Ministerio de
DESARROLLO
SOCIAL

GOBIERNO
NACIONAL

Versión 04 - Código GPCD 11.1.3.01 - 01

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Expediente MEUI N° 02499/2020

Remitente: Gloria Scappini

Asunto: Remisión de Informe Final de la "Consultoría Individual en Desarrollo y Ciencias Sociales"

Año 2020

DEPARTAMENTO DE REGISTROS y TRÁMITES
SECRETARÍA GENERAL

2(uno)

Ministerio de Desarrollo Social
Vice Ministerio de Políticas Sociales

Consultoría Individual en Desarrollo y Ciencias Sociales

Informe Final

Mag. Gloria Scappini

Antropología Social y Sociología Comparativa

Asunción
Julio 2020

Gloria Scappini

Índice

I. Presentación de la Consultoría

1. Fundamentación y Objetivos de la Consultoría.

2. Rol de las Ciencias Sociales en la gestión institucional.

3. Aspectos metodológicos.

II. Informe de Servicios realizados según área de acción.

1.Actividades y Recomendaciones en el marco de los espacios de reflexión y formación vinculados a DD.HH.

2. Actividades y Recomendaciones en el marco de la Planificación Estratégica del MDS.

3. Actividades y Recomendaciones en el marco de la construcción del Plan de Reducción de Pobreza.

Gloria Scappini

3 (tres)

Presentación

1. Fundamentación y Objetivos de la Consultoría.

La consultoría en Desarrollo y Ciencias Sociales convocada por el Ministerio de Desarrollo Social tiene por fundamentación el acompañamiento y asesoría en ámbitos de acción llevados a cabo por la institución en el marco de la construcción de las áreas de funciones y atribuciones del Vice Ministerio de Políticas Sociales, concentrando una gran importancia simbólica y práctica en términos de conducción de varios procesos tanto internos como externos.

Abocado al diseño, planificación, ejecución, revisión y evaluación de las políticas generales y específicas a la promoción y protección social de poblaciones en situación de vulnerabilidad en todo el territorio nacional, el VMPS no sólo representa el núcleo de concepción de la política social, sino que reúne igualmente toda una serie de desafíos propios al contexto en el que desarrolla su accionar.

Encontrándose la institución en la transición estructural que encierra el paso de la Secretaría de Acción Social al rango de Ministerio desde el 2018 (Ley N°6137/2018 y Decreto N°367/2018), la incorporación de *expertise* técnica especializada se muestra necesaria para el delineamiento y fortalecimiento de las políticas sociales, así como el desarrollo de una modalidad de gestión acorde a los requerimientos expresados en una lectura amplia tanto del panorama social nacional como de situaciones locales específicas.

De igual manera, el protagonismo del VMPS implica el logro de varios objetivos ligados al enlace institucional fuera del propio Ministerio, para su correcta inserción en las redes de colaboración y gestión tanto multisectorial como multidisciplinar de las iniciativas, planes y proyectos que conciernen la disminución de la brecha de pobreza y desigualdad en el país, así como el avance de las políticas inclusivas destinadas a provocar el debilitamiento de las estructuras de discriminación en el ámbito de las prácticas sociales e institucionales.

Finalmente, los servicios convocados sugieren que tanto las Ciencias Sociales como la experiencia profesional ligada a éstas, permite una comunicación y transmisión indispensable a las dinámicas inherentes a la construcción y fortalecimiento de un marco de desarrollo social adaptado a las realidades sociales, en el sentido de la fuerte relación que existe entre la teoría y la praxis en un contexto aún incipiente de construcción de políticas públicas.

Los objetivos de la presente consultoría son los siguientes:

General:

Contribuir en la definición de Políticas Sociales en el área de Desarrollo Social.

Específicos:

1. Acompañar el fortalecimiento de capacidades del personal de la institución en temáticas vinculadas a la misión institucional.
2. Colaborar en la definición de estrategias y ejes prioritarios en el proceso de fortalecimiento institucional en la transición de Secretaría de Acción Social a Ministerio de Desarrollo Social.
3. Recomendar y asesorar en términos de enfoque de derecho y acciones estratégicas del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza.

Gloria Scappini

2. Rol de las Ciencias Sociales en la Gestión Institucional.

Las Ciencias Sociales, como conjunto de conceptos teóricos y herramientas metodológicas concentran un amplio potencial para el aprovechamiento institucional en términos de aplicación de paradigmas generales y específicos para el diseño y planificación de políticas sociales.

Las características analíticas que poseen tanto el saber sociológico y antropológico, íntimamente alimentado también por el conocimiento de procesos socio-históricos permiten la amplia aprehensión de las realidades sociales y particularidades de sus protagonistas.

El postulado sostenido en ellas, que refiere a la necesidad de desarrollar un conocimiento situado para a partir de ahí diseñar el método adecuado de interacción con sus objetos de estudio, permite la correcta conceptualización de los grupos sociales presentes en un territorio dado, las relaciones de conflicto y dependencia que se reproducen entre ellos, y las dinámicas históricas propias a las que están sujetos, como componente esencial de una lectura institucional versada a aportar al mejoramiento de sus condiciones de vida y de desarrollo en equidad, justicia social e igualdad.

La sociedad paraguaya, vista de manera holística, encierra estructuras de clases sociales y esquemas de exclusión históricos que deben ser tomados en cuenta para el fortalecimiento de las acciones positivas a favor del ejercicio pleno de los Derechos Humanos en materia de Género, Diversidad Cultural y Capacidades Diferentes de poblaciones presentes en distintos contextos territoriales como pueden ser la ruralidad, la urbanidad y sus respectivas periferias o márgenes dónde pueden aliarse distintos elementos de uno u otro contexto inicial.

De igual manera, las tradiciones o prácticas propias reproducidas de manera inter e intra generacional en el interior de los diferentes grupos sociales demuestran ser una capacidad disponible y accesible a ser explotada y aprovechada en marcos de desarrollo social con identidad.

En lo que concierne al contexto institucional, se considera que los métodos de la ciencia social aplicados a la observación del manejo público de la gestión aportan en identificaciones pertinentes, formas participativas de análisis de la acción e integración de modalidades cualitativas de seguimiento y evaluación internas en ámbitos donde se pudieran concentrar diversas lineas de ejecución, cada una reflejando un ritmo propio en función de la calidad de su ancraje territorial con las poblaciones concernidas y de las posibilidades políticas de su fortalecimiento.

En este sentido, se muestra también como un gran aliado de la gestión institucional el estudio de los imaginarios sociales en cuanto a relación con el estado, y las formas de su presencia en los diferentes territorios. Efectivamente, la debilidad de su presencia en términos de vector de desarrollo social por razones históricas antiguas y recientes constituye un factor de fragilidad de la adhesión de las poblaciones a programas y planes públicos, lo que determina una gama de obstáculos, frentes conflictivos y desafíos a la hora de ejecutar líneas institucionales de incidencia social. Por lo tanto, cuanto más pueda estar presente en el ejercicio de la gestión la mirada reflexiva y crítica de las ciencias sociales, más eficiente será el desarrollo de las diferentes etapas de inserción de una política gubernamental en el tejido social.

La institucionalidad, como generadora de estructuras muchas veces rígidas requiere un ejercicio de distanciamiento de ella misma para evitar desarrollar procesos de abstracción que la alejaría de sus objetivos y atribuciones. En este sentido, destacamos la capacidad de la principal herramienta antropológica, la etnografía, para establecer lineas de reflexión basadas en la colecta de datos variados

Gloria Scappini

combinada con la observación participante de las dinámicas internas de los espacios de labor institucionales, así como el análisis de sus contextos cercanos de interacción. La adaptabilidad y flexibilidad del marco metodológico constituye así un valor agregado a la correcta construcción de una sinergia entre el cientista social y el medio en el cual se insertan sus actividades, elaboraciones e interpretaciones.

3. Aspectos metodológicos.

El contexto de pandemia atravesado en la actualidad ha determinado los métodos de aproximación a las actividades y objetivos de la consultoría.
Se ha optado por un análisis amplio de la documentación institucional referente a la Planificación Estratégica Institucional (2019-2023), de circulación interna y de difusión pública; al diseño del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza aprobado el 7 de febrero del 2020, combinado con consulta a la Dirección de Investigación y Difusión y la Dirección de Diseño y Planificación del Viceministerio de Políticas Sociales de la institución, pues el informe será de reflexión de las acciones estratégicas que deben ser encaminadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

La organización de los resultados refiere al análisis de la visión y lineamientos institucionales en sus esferas estratégicas, por lo tanto éste se ve acompañado de un conjunto de recomendaciones generales y específicos según los ámbitos a tratar.

Los productos se presentan según las necesidades identificadas en el orden siguiente:

- Desarrollo de espacio de reflexión y formación en temáticas vinculadas a Derechos Humanos.
- Informe de Análisis y Recomendación a las autoridades superiores sobre el Plan de Reducción de la Pobreza.
-Informe de Análisis y Recomendación a las autoridades superiores sobre la Planificación Estratégica del MDS.

Gloria Scaglini

II. Informe de Servicios realizados según área de acción.

1.Actividades y Recomendaciones en el marco de los espacios de reflexión y formación vinculados a DD.HH.

Los Derechos Humanos constituyen un elemento esencial de las políticas públicas ya que en ellos se encuentran los marcos conceptuales que permiten el aterrizaje de las iniciativas institucionales a la integralidad de la población, en sus respectivas particularidades, buscando equiparar los niveles de acceso que éstas tienen al ejercicio pleno de sus derechos en una multitud de ámbitos de la existencia tanto individual como colectiva. En un sentido amplio, el enfoque de derecho es considerado la columna vertebral de las políticas de desarrollo social, por lo que es sumamente importante la identificación de parte de éstas de las realidades sociales y situaciones puntuales especificas en las cuales los derechos de las personas no están lo suficientemente promovidos, respetados, dónde estén siendo vulnerados o avasallados.

Para cumplir con este requisito se necesita un equipo humano instruido y formado en el ámbito, tanto desde el punto de vista sociológico como jurídico y otras disciplinas, que pueda aportar en el diseño y planificación institucional. Esto permite que el funcionariado, a la par de crecer intelectualmente en el área de su desempeño profesional, pueda estar capacitado para establecer diálogos amplios con la sociedad nacional a través de iniciativas de formación, promoción, difusión y debate social en torno a las problemáticas que deben ser pensadas y reflexionadas antes de ser integradas a cualquier agenda de acción gubernamental. Se observan en Paraguay muchas urgencias en éste ámbito y el primero que concierne directamente al concepto de desarrollo social es la desigualdad de oportunidades, acompañada de inequidad, que atañe a la población femenina a gran escala, a la población rural y urbana en situación de marginalidad, a los pueblos indígenas, a los afro-descendientes y a las personas con capacidades diferentes.

La definición de marginalidad es en sí misma problemática ya que se define por una multitud de factores que pueden cambiar con el tiempo o según el territorio en cuestión. Las dinámicas sociales no son estáticas, por lo que se requiere una formación continua y progresivamente problematizada en el seno de las direcciones de gabinete del Ministerio, así como del personal de campo que tenga contacto directo con las poblaciones. El trabajo coordinado entre los núcleos de diseño y planificación y las bases en territorio social es indispensable para un aprendizaje institucional integral, evitando la creación de nichos de conocimiento desarticulados entre sí, y el posible desequilibrio entre la abstracción conceptual y el empirismo, un problema sumamente común en estructuras institucionales nacientes.

Recomendaciones

1. Implementar procesos de formación continua del equipo humano del VMPS en investigación social.

Elaina Scappini

2. Establecer una agenda de enlace ministerial con espacios de formación y difusión académica, de manera a fomentar la realización de talleres, capacitaciones y pasantías en los ámbitos del desarrollo social.

3. Diseño de campañas de sensibilización e información tanto en prensa escrita, medios televisivos y nuevas tecnologías (redes sociales) sobre la diversidad de las distintas poblaciones concernidas por los ejes prioritarios de política institucional. Se plantearía la transmisión de informaciones básicas de presentación de sus realidades, características y conflictos sociales de manera a fomentar el conocimiento de la diversidad social y los fenómenos sociales resultante de sus situaciones.

2. Actividades y Recomendaciones en el marco de la Planificación Estratégica del MDS.

El documento Planificación Estratégica Institucional (2019-2023) constituye una herramienta de difusión pública de los objetivos estratégicos de la institución (OE). Estos están acompañados de sus indicadores de cumplimiento y de la presentación de las acciones estratégicas que forman parte hoy de la agenda que proyectan desarrollar las diferentes dependencias del MDS. Se presentan aquí recomendaciones acordes a cada OE.

Objetivo Estratégico #1.

"Fortalecer las capacidades institucionales para el diseño e implementación de políticas y programas en protección social, inclusión económica y promoción social".

Recomendaciones:

-En materia de los indicadores, sería recomendable que éstos no se basen unicamente en valores cuantitativos, sino que estos valores ya sean el resultado de procesos de evaluación cualitativa, que retroalimente al diseño de planificación desde el inicio.

- En lo que concierne a los planes "Paraguay Protege", "Desarrollo de la Gente" y " Comunidades en Acción", establecer puntos de sinergia a través de gráficos conceptuales, de manera a visibilizar mejor el nivel de interdependencia y transversalidad que encierran las actividades de reforma. La necesidad de rediseño se basa en la identificación de problemas, por lo tanto es importante ver si estos mismos problemas son los que operan en las dificultades de todos los planes y que los re-diseños cumplan una función de fortalecimiento de las capacidades institucionales de colaboración en red.

Objetivo Estratégico #2
"Fortalecer las capacidades institucionales de articulación estratégica, programática y territorial".

Recomendaciones

-Este objetivo estratégico refiere a los diferentes tipos y niveles de articulación institucional, clasificados en tres categorías: articulación estratégica, programática y territorial. Se recomienda integrar la articulación con las organizaciones populares, barriales y comunitarias al conjunto de los actores territoriales. Cabe remarcar que la articulación progresa en sustentabilidad en la medida en

Gloria Scappini

qué se suma a articulaciones ya presentes en la existencia social de las poblaciones, en los esfuerzos organizados para una mejora integral de la calidad de vida.
- En materia de articulación programática, se recomienda la elevación a un mayor rango estratégico a los guías familiares presentes en territorio, y que puedan ser éstos considerados como un sector institucional clave en la implementación de los programas sociales. El fortalecimiento de este sector institucional mediante una articulación con las esferas de diseño y planificación en gabinete es esencial para el sustento de la red integral de articulaciones.

Objetivo Estratégico #3
"Fortalecer las capacidades institucionales de monitoreo y evaluación estratégicos y programáticos".

Recomendaciones

- En el campo del monitoreo y evaluación, se recomienda hacer uso programático de estudios de diagnóstico en territorio por programa social de manera a identificar las lagunas y puntos de desequilibrio entre el diseño y la implementación/ejecución de manera a integrar esas problemáticas a la colecta de datos para el seguimiento y la posterior evaluación.
- En el campo de la adecuación a los estándares internacionales, se recomienda elaborar una matriz de indicadores de diagnóstico de las realidades locales específicas teniendo en cuenta los contextos sociales de inserción de manera a identificar con exactitud sus características propias (por ej. según poblaciones beneficiarias). Esto permite un abordaje situado en la restitución a espacios internacionales de intercambio de experiencias en materia de políticas sociales y desarrollo.

Objetivo Estratégico #4
"Fortalecer las capacidades institucionales de gestión de datos para la administración de un sistema nacional de información social".

Recomendaciones

- El sistema nacional de información social constituye un conjunto de herramientas de gestión de datos de gran alcance, internamente al MDS pero también con impacto en la articulación de éste con otras carteras y gobiernos locales. Por lo tanto, se recomienda elaborar un diseño de éste en colaboración con expertise técnica en ciencias sociales, afín de que las informaciones contenidas sean el reflejo de las realidades de las poblaciones diferenciadas según contexto y características propias, así como serán de gran utilidad las informaciones en cuanto a la percepción que estos grupos sociales tienen de la presencia gubernamental en el área social.

Objetivo Estratégico #5
"Fortalecer las capacidades institucionales para la generación de conocimientos".

Recomendaciones

- La generación de conocimientos es clave tanto para a nivel interno como manera de capitalizar la acumulación de experiencias en las áreas trabajadas, así como a nivel externo para la visibilización de la profundización en los territorios de la búsqueda institucional de un entendimiento integral de la realidad social, en toda su complejidad. Por lo tanto se recomienda la realización de investigaciones periódicas, que puedan servir de apoyo a las actividades de diseño, planificación, monitoreo y evaluación.

Gloria Scappini

- En términos de articulación estratégica, la generación de investigaciones acompañadas de sus actividades de difusión constituye una fuente de información que permite la abertura de espacios participativos con las poblaciones o contextos concernidos por el estudio. Se recomienda que los objetos de éstas sean previamente consensuados en territorio, con el objetivo de lograr adhesión de los grupos sociales al proceso mismo de investigación.

Objetivo Estratégico #6
"Fortalecer la gestión institucional con estándares de calidad, efectividad y transparencia".

Recomendaciones

- El fortalecimiento de la gestión institucional está sujeto a la efectividad de las tareas de rediseño de los programas y planes sociales, por lo tanto es importante que los estándares de calidad, efectividad y transparencia sean objeto de reflexión a nivel interno, de manera a ser apropiados tanto por las autoridades como por los equipos humanos de las diferentes dependencias del MDS.
-En lo que concierne a la transparencia, se recomienda que la institución comunique e informe de manera periódica su estado de avance en los espacios disponibles para la articulación programática y territorial, de manera a prevenir riesgos en el debilitamiento o pérdida de credibilidad.

3. Actividades y Recomendaciones en el marco de la construcción del Plan de Reducción de Pobreza.

Se ha procedido a la lectura analítica del documento "Jajapo Paraguay: Plan Nacional de Reducción de la Pobreza" en su versión fechada Mayo 2020. Seguidamente, se hacen las siguientes recomendaciones generales:

-1.Integrar en el documento, de manera más visible, la noción de "pobreza multidimensional" de manera a reafirmar su función como concepto principal y postulado operativo en la elaboración teórica del objeto de aproximación del PNRP.

-2.Integrar en la lista de conceptos definidos las nociones de discriminación, racismo, estructura social; o bien ordenar los conceptos por opuestos, de manera a enriquecer el espacio de la argumentación en las definiciones. Ej: equidad/inequidad.

-3.En la sección "antecedentes de la pobreza en Paraguay", es recomendable elaborar un pequeño marco histórico de la evolución de la estructura social y la aparición de la estratificación social desde la época de la colonia de manera a situar históricamente la formación de la desigualdad en la sociedad paraguaya. Se pueden situar las principales caracteristicas de la formación social hasta la Independencia, el factor bélico en las desestabilidad nacional, hasta los procesos de pauperización y atomización de la sociedad en grupos sociales diferenciados y marginados.

-4.En sub capítulo "Escenario Social" (1.3) se recomienda operar cortes en el texto y ordenar temáticamente los elementos expuestos. Se observa una redacción en dónde están presentes los datos y las problemáticas en torno a la desigualdad y discriminación de género, así como aquellas ligadas a las personas con capacidades diferentes, no obstante no se presentan aquí los datos sobre la desigualdad de tipo étnico, o aquella que es resultante de la situación demográfica y se vincularía con la población infantil y adolescente.

Gloria Scappini

-5.Seguidamente, en la exposición de los marcos normativos se recomienda dividir los marcos nacionales de los internacionales, e incluir en los marcos nacionales toda referencia a las atribuciones y prerrogativas de la institución.

- 6. En la sección "Desafíos para la Reducción de la Pobreza" es recomendable complementar la argumentación de tipo económica con presentación de datos cualitativos sobre los desafíos en el comportamiento, practicas y des-construcción de estructuras históricas de reproducción y transmisión de patrones de convivencia que alimentan la situación de pobreza.

-7. En la sección "Principios Transversales" se recomienda presentar a las poblaciones que son objeto de la atención particular y específica. En el desarrollo sobre el enfoque intercultural por ejemplo, sería de suma utilidad acceder a una presentación resumida de la población indígena en Paraguay en términos de demografía general, ecosistemas, áreas de población y principales características de las relaciones entre minorías étnicas y nación en el Paraguay.
De igual manera, en lo que concierne a la población con discapacidad, se recomienda presentarla ya que tiene incluso una visibilidad menor su existencia social comparada con la de la diversidad étnica y cultural.

-8 En lo que concierne al capítulo 2 de Presentación del PNRP, se recomienda avanzar en la organización de sus partes de manera a que el plan de lectura refleje facilidad en la aprehensión del texto. La utilización de esquemas y herramientas gráficas ayudan en esta tarea y podrían incluso figurar con un tamaño mayor.

-9. Los tres ejes de acción "Protección, Promoción e Inclusión" requieren de mejor organización en el marco del capítulo, así como se recomienda presentar en el desarrollo los planes y programas que se refieren, así como algunas cifras de impacto que ayuden a dimensionar su rol en el desarrollo del bienestar social.

-10. La sección "Gestión Territorial" requiere otra ubicación en la redacción general y su presentación se recomienda pueda contar con una herramienta gráfica, de manera a destacar con estos dos agregados el rol esencial que cumple en la implementación y ejecución del PNRP. Es recomendable que se sitúe al inicio del capítulo.

****

Gloria Scarpini

11|once|

Asunción, 23 de Julio del 2020.

Dr. Cayo Cáceres
Vice Ministerio de Políticas Sociales

C.C. Laura Barrios
Dirección de Diseño y Planificación

C.C. Cinthia Paola Arrúa
Dirección de Investigación y Difusión

Ministerio de Desarrollo Social
Fernando de la Mora
PRESENTES

Tengo el honor de dirigirme A Uds. afín de remitirles el Informe Final de la "Consultoría Individual en Desarrollo y Ciencias Sociales" (ID. N°381.846/2020), cuyo objetivo general es el contribuir en la definición de Políticas Sociales en el área de Desarrollo Social.

Solicito por la misma ocasión su aprobación y el inicio de las gestiones para el pago correspondiente. En este sentido me pongo a disposición de la Unidad Operativa de Contrataciones para cualquier requerimiento de documentación necesaria a tal efecto.

Se adjuntan – Informe impreso y en digital (CD).

Sin otro particular, me despido de Uds. con un saludo cordial

Mag. Gloria Scappini
Antropología Social y Sociología Comparativa

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
VICEMINISTERIO DE POLÍTICAS SOCIALES
Entrada Nº: ——
Fecha: 23/07/2020 Hora: 12:18
Recibido por: Hugo Britos

Yanina Paiva
Viceministerio de Políticas Sociales
Ministerio de Desarrollo Social

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
23 JUL. 2020
Expediente MEUI Nº: 02499
Recibido por Hora 12:10

Daniel Fernández
Jefe Dpto. de Registros y Trámites
Secretaría General