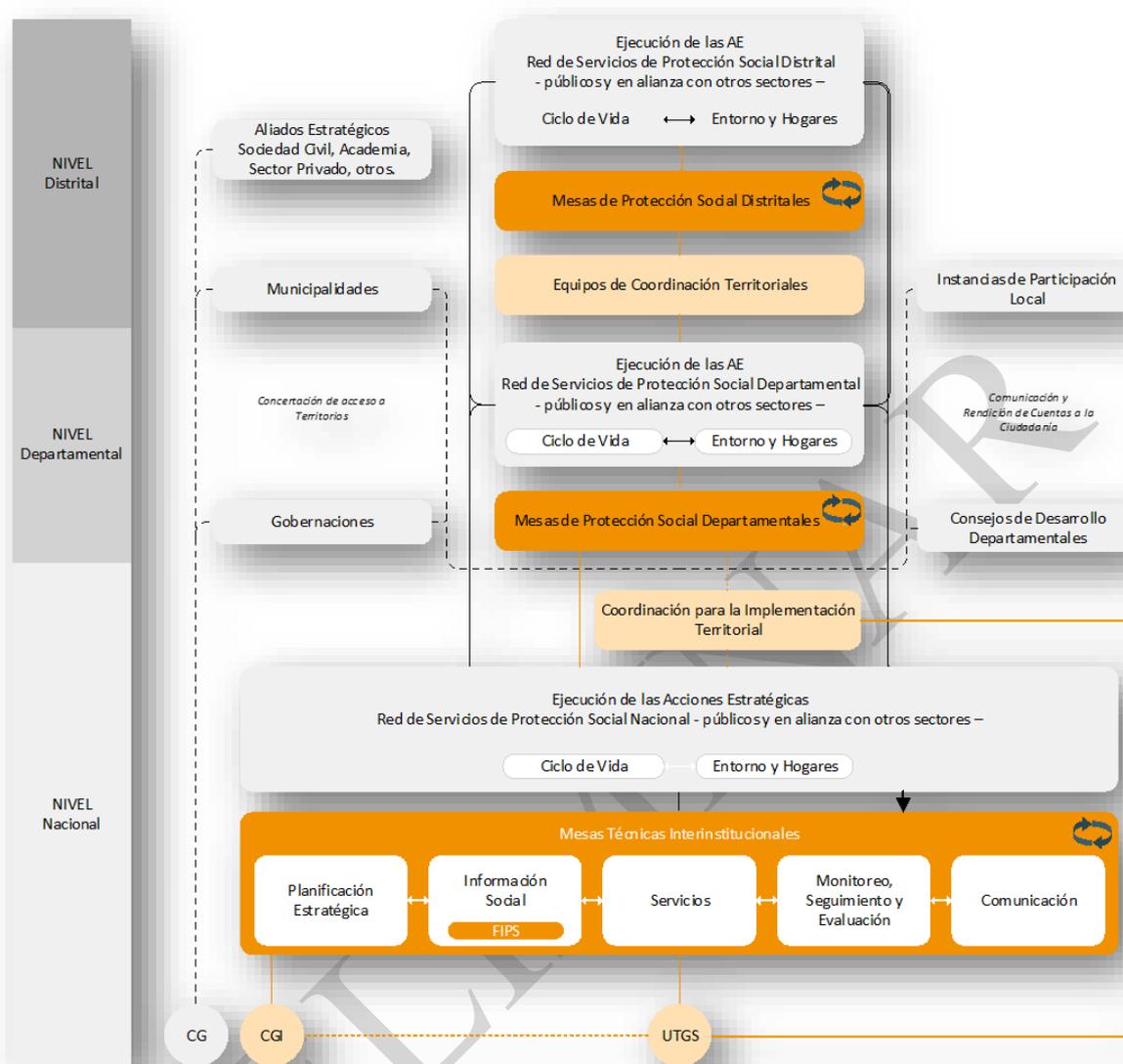
Tanto en el nivel distrital como en el departamental se prevé la instalación de Mesas de Protección Social, que desempeñarán la función de apoyo a la implementación del SPS. Congregarán a los referentes con responsabilidades vinculadas al dispositivo de atención del SPS, ya sean estos de atención directa a la población, o aquellos con funciones claves para la operatoria del dispositivo de atención. El trabajo de estas mesas técnicas será coordinado por la UTGS a través de su sección de Coordinación para la Implementación Territorial, contando para ello con el apoyo de los Equipos de Coordinación Territoriales que se conformen en cada caso. La conformación de estas instancias departamentales y distritales será realizada de forma paulatina en correspondencia con la evaluación de condiciones en esta primera fase, una vez que estén en pleno funcionamiento las de nivel distrital.

Para cumplir con su propósito general de apoyar la implementación en territorios se identifican, entre otras, las siguientes funciones específicas:

- i. Orientar la provisión de servicios y su dispositivo en red, siempre mostrando la relación con el cumplimiento de las acciones estratégicas aprobadas en el SPS.
- ii. Socializar los instrumentos, mecanismos y herramientas diseñadas para operativizar el SPS en territorio a través del dispositivo de atención de servicios; incluidos todos aquellos producidos a nivel nacional en las Mesas Técnicas Interinstitucionales conforme su objetivo sea para aplicación territorial;
- iii. Desarrollar la planificación para el nivel territorial, monitorear y dar seguimiento a su implementación y contribuir a las evaluaciones según se establezca;
- iv. Aplicar y validar los instrumentos, mecanismos, metodologías y modalidades operativas definidas para su implementación a nivel territorial;
- v. Acompañar la implementación del SPS en territorio, movilizándolo a los actores institucionales distritales y departamentales; y
- vi. Contribuir a una cultura de Gestión por Resultados de Servicios, de manera integrada, poniendo en el centro a las personas y las comunidades.

La coordinación permanente y retroalimentación de estas instancias distritales y departamentales con las Mesas Técnicas Interinstitucionales del nivel nacional busca contribuir a instalar una nueva cultura de gestión, a través del diálogo permanente entre los actores institucionales en lógica vertical que permitan destrabar barreras al interno de sus instituciones. Asimismo, en lógica horizontal pretende contribuir con los procesos de transferencia de conocimientos entre las instancias, que se realizará a través de la Coordinación para la implementación territorial, con lo cual se podrá, entre otros, evaluar las posibilidades de adopción y/o adaptación de buenas prácticas desarrolladas en los diferentes territorios, que puedan resultar de utilidad para la gestión nacional y que permitan impactar a escala en los resultados perseguidos por las acciones estratégicas.

Figura N° 6 - Las Mesas distritales, departamentales y nacionales del SPS



Para cumplir con su función de orientar la provisión de servicios en el plano territorial se constituye un dispositivo de atención del SPS, de naturaleza operativa y en red, integrado por todas las entidades que tienen responsabilidad de ejecución en los procesos operativos, pudiendo estar vinculadas a entrega directa de Servicios como así también a otras funciones claves para la operatividad de la red. La integración de los Servicios refiere en primer término a aquellos que se encuentran presentes en territorio, pero incluye también aquellos de nivel departamental y nacional cuya prestación está localizada en otros territorios (por la organización actual de los servicios), por lo que conviene mirar a la Red como la integración de Servicios en los tres niveles.

Las Entidades/organizaciones que se incorporen como parte del Sistema de Protección Social, tendrán a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

- i. Mantener disponible la oferta de servicios adecuada, con la capacidad resolutoria esperada, que permita proveer los servicios explicitados en los Paquetes Núcleo aprobados;

- ii. establecer la oferta de servicios complementarios desarrollados como facilitadores de acceso a la Red, y eventualmente los que se adicionen para las poblaciones de especial atención del Sistema;
- iii. según los acuerdos de operación a los que se arribe en cada caso, cumplir con las responsabilidades que le corresponda en los diferentes ámbitos de actuación, atendiendo los parámetros y mecanismos establecidos para la contribución en el Sistema.

Este dispositivo en red de Servicios de Protección Social no solo debe entenderse desde el plano local, sino con lógica multinivel, tomando en consideración que no todos los Servicios básicos tienen presencia territorial.

Como se mencionó en el esquema de gobernanza global, la responsabilidad de Coordinación en el plano territorial se deposita en la UTGS, lo cual incluye la coordinación de las Mesas de Protección Social que se activen en los diferentes territorios, así como actuar de nexo entre los planos nacional y territorial de todo el esquema. Desde la UTGS se designará para cada territorio uno o más referentes responsables de coordinar el proceso de llegada a territorio del SPS, con apoyo de los Equipos de coordinación territoriales conformados a nivel distrital para el efecto. Entre las principales responsabilidades de esta Coordinación, destacan las siguientes:

- i. Preparación para la llegada a los territorios seleccionados por el Gabinete Social;
- ii. Contacto y gestión de acuerdos con actores locales;
- iii. Instalación y funcionamiento de la Mesa de Protección Social por territorio;
- iv. Instalación del Espacio de articulación SPS por territorio;
- v. Gestión de la participación ciudadana a nivel local; y
- vi. Fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en competencias SPS.

En este contexto, es necesario tomar en consideración las instancias territoriales de coordinación y participación ya establecidas, como son los Consejos de Desarrollo Departamentales y las de participación a nivel local, así como la posibilidad de identificar aliados estratégicos entre la sociedad civil, el ámbito académico o el sector privado.

En cuanto a las primeras instancias, regularmente de carácter mixto, que reúnen a representantes del sector público, privado y de la sociedad civil a nivel distrital y departamental, reunidos en torno a una agenda de desarrollo local, son espacios propicios para comunicar los diversos aspectos que hacen a la instalación y puesta en marcha de esta Política Pública a nivel nacional, así como los resultados que se van registrando fruto de su implementación a nivel local, buscando además que a partir de estos contactos la información compartida se retransmita entre los diferentes miembros de la comunidad.

Respecto de los posibles aliados estratégicos, son considerados para el SPS como claves para potenciar en términos sinérgicos los esfuerzos desde sus diferentes prácticas y conocimientos. En ese sentido, se identifican nichos de trabajo colaborativo tanto en la

provisión de Servicios de la Red como así también en la implementación del componente de innovación social para el acceso a servicios.

2.2.4 Factores de éxito del Modelo de Gestión y su gobernanza

Es necesario consignar que la formulación de un Modelo de Gestión y su esquema de gobernanza no puede responder, sobre todo en su fase de puesta en marcha, a una normativa rígida que impida su flexibilidad para ser revisado conforme dicte la experiencia. De igual forma, este modelo flexible también necesita de una base normativa sólida respecto del proceso básico, en este caso el propio SPS. Tomando en cuenta este balance, parece útil considerar algunas lecciones aprendidas en materia de gestión y gobernanza. A continuación, se mencionan algunos factores que pueden favorecer el éxito de este tipo de procesos.

- *Voluntad política de las máximas autoridades*

Además de que la arquitectura institucional y el esquema de gobernanza sean adecuados, el flujo de actividad operará con mayor efectividad en tanto las máximas autoridades coloquen entre sus prioridades el ejercicio de su potestad para impulsar las acciones de una determinada política pública, como el SPS. Es necesario que las máximas autoridades acompañen el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados en las instancias de coordinación institucional, como es el caso del Gabinete Social de la Presidencia de la República.

- *Control y reducción de fuertes competencias políticas en la administración pública*

Este asunto guarda relación con el inmediatamente anterior, en cuanto al uso de la potestad de las máximas autoridades políticas, en particular del Presidente de la República, para controlar y reducir las normales competencias políticas que tienen lugar en el seno del Gobierno, cuando estas supongan obstáculos que impidan la coordinación entre instituciones.

- *Suficiente respaldo normativo*

Se consolida el Modelo de Gestión de una política si ésta posee un respaldo normativo básico, además de otras normas conexas ya existentes. Una Ley o un Decreto Ejecutivo sobre el SPS fortalecería la lógica de su Modelo de Gestión, siempre dentro del enfoque de Gestión para Resultados. No se necesita una norma directa que quiera abarcar todos los extremos del Modelo de Gestión, para evitar su excesiva formalización y rigidez.

- *Creación de protocolos e instructivos en los niveles operativos*

Para complementar el respaldo normativo del Modelo de Gestión resulta conveniente formalizar protocolos e instructivos que dejen patente la forma de operación que ha sido acordada por los actores. Tampoco es necesario emitir un protocolo sobre cualquier micro-proceso, sino de saber cuándo es conveniente crearlo para facilitar la memoria sobre los procedimientos clave a seguir.

- *Aseguramiento de la solidez técnica*

El Modelo de Gestión de una política pública debe basarse en la correspondiente consistencia técnica de sus elementos, la vinculación y articulación de los mismos, desde la planificación hasta los sistemas de información, monitoreo y seguimiento. Ello implica poseer los recursos tecnológicos y humanos adecuados, pero también dotar a su gestión de entidades que apoyen esa solidez técnica, algo que suele poder lograrse mediante instancias de coordinación a nivel de Viceministerios (un ejemplo que se menciona es el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales del Uruguay).

- *Suficientes recursos adecuados de operación*

El recurrente problema de los recursos para el funcionamiento de cualquier órgano o procedimiento, tiene en este caso, cuando se trata de impulsar un cambio paradigmático de políticas, un énfasis tanto en el necesario alineamiento conceptual como en la actualización tecnológica. Se hace necesario proveer al SPS de talento humano, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, lo que significa un esfuerzo especial en procesos de selección y capacitación.

- *Fortalecer los incentivos a la coordinación en las instituciones implicadas*

Toda la literatura existente sobre la gestión pública en la región alude a la enorme dificultad para lograr que las diferentes instituciones se coordinen y/o articulen en la ejecución de políticas para la atención de problemáticas comunes. Es un dato que las instituciones prefieren trabajar de forma unilateral, incluso cuando participan de una política de carácter sistémico, como es el SPS. Pero con frecuencia se percibe que las entidades públicas tienen pocos incentivos para trabajar conjuntamente y que más bien tienen más incentivos para operar de forma individual. Para ello es necesario no sólo dotarlas de recursos adicionales sino, sobre todo, de cambiar su forma de ser evaluadas y rendir cuentas. Si los planes institucionales -estratégicos y operativos- de una institución no contemplan las acciones de coordinación con otras entidades, resulta lógico que se preocupen fundamentalmente por cumplir con esos planes por los que serán evaluadas. Ello no disminuye el hecho de que siempre es posible encontrar resistencia al cambio en el interior de las entidades, sobre lo cual también es necesario trabajar. Otro elemento que fortalece la coordinación interinstitucional refiere a un alineamiento entre las entidades que poseen alguna competencia coordinadora (en Paraguay, el Ministerio de Hacienda, la STP y el MDS).

- *Evitar la inclinación a concentrarse en un aspecto temático u operacional*

Especialmente en las políticas o programas que persiguen actuaciones en diferentes campos, es necesario poner atención en que el Modelo de Gestión no se oriente hacia una sola dirección. En la región, ello se ha producido con frecuencia en relación con el sector

salud, pero en cuanto a las políticas sociales selectivas ello se suele producir en torno a la desprotección por privación, es decir alrededor de la acción contra la pobreza. Esta concentración temática suele producir una reorientación del Modelo de Gestión en orden a facilitar la actuación especialmente en ese ámbito, restándole vocación sistémica al SPS concebido para toda la población.

- *Reducir considerablemente el clientelismo asistencial de los partidos políticos*

Este problema, que refiere a una antigua tradición latinoamericana, cobra mayor relieve en países donde la presencia de los partidos políticos es tan relevante como en Paraguay. Todos los estudios sobre los partidos políticos paraguayos señalan la importancia que éstos conceden a las funciones asistenciales para con sus partidarios, así como para atraer nuevos miembros a su organización partidarias. La respuesta ante un accidente o una enfermedad sigue siendo una función asumida por los principales partidos en Paraguay a través de sus seccionales, comités u organizaciones similares. Eso opera, junto al tema de la corrupción, en una dirección divergente a la configuración de un SPS sobre la base de un enfoque de derechos.

- *Asentamiento del concepto fundante (protección/desprotección) en la sociedad.*

El Modelo de Gestión se facilita considerablemente si el concepto clave de todo el sistema es asumido e interiorizado por toda la sociedad en la que opera. Ello quiere decir que sea asumido tanto por la administración pública como por la sociedad civil. Esto es algo especialmente importante cuando se plantea un nuevo concepto de la política social, como es el referido al binomio protección/desprotección, dado que amplios sectores sociales asocian política social con la acción contra la pobreza y no perciben directamente que la falta de seguridad social o la informalidad laboral sean graves causas de desprotección social. En este contexto, cobra particular importancia las acciones de sensibilización, divulgación e información pública y, por tanto, el papel principal que juegan al respecto los medios de comunicación social.

- *Flexibilidad en la coordinación técnica territorial.*

En el plano territorial este aspecto es especialmente importante, puesto que es en la operación de campo donde aparecen aspectos imprevistos o bien considerablemente específicos de un determinado distrito.

- *Asegurar la participación de los destinatarios de las acciones en el MdG.*

Este factor de éxito, que ya se mencionó en el nivel nacional, es crucial en la operación en los territorios, dada la proximidad de los destinatarios con las instituciones ejecutoras y las particularidades culturales de cada distrito. Por ello será especialmente importante que las instancias coordinadoras locales encuentren incentivos que faciliten la participación de la población en cada distrito.

Bibliografía

Álvarez, José Luis (2014) El paradigma de la gestión para resultados: orígenes y fundamentos. Disponible en: www.researchgate.net

Banco Interamericano de Desarrollo (BID); García López, R. y García Moreno, M. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

González, Ignacio y otros (2015). La descentralización y su estudio. Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional. Disponible en www.desarrollo.org.py

INDES/BID. García, Mauricio y García, Roberto (2011). Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Asunción.

Gabinete Social (2019). Marco Estratégico de Objetivos y Acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023).

Merino, Valentín y otros (2010). Análisis del marco jurídico municipal en Paraguay. AECID. Disponible en: www.muniabai.gov.py

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (2018) Guía Metodológica. Diseño y formulación de programas presupuestarios. Ministerio de Hacienda. Asunción.

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica (2016). Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: marco teórico y práctico. Disponible en: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Tc1cuf30TOWL8_jBSxdI8Q

Nickson, A. (2017). El lento proceso de la descentralización en Paraguay: el papel del clientelismo. Revista Interamericana de Estudios Municipales. 8. 5-24. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/322131596_EL_LENTO_PROCESO_DE_LA_DES_CENTRALIZACION_EN_PARAGUAY_EL_PAPEL_DEL_CLIENTELISMO

OCDE y Banco Mundial. (2006). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Primera edición. Disponible en: <http://www.mfdr.org/sourcebook/Versions/MfDRSourcebookSpanish.pdf>

Repetto, Fabián (2009) Coordinación de políticas sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Disponible en: www.old.clad.org

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) de Paraguay. (s.f.). Guía para la planificación y gestión por resultados. Gobierno de Paraguay. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/>

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). (2013). Modelo de Gestión articulada en el territorio. Desarrollo social articulado en el territorio. Gobierno de Paraguay. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-1.-Modelo-de-Gestion-para-la-Articulaci%C3%B3n-de-Pol%C3%ADticas-Sociales-en-el-Territorio.pdf>

UTGS (2019a) Nota técnica 1. Definición de prioridades territoriales. En Gabinete Social, *Hacia la Implementación del Sistema de Protección Social de Paraguay en Territorio*. Asunción: Unidad Técnica de Gabinete Social. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1Y6PH2CGpbCMw3iu6DEiZW3G3iAi6eUgm/view>

UTGS (2019b) *Paquetes de servicios del SPS*. En Gabinete Social, Reunión del Gabinete Social de la Presidencia de la República. 20 de Noviembre de 2019. Asunción: Unidad Técnica de Gabinete Social. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1j0ez4-NUyCkw8JoaK7sA3rNGAbnQUR6a/view>

UTGS (2019c) *Propuesta de diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema de Protección Social de Paraguay*. Asunción: Unidad Técnica de Gabinete Social. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1mAco4YdyNgNg9BOH6i_rDT3UoArSzuXy/view

UTGS. (2020). Documento de trabajo elaborado por consultora Diana von Bargen. Cronograma del diseño territorial del SPS. Documento de consultoría (BID).

UTGS. (2020). Documento de Trabajo. Nota Técnica: Sobre el Modelo de Gestión del SPS (22/06/2020), elaborada por consultora Ana Isabel García con apoyo de consultora Katia Gorostiaga. Documento de consultoría de la Asistencia Técnica (AESAs/Unión Europea).

UTGS. (2020). Documento de Trabajo. Nota Técnica: Gestión para resultados y gestión por procesos en la administración pública (30/06/2020), elaborada por consultora Ana Isabel García. Documento de consultoría de la Asistencia Técnica (AESAs/Unión Europea).