

2010

COPLANEA-DIPLANP

[INFORME FINAL. MONITOREO EXTERNO DE LA INTERACCIÓN Y ARTICULACIÓN DE ACTORES OPERATIVOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CON CORRESPONSABILIDAD]

“MESAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

Informe Final conteniendo los principales hallazgos del Monitoreo a los actores operativos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Noviembre, 2010.

Contenido

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	4
Objetivo 1. Revisión de Criterios Institucionales.....	6
Objetivo 2. Conformación de las MPC	8
Objetivo 3. Funcionamiento de las MPC.....	10
Objetivo 4. Nivel de Articulación de las MPC.....	11
Objetivo 5. Papel del Coordinador Distrital	12
Conclusiones	14
Objetivo 1. Revisión de los Criterios Institucionales y bases del funcionamiento de las MPC.	17
Correspondencia o no entre lo establecido en el Manual y lo realizado en el terreno por parte de las MPC.....	19
Aspectos del manual operativo se consideran de poca o nula aplicabilidad.....	23
Aspectos que no se tienen en cuenta en el Manual Operativo que sí son importantes	26
Limites metodológicos y operativos de las MPC.....	28
Objetivo desde de las MPC desde el punto de vista del entrevistado.....	29
Correspondencia entre las necesidades reales del programa y las MPC.....	30
Objetivo 2. Conformación e instalación de las MPC	32
Proceso de conformación e instalación de la MPC.....	34
Metodologías o instrumentos utilizados por la SAS para la conformación.	39
Aspectos del proceso de conformación e instalación incidieron, positiva y negativamente, en el funcionamiento de la MPC.....	41
Percepción sobre del rol de la MPC	45
Percepción sobre el rol de los coordinadores en este proceso	46
Percepción sobre la SAS en este proceso.....	47
Objetivo 3. Características del Funcionamiento de las MPC.....	50
Correspondencia entre el Manual Operativo y la realidad en la gestión de las MPC.....	51
Metodologías o instrumentos utilizados por la SAS para colaborar en la gestión de la MPC.	54
Caracterizar el tipo, la calidad de la representación y el nivel de institucionalización de las MPC.	56
Fortalezas y debilidades de las MPC según FODA.....	59
Objetivo 4. Nivel de articulación de las MPC y pertinencia de las decisiones tomadas.	62

Grado de Articulación de las MPC.....	63
Describir. Impacto positivo y negativo de las decisiones tomadas o la gestión de la MPC, hacia los beneficiarios del programa.....	66
Objetivo 5. Papel del Coordinador Departamental y Distrital en todo el proceso.	68
Correspondencia de las funciones del coordinador departamental y distrital, y la labor en el terreno.	70
Nivel de acompañamiento de los coordinadores respecto a la MPC	72
CONCLUSIONES	73
ANEXOS	77
ANEXO I. Plan de Trabajo	77
ANEXO II Presentación de Principales Resultados en PowerPoint	77
ANEXO IV Guía de Entrevistas	77
ANEXO V Entrevistas Individuales	77
ANEXO VI Grupos Focales	77
ANEXO VII Registros Fotográficos	77
ANEXO VIII TDR.....	77

Resumen Ejecutivo

Introducción

De acuerdo a la formulación inicial de las TMC, en el 2004, se consideró una estructura local que sume a las autoridades distritales, representantes de los ministerios y la sociedad civil, que se denominó Veeduría Ciudadana. Sus principales roles eran el acompañamiento de la verificación de las listas de posibles beneficiarios, tras la realización del censo y la aplicación del ICV.

El objetivo del acompañamiento contribuiría a una disminución de los posibles errores de inclusión o exclusión, teniendo en cuenta que como residentes de la zona tendrían un conocimiento de la población.

A partir del 2009, pasó a denominarse Mesas de Participación Ciudadana, integrándose a las mismas representantes de organizaciones sociales populares. La constitución de las MPC debería realizarse antes del inicio de las actividades en el distrito e instituirse en un “espacio de concertación ciudadana”.

La meta de expansión del programa es de 66 distritos, lo que equivaldría a igual número de MPC. Actualmente existen 59 MPC. De acuerdo al avance gradual del programa, se estima que las MPC estarían en diferentes niveles de institucionalización. En los distritos que cuentan con el programa desde el 2006 las MPC estarían funcionando normalmente, mientras que en los distritos de reciente incorporación estarían en etapas iniciales. Entre ambos niveles de institucionalización, existen distritos donde no pudieron constituirse o institucionalizarse MPC.

Teniendo en cuenta lo precedentemente referido, el desarrollo de la consultoría se circunscribió a lo solicitado en los TDR, la propuesta técnica y el plan de trabajo presentado y aprobado por la DIPLANP.

Para la presentación de resultados en los diferentes objetivos previstos se seleccionaron los casos más significativos, evitando la disposición sumaria de datos, y buscando que los casos posibiliten la construcción de caracterizaciones o tipologías relacionadas a los procesos de conformación, funcionamiento, articulación de las diferentes MPC, y el rol de los Coordinadores departamentales y distritales en el proceso.

Teniendo en cuenta la naturaleza cualitativa del estudio, se dispuso la información para que refleje de la manera más fiel la percepción que tienen los actores respecto a la ejecución del programa. La investigación cualitativa parte de la premisa que lo que tienen para decir los demás es relevante.

En primer término se presenta la revisión de los criterios institucionales, mediante el análisis de la literatura proporcionada por la DIPLANP relacionada con la MPC y su justificación, tanto en términos técnicos como programáticos. Posteriormente fue diseñada una entrevista con ítems relevantes identificados en el Manual Operativo, así como en la demás bibliografía proporcionada, a fin de contrastar con lo realizado en el terreno de manera a establecer la funcionalidad y el cumplimiento de los requisitos básicos que sostienen la necesidad de contar con la MPC en cada distrito y las posibles causas de las desviaciones respecto cumplimientos desde el punto de vista formal, práctico y metodológico.

En segundo lugar, se examinó el proceso de conformación de las MPC, para lo cual se describió, identificó y analizó, mediante el monitoreo del funcionamiento de las MPC, las principales metodologías, aspectos, mecanismos e instrumentos utilizados por el programa para el establecimiento de las MPC. Se indagaron los aspectos formales e informales que contribuyeron al funcionamiento de las MPC, así como los criterios de representación, la calidad de representación, el grado de vinculación y articulación de los actores que conforman la MPC. De la misma forma, se preguntó sobre las consignas u orientaciones utilizadas por el programa para el mencionado proceso.

En tercer lugar se analizaron las principales características del funcionamiento de las MPC. Principalmente las relacionadas con el tipo y la calidad de la representación, el tiempo y la duración de su funcionamiento, la existencia de planes, cronogramas, herramientas de gestión que guíen su accionar, así como el acompañamiento por parte de la SAS de la propia gestión de la MPC.

En cuarto lugar, se realiza una evaluación de los resultados de las actividades de las MPC y los niveles de articulación que han demostrado la misma con las demás instituciones que integran la MPC

Finalmente, en quinto lugar, se analizó el papel que juegan el Coordinador Departamental y Distrital en el proceso de conformación y gestión de las MPC. En varias localidades visitadas no existen coordinadores distritales o departamentales o facilitadores comunitarios. En consecuencia, al no existir todos los miembros y funcionarios necesarios para lograr el acompañamiento establecido en el M.O, el análisis se remitió más bien a lo realizado en el marco de las precariedades institucionales en las que se encuentran en el terreno los funcionarios de la SAS.

En forma de Anexos se presenta toda la documentación respaldatoria a los trabajos de campo.

Objetivo 1. Revisión de Criterios Institucionales

El resultado del presente objetivo consiste con la revisión de los criterios institucionales, mediante el análisis de la literatura proporcionada por la DIPLANP relacionada con la MPC y su justificación, tanto en términos técnicos como programáticos, para lo cual fue necesario analizar en su totalidad el Manual Operativo (M.O), específicamente en lo que se refiere a las funciones de la MPC y las acciones conexas a estas.

Posteriormente fue diseñada una entrevista con ítems relevantes identificados en el Manual Operativo, así como en la demás bibliografía proporcionada, a fin de contrastar con lo realizado en el terreno de manera a establecer la funcionalidad y el cumplimiento de los requisitos básicos que sostienen la necesidad de contar con la MPC en cada distrito y las posibles causas de las desviaciones respecto cumplimientos desde el punto de vista formal, práctico y metodológico.

Teniendo en cuenta lo precedentemente expresado, también se realizaron recomendaciones consideradas útiles y que posibiliten a la Institución ejecutora evaluar la gestión del programa.

Para este objetivo se analizó en primer término la correspondencia o no entre lo establecido en el M.O y lo realizado en el terreno por parte de las MPC, en este marco se ha encontrado que en salvo algunas funciones iniciales como la Validación de las listas, y aún esta función sólo en algunos de los distritos, en la mayoría de los casos la correspondencia es muy limitada.

Incluso hay distritos en donde coexisten varias MPC. No se observa un proceso de convergencia entre las organizaciones establecidas por las mencionadas fuentes de financiación (PROP AIS/Tekoporá) y tal indefinición incide directamente en el terreno con el no cumplimiento de lo establecido en el M.O. En algunos casos la MPC pudo constituirse en Consejo de Desarrollo Distrital, pero esto tampoco obedece a una práctica pensada institucionalmente, ya que incluso se han manifestado situaciones de competencia entre diferentes programas de la SAS.

En relación a la función de las MPC en el control del cumplimiento de las, corresponsabilidades, y el consiguiente establecimiento de planes o acciones para contribuir a que las familias que no cumplen con las corresponsabilidades puedan hacerlo, se ha observado que en la generalidad de los casos no existe retorno por parte de las SAS del control de las corresponsabilidades, en consecuencia no existe un cumplimiento de esta función.

Por otra parte, de acuerdo a lo observado en el terreno, se conocen muy pocos casos en donde sí realmente se realizan los controles.

En lo que respecta al criterio institucional utilizado para sostener que las MPC deben realizar el control de corresponsabilidad de las MPC podemos señalar que en el M.O existe poca o nula justificación. Y al no ahondar en las especificidades y necesidades operativas, administrativas necesarias para cumplir con un rol rutinario como el control de corresponsabilidades, las MPC con su incipiente formalidad, se ven absolutamente sobrepasadas en esta función.

Tener la expectativa de que en un futuro cercano las MPC puedan colaborar con el control de las corresponsabilidades dependerá de la desarrollo de su formalidad y de la posibilidad de institucionalizar procesos e instrumentos metodológicos de control y seguimiento. Hasta ahora, lejos de institucionalizarse, las MPC se limitan a un lento proceso de instalación; por ejemplo, en muchos distritos el establecimiento de reuniones periódicas es el principal desafío.

Objetivo 2. Conformación de las MPC

En el presente objetivo se describió, identificó y analizó, mediante el monitoreo del funcionamiento de las MPC, las principales metodologías, aspectos, mecanismos e instrumentos utilizados por el programa para el establecimiento de las MPC. Para lo cual se indagó sobre los aspectos formales e informales que contribuyeron al funcionamiento de las MPC, así como los criterios de representación, la calidad de representación, el grado de vinculación y articulación de los actores que conforman la MPC. De la misma forma, se preguntó sobre las consignas u orientaciones utilizadas por el programa para el mencionado proceso.

La metodología utilizada para recopilar la información de campo fue aplicación de una entrevista cualitativa semiestructurada y la realización de grupos focales. Las mismas hacen referencia a seis dimensiones aspectos que guardan relación con la conformación e instalación de las MPC.

En primer término se investigó sobre el proceso de conformación e instalación de las MPC, y si el mismo siguió algún patrón formal previamente establecido, los criterios de representación y la calidad de la representación, así como el grado de vinculación entre los mismos.

En segundo lugar se buscó identificar las metodologías o instrumentos técnicos utilizados por el Programa como guía o ayuda en la conformación y constitución de las MPC.

En tercer lugar, se indican qué aspectos, de los anteriores dos niveles, contribuyeron positiva y negativamente a la conformación de las MPC.

En cuarto lugar, se indaga respecto a la percepción que tienen los miembros de la MPC en relación al rol programático y operativo de las MPC. En quinto lugar se busca caracterizar la percepción de los integrantes de la MPC respecto a las funciones o roles desempeñados por los Coordinadores distritales y Departamentales del programa en el proceso de conformación de las MPC. Finalmente, se describe la percepción de los miembros de MPC respecto al rol institucional de la SAS en la conformación de la mencionada instancia.

A partir de estas dimensiones se pudo constatar la estrecha relación existente entre la forma en que el programa desembarcó en el territorio y el éxito o no de la conformación de las MPC. En aquellos lugares en donde existía mayor infraestructura institucional, funcionarios, coordinadores guías, el proceso de

conformación ha sido más exitoso. En cambio, en aquellos distritos en donde el programa fue ejecutado de manera muy rápida y sin una organización y articulación institucional necesaria, las MPC tuvieron innumerables problemas para desempeñar sus funciones.

En la mayoría de los casos se ha evidenciado la falta de planificación de los trabajos y la escasa transferencia de información programática respecto a las funciones de la MPC. En los distritos en donde ya existía el Programa Tekopora FIS, PROPAIS, o alguna otra iniciativa institucional, también se pudo observar una descoordinación en términos operativos y metodológicos. Teniendo en cuenta que cada programa tiene una figura local de articulación.

Objetivo 3. Funcionamiento de las MPC

En el presente objetivo se analizaron las principales características del funcionamiento de las MPC. Principalmente las relacionadas con el tipo y la calidad de la representación, el tiempo y la duración de su funcionamiento, la existencia de planes, cronogramas, herramientas de gestión que guíen su accionar, así como el acompañamiento por parte de la SAS de la propia gestión de la MPC.

Mediante la aplicación de los Grupos Focales, con la utilización de la metodología del FODA, se pudieron detectar las principales fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de acuerdo a la percepción de los integrantes de las MPC. Se adjuntan en el **Anexo VI** todos los grupos focales realizados, con la sistematización solicitada.

La caracterización del funcionamiento de la MPC se expone en cinco niveles interdependientes. En primer término se consideró importante señalar las desviaciones respecto a lo establecido en el M.O teniendo en cuenta lo realmente hecho por las MPC en la realidad, de manera a establecer hipótesis respecto a estos incumplimientos. En segundo lugar se analizó la existencia o no de metodologías o instrumentos utilizados por la SAS para colaborar con la gestión de las MPC. En tercer término se establecen algunas consideraciones básicas respecto al tipo y la calidad de la representación y su influencia en la gestión de las MPC. En cuarto lugar se señalan algunos criterios relacionados con el nivel de institucionalización de las MPC. Esta institucionalización será entendida no sólo en términos formales, sino además, respecto a la regularidad, sistematicidad, previsibilidad de los procesos funcionales durante el ejercicio de la gestión de la MPC.

Finalmente se expone de manera sistemática las fortalezas y debilidades expresadas en los diversos grupos focales realizados.

Objetivo 4. Nivel de Articulación de las MPC

En el presente objetivo se realiza una evaluación de los resultados de las actividades de las MPC y los niveles de articulación que han demostrado la misma con las demás instituciones que integran la MPC.

Las características y el nivel de la articulación de las MPC establecieron aspectos importantes para analizar la incidencia de la instancia en la mejora de la oferta pública, así como la pertinencia de las decisiones tomadas en el seno de la organización a fin de lograr mayor incidencia en la realidad.

Se ha identificado que la capacidad de Articulación de las MPC en general es muy limitada. Las mesas visitadas tienen un nivel muy básico de conformación y les ha constado establecerse como tal. En consecuencia su nivel y grado de decisiones es muy escasa.

La escasa respuesta que reciben por parte de la SAS, tanto en términos de control de corresponsabilidades como en lo referente a los errores producidos en ocasión de la realización del Censo a afectado negativamente las acciones de la MPC. La carencia de información respecto al funcionamiento del programa y al control de las corresponsabilidades limita el accionar de la MPC.

El grado más importante de articulación se relaciona con el ámbito de la educación. En la mayoría de los distritos fue señalado que la deserción escolar se redujo de manera importante.

Finalmente, la participación de la representación pública local es fundamental para la articulación territorial de la oferta pública con las necesidades generadas por el programa. En los distritos en donde la representación de las instituciones públicas es ejercida por funcionarios con poder de decisión, la percepción respecto a los servicios públicos ha mejorado.

Objetivo 5. Papel del Coordinador Distrital

El presente objetivo analizó el papel que juegan el Coordinador Departamental y Distrital en el proceso de conformación y gestión de las MPC.

En varias localidades visitadas no existen coordinadores distritales o departamentales o facilitadores comunitarios. En consecuencia, al no existir todos los miembros y funcionarios necesarios para lograr el acompañamiento establecido en el M.O, el análisis se remitió más bien a lo realizado en el marco de las precariedades institucionales en las que se encuentran en el terreno los funcionarios de la SAS.

Esta última observación es altamente relevante, pues en la gran mayoría de las entrevistas y los grupos focales se ha señalado que los funcionarios en el terreno reciben poca asistencia infraestructural para el desenvolvimiento de sus tareas. En algunos distritos incluso se observó el carácter de “interino” de muchos de estos actores. De la misma forma, también se hizo referencia a la cuestión de orden salarial y la distancia geográfica que conspira con las posibilidades de un buen desempeño.

De esta manera, cuando se analizó la correspondencia o no de las funciones del coordinador departamental y distrital se tuvo en cuenta las limitaciones con las que se encuentran para realizar el trabajo de campo. Por otro lado, cuando se analizó el acompañamiento de los Coordinadores a las gestiones de la MPC, también se consideró lo precedentemente expuesto.

Más aún, si se tiene en cuenta que en muchos distritos no se cuentan con ningún Facilitador Comunitario y en otros con un número altamente insuficiente. Al carecer de esta pieza clave en el andamiaje de articulación territorial local del programa, es muy poco lo que pueden hacer los coordinadores.

En términos del M.O el Coordinador Departamental debe en su rol de retroalimentar los procesos con la Comunidad, debe proveer el resultado informatizado del cumplimiento de la Corresponsabilidad a las MPC para su tratamiento comunitario y adopción de medidas de apoyo a los hogares con dificultades para el cumplimiento, que serán informadas al Coordinador Departamental, que a su vez retorna a la Coordinación de la TMC. En tanto el Coordinador Distrital canaliza los reclamos, brinda informaciones a los beneficiarios y otras actividades realizadas por TMC. Sin embargo, como hemos señalado estas funciones son de cumplimiento limitado, teniendo en cuenta que el programa no cuenta con todos los actores necesarios y la utilización del M.O es apenas referencial en muchos casos.

Finalmente, y de manera preocupante, puede señalarse la percepción de algunos miembros de las MPC respecto a la conducta poco profesional de algunos actores institucionales que realizan a la par de sus funciones actividades proselitistas.

Conclusiones

1. Un aspecto central, reiterado en la mayoría de las entrevistas, está relacionado con la forma que tiene de desembarcar el programa en el distrito. En la generalidad de los casos se pudo asociar una la desprolijidad y falta de planificación en las primeras actividades en el terreno terminaron afectamente seriamente la posterior ejecución del programa. En este sentido es también reiterado los problemas surgidos mediante las realizaciones ineficientes del Censo, los errores de inclusión y exclusión que incidieron negativamente en la legitimidad del programa y de las posteriores actividades que derivan de la misma, como por ejemplo, la constitución de la MCP.
2. La rotación permanente de los referentes institucionales a nivel central afectó el traspaso de información a los referentes de las MPC. Tanto en los grupos focales como en las entrevistas, ha sido señalado este factor como una situación que genera desconcierto y discontinuidad de los pocos trabajos que pueden articularse con la administración central del programa.
3. La falta de planificación y articulación territorial entre programas de la misma institución, produce confusión y tensiones entre los actores locales y los beneficiarios. En un Grupo Focal incluso se ha mencionado la rivalidad entre técnicos de la SAS de diferentes proyectos. Esta suerte de disputa o competencia entre las diferentes iniciativas socava completamente los intentos por articular una instancia local que tenga como función el plateo y la solución de los problemas sociales del distrito.
4. Los miembros de la MPC no reciben información fehaciente acerca de las funciones de la mesa, en la mayoría de los casos la conformación de la mesa estuvo a cargo del intendente quien brindo explicaciones escuetas sobre el objetivo de la conformación de la mesa, sin la presencia de ningún miembro de la SAS.
5. Respecto a los miembros de la mesa, se observo un profundo desconocimiento de los objetivos, estructura y funcionamiento del programa, desconocen la globalidad del programa. Nunca recibieron información a través de documentos.
6. Las mesas que se encuentran funcionando lo hacen por el interés y compromiso de sus miembros que a pesar de la escasa orientación o apoyo

por parte de la SAS. En el caso de las mesas que dejaron de funcionar, es probable que sus miembros en principio se presentaban muy interesados en realizar un trabajo voluntario pero debido a la falta de información u orientación se desmotivaron y perdieron interés por permanecer en las mismas y fueron abandonando.

7. Por otro lado el funcionamiento de las mesas o consejos es directamente proporcional al interés que presta el/la intendente de cada localidad, en aquellas localidades donde el intendente se involucra con el programa presta mucha atención, interés y apoyo, el funcionamiento de las mesas en general, se ajusta a lo establecido en el MO.
8. El primer tropiezo con que se encuentran es el relacionado a la depuración de las listas de beneficiarios, e inclusión de otros dado que no obtienen respuesta de la SAS, como mesa cumplieron con su función de analizar las listas, pero como no tienen retorno, la comunidad centra su confianza en ellos y no pueden cumplir.
9. La calidad de la representación en las mesas es muy importante porque demuestra el grado de compromiso de las instituciones y sus directivos. Se observo que en aquellas comunidades donde los miembros de mesa o de consejo son los responsables directos de las instituciones, llámese directores, presidentes coordinadores o como sea, los de rango más alto dentro de ellas, las mesas funcionan mejor en el sentido que además de realizar la funciones establecidas en el MO coordinan otros servicios que consideran importante para los beneficiarios, a la vez estos últimos cumplen a cabalidad con sus corresponsabilidades.
10. La experiencia de convergencia de diferentes instancias en el marco del Consejo de Desarrollo Local debe ser analizada por la SAS como una estrategia posible que evite la confusión y la división artificial de la comunidad en temas que le son propios a la institución en su nivel programático, pero que nada tienen que ver con la realidad local de los ciudadanos del distrito. Se ha podido constatar que en algunos municipios donde se trabaja como Consejo de Desarrollo Distrital, incluso se cuentan con Plan de Desarrollo, que posibilitan una mayor articulación entre la oferta pública y las demandas sociales generadas por el programa de Transferencias Condicionadas. (Alto Vera).

11. El rol que pueden desempeñar el Coordinador Departamental y Distrital se encuentra altamente condicionado por las limitaciones infraestructurales del programa. No disponen de los instrumentos básicos para el desarrollo de sus actividades, principalmente los relacionados a la logística.
12. La decisión de ampliar la cobertura programa sin contar con la totalidad de los recursos humanos, ni la planificación básica necesaria para asegurar la ejecución correcta del programa debe analizarse seriamente.
13. Se ha evidenciado una total falta de metodologías o instrumentos técnicos para el establecimiento de las MPC. La mayoría fue formada mediante la predisposición de la gente.
14. El programa no se ha preocupado por hacer llegar al terreno, tanto a sus funcionarios como a los actores locales, la información básica necesaria para entender los objetivos, funciones y operativas del programa. En la generalidad de los casos los entrevistados han señalado desconocer completamente el M.O y las funciones de la MPC.
15. El M.O es una referencia meramente formal. En gran parte de lo verificado en el terreno no se compadece en absoluto con lo establecido en el M.O.
16. La participación de las autoridades con el programa, desde el inicio del proceso de planificación de las actividades en el terreno, es central para el éxito. Aquellos distritos en donde la representación política y pública local acompañó la ejecución del programa desde el inicio, han demostrado tener un mejor y más legítimo desempeño.
17. La tarea de vinculación de las autoridades locales es una función gerencial ineludible de la SAS. Sin embargo, más que la remisión de una nota formal y breves explicaciones presenciales, no se evidenció una estrategia institucional de articulación con las autoridades locales.

Objetivo 1. Revisión de los Criterios Institucionales y bases del funcionamiento de las MPC.

El resultado esperado del presente objetivo se relaciona con la revisión de los criterios institucionales, mediante el análisis de la literatura proporcionada por la DIPLANP relacionada con la MPC y su justificación, tanto en términos técnicos como programáticos, para lo cual fue necesario analizar en su totalidad el Manual Operativo (M.O), específicamente en lo que se refiere a las funciones de la MPC y las funciones conexas a estas.

Posteriormente fue diseñada una entrevista con ítems relevantes identificados en el Manual Operativo, así como en la demás bibliografía proporcionada, a fin de contrastar con lo realizado en el terreno de manera a establecer la funcionalidad y el cumplimiento de los requisitos básicos que sostienen la necesidad de contar con la MPC en cada distrito y las posibles causas de las desviaciones respecto cumplimientos desde el punto de vista formal, práctico y metodológico.

Teniendo en cuenta lo precedentemente expresado, también se realizaron recomendaciones consideradas útiles y que posibiliten a la Institución ejecutora evaluar la gestión del programa.

Para este objetivo se analizó en primer término la correspondencia o no entre lo establecido en el M.O y lo realizado en el terreno por parte de las MPC, en este marco se ha encontrado que en salvo algunas funciones iniciales como la Validación de las listas, y aun esta función sólo en algunos de los distritos, en la mayoría de los casos la correspondencia es muy limitada.

Incluso hay distritos en donde coexisten varias MPC y no se puede apreciar un proceso de convergencia entre las organizaciones establecidas por las mencionadas fuentes de financiación (PROPAIS/Tekoporá) y tal indefinición incide directamente en el terreno con el no cumplimiento de lo establecido en el M.O. En algunos casos la MPC pudo constituirse en Consejo De Desarrollo distrital, pero esto tampoco obedece a una práctica pensada institucionalmente, ya que se ha manifestado incluso situaciones de competencia entre diferentes programas de la SAS.

En relación a la función de las MPC en el control del cumplimiento de las, corresponsabilidades, y el consiguiente establecimiento de planes o acciones para contribuir a que las familias que no cumplen con las corresponsabilidades puedan hacerlo, se ha observado que en la generalidad de los casos no existe retorno por parte de las SAS del control de las corresponsabilidades, en consecuencia no existe un cumplimiento de esta función.

Por otra parte, de acuerdo a lo observado en el terreno, se conocen muy pocos casos en donde sí realmente se realizan los controles.

Por otra parte, en lo que respecta al criterio institucional utilizado para sostener que las MPC deben realizar el control de corresponsabilidad de las MPC podemos señalar que en el M.O existe poca o nula justificación. Y al no ahondar en las especificidades y necesidades operativas, administrativas necesarias para cumplir con un rol rutinario como el control de corresponsabilidades, las MPC con su incipiente formalidad, se ven absolutamente sobrepasadas en esta función.

Tener la expectativa de que en un futuro cercano las MPC puedan colaborar con el control de las corresponsabilidades dependerá de la desarrollo de su formalidad y de la posibilidad de institucionalizar procesos e instrumentos metodológicos de control y seguimiento. Hasta ahora, lejos de institucionalizarse, las MPC recién se centran en un lento proceso de instalación; por ejemplo, en muchos distritos el establecimiento de reuniones periódicas es el principal desafío.

En lo relacionado a los aspectos no previstos o no abarcados por el M.O podemos señalar los siguientes: la duplicidad de funciones entre los coordinadores, la falta de una estructura u organigrama a nivel territorial, la forma y las características de la representación en la MPC. En la mayoría de los distritos esta se encuentra integrada de manera diferente y con un número variado de representantes.

Finalmente, un elemento común que ha predominado es la ignorancia y la falta de información respecto a los objetivos del programa y de la MPC. La mayoría de los entrevistados señalaron no contar con el M.O y desconocer el contenido del mismo. También se ha referido que la SAS no responde a los reclamos realizados desde el seno de las MPC.

Correspondencia o no entre lo establecido en el Manual y lo realizado en el terreno por parte de las MPC

En primer lugar hay que señalar que el M.O hace mención de las funciones de la MPC en diferentes secciones y en forma específica en su anexo IV los “Criterios y Funciones de las MPCD). En términos generales podemos sintetizar las funciones de las MPC en seis niveles.

1. La primera función es la de revisar y validar la lista de potenciales hogares beneficiarios del Programa que, de ser el caso, indicará a la Coordinación del Programa de TMC los eventuales errores de selección o exclusión, para su verificación y corrección. (Pág. 17 M.O)
2. La segunda función consiste en constituirse en apoyo a los procesos de implementación para el logro de los objetivos del programa, mediante su colaboración en la firma del acta de compromiso, la organización de los pagos.
3. En tercer lugar se hace mención a que las MPC realizaran acciones de apoyo a las familias que no cumplen con las corresponsabilidades, previo envío por parte de la coordinación de TMC del listado de hogares con la descripción respecto al cumplimiento de las corresponsabilidades.
4. En cuarto lugar se puede mencionar la cuestión de la representación en la MPC. La naturaleza de su composición y la funcionalidad de sus objetivos se relacionan con la necesidad de contar con una participación formal y formalizada de los diferentes representantes a fin de garantizar el desarrollo de las funciones de la MPC *“La designación de los miembros deberá ser por escrito por parte del sector al que representa y estará dirigida a la secretaria de Acción Social de la Presidencia de la Republica”*. (M.O. Anexo 4.)
5. En relación al proceso de Validación se señala que la Coordinación de TMC pondrá a disposición de la MPC Distrital la lista de potenciales beneficiarios arrojada por el Sistema Informático del Programa para su validación local. En dicho proceso deberá participar como mínimo la mitad más uno de los miembros de la MPC Distrital, con la presencia de la Coordinación de TMC y los técnicos del Área de Informática del Programa.

6. Se hace mención al proceso relacionado con los reclamos *“Los formularios de reclamos son entregados por la Unidad de Reclamos de TMC a los Coordinadores Departamentales, MPC Distrital y la Municipalidad, para que estén a disposición de los demandantes... los resultados del procesamiento se remite al/la Coordinador/a Departamental, quien lo presenta a la Mesa de Participación Ciudadana Distrital (MPCD), para su tratamiento comunitario y adoptar las medidas de apoyo a los hogares con dificultades para el cumplimiento. (M.O; Pág. 11.)*

Teniendo en cuenta estas instrucciones del M.O y las dimensiones de análisis se procedió al monitoreo de las MPC encontrándose los siguientes resultados a nivel general en los diferentes distritos.

En relación a la función de revisar y validar a la lista, las diferentes MPC tuvieron desenvolvimientos variados. En Itapuá, Misiones y Ñeembucú, en los distritos visitados, las MPC han realizado la validación. En el caso de Leandro Oviedo la MPC está constituida como Consejo de Desarrollo Distrital y ha realizado la validación, de la misma manera en los demás distritos de los departamentos citados. En el distrito de San Juan del Ñeembucú, la mesa está constituida como Consejo de Veeduría y cumplió con esta función.

En el distrito de Curuguaty no existe una total correspondencia, más bien se puede apreciar que la gestión de la MPC, abarca otras dimensiones y problemáticas que aquejan a la Comunidad constituyéndose en una instancia que supera los objetivos programáticos de la MPC. De la misma forma, en el distrito de Corpus Christie la gestión por parte de la MPC en el terreno es muy distinta a lo que establece el Manual, no existe correspondencia, es decir, algunos criterios se cumplen, pero además se gestionan una gama de actividades que ya no son contempladas dentro del programa. Por ejemplo la creación de varias MPC, la gestión de pequeños micro emprendimientos, la realización de una exposición de los productos generados mediante el programa, entre otras más.

En el Distrito de Yasy Kañy, la situación es similar y las acciones de la MPC difieren con el M.O en lo relativo a la cantidad y diversidad de los miembros.

En el Distrito de San Juan Bautista del Ñeembucú existe un Consejo de Veeduría Ciudadana cuyas funciones no guardan relación con los objetivos de las MPC. Los integrantes del Consejo entrevistados han manifestado no disponer de una copia del M.O.

En el Departamento de San Pedro, distrito de General Resquín, el programa Tekoporá se encuentra en proceso inicial con los censos, e instalación de la MPC pero lo planteado en el M.O no corresponde con lo que el Consejo se encuentra haciendo en el terreno. En este distrito existe dos Consejo, el Consejo de Desarrollo Comunitario y el Consejo de Desarrollo Distrital. La experiencia con que cuentan es de PROPAIS y del FIS.

En el distrito de Chore el programa Tekoporá se encuentra en su inicio, según el entrevistado, actualmente se está realizando el censo, pero no se acercaron a las autoridades locales, a su vez los encuestadores no son de la zona. Funciona desde hace tiempo el programa PROPAIS. La estructura organizativa consta de una Veeduría Ciudadana y de un Consejo de Desarrollo Distrital, órgano resolutorio, en el cual participan representantes de diferentes sectores, tanto públicos como sociales.

La coexistencia de diferentes organizaciones de articulación territorial como la MPC, las veedurías ciudadanas y los consejos de desarrollo distrital no ha sido asumida hasta ahora como un problema por parte del Programa. Teniendo en cuenta que no se prevé un proceso de convergencia entre las organizaciones establecidas por las mencionadas fuentes de financiación (PROPAIS/Tekoporá) y tal indefinición incide directamente en el terreno con el no cumplimiento de lo establecido en el M.O.

En el distrito de Lima, de la misma forma que en otros distritos, la correspondencia es limitada. Y la MPC realiza tareas no establecidas pero que son necesarias para la ejecución del programa, como por ejemplo el apoyo a la cedulación de los beneficiarios.

En el departamento de Concepción, distrito de Yvy Ya'u, actualmente la MPC no se reúne desde hace cuatro meses, pero los miembros, Coordinador y FC, siguen con sus tareas. Se han manifestado situación de confrontación y descoordinación entre diferentes instancias como por ejemplo con el Consejo Comunal y la Junta Municipal.

En relación a la segunda función, relacionada con el apoyo operativo al programa en la firma del acta de compromiso y la organización de los pagos en el Distrito de San Pedro del Paraná la MPC ha funcionado irregularmente y el proceso de validación fue realizado con posterioridad al primer pago.

En la tercera función, relacionadas con el control de corresponsabilidades, y el consiguiente establecimiento de planes o acciones para contribuir a que las

familias que no cumplen con las corresponsabilidades puedan hacerlo, se ha observado que en la generalidad de los casos no existe retorno por parte de las SAS del control de las corresponsabilidades, en consecuencia no existe un cumplimiento de esta función. No obstante este punto será abarcado con mayor detalle en el objetivo 3, relacionado con el Funcionamiento de las MPC.

Sin embargo, en lo que tiene que ver con la el criterio institucional utilizado para realizar esta acciones de control de corresponsabilidad de las MPC podemos señalar que en el M.O existe poca o nula justificación. Y al no ahondar en las especificidades y necesidades operativas, administrativas necesarias para cumplir con un rol rutinario como el control de corresponsabilidades, las MPC con su incipiente formalidad, se ven absolutamente sobrepasadas en esta función.

Tener la expectativa de que en un futuro cercano las MPC puedan colaborar con el control de las corresponsabilidades dependerá de la desarrollo de su formalidad y de la posibilidad de institucionalizar procesos e instrumentos metodológicos de control y seguimiento. Hasta ahora, lejos de institucionalizarse, las MPC recién se encuentran en un lento proceso de instalación; por ejemplo, en muchos distritos el establecimiento de reuniones periódicas es el principal desafío.

En lo referente a los criterios de representación, los mismos establecen parámetros rígidos que en la práctica de hecho no se cumplen. Una importante cantidad de MPC tiene discrecionalidad en la inserción de sus miembros. Por otro lado, es también evidente que el propio proceso de formalización de la representación en la MPC, por parte de la SAS, es muy parcial pues no se encuentran evidencias en las entrevistas realizadas que los integrantes de las diferentes MPC tengan algún documento que los acredite como miembros de la MPC. En consecuencia, se ha manifestado que el grado de vinculación de muchos de sus miembros es más bien de orden personal y no institucional.

Respecto a los procesos de validación estos se han cumplido en la generalidad de los distritos, salvo aquellos donde las MPC se constituyeron con posterioridad al citado proceso.

Aspectos del manual operativo se consideran de poca o nula aplicabilidad

En relación a los aspectos que se consideran de poca o nula utilidad puede mencionarse ciertas duplicidades en las funciones entre los Coordinadores Distritales y los Departamentales que se resaltan en el cuadro comparativo. Esta duplicidad genera ambigüedad en lo que respecta a la relación de dependencia con los Facilitadores Comunitarios. Según el M.O ambos dependen del Coordinador Departamental por lo que jerárquicamente tienen el mismo nivel_ en los casos de medición de corresponsabilidad en Salud esta información sigue la siguiente secuencia: FC -Coordinador Distrital-Coordinador Departamental - Coordinación de la TMC pero en control de salud esta información sigue la siguiente secuencia FC -Coordinador Distrital- Coordinación de la TMC dejando fuera del circuito informativo al Coordinador Departamental sin embargo la Coordinación Departamental es el encargado de supervisar los trabajos de seguimiento a las familias beneficiarias.

Coordinador Departamental:	Coordinador Distrital
<p>Es la instancia encargada de las tareas en el Departamento y actúa como punto de contacto entre la Coordinación de TMC, las instituciones involucradas en la ejecución del Programa, principalmente: Municipalidades, las Direcciones Regionales de Salud y las Supervisiones Departamentales de Educación y, los FC. El Coordinador departamental dependerá de manera directa del Coordinador operativo de TMC.</p>	<p>Es la instancia encargada de las tareas en el distrito y actúa como punto de contacto entre la Coordinación departamental, las instituciones involucradas en la Ejecución del Programa, principalmente: Municipalidades, las Direcciones Regionales de Salud y las Supervisiones Departamentales de Educación y, los FC. El Coordinador distrital dependerá de manera directa del Coordinador de departamental</p>
<p>Funciones del Coordinador Departamental:</p> <p><input type="checkbox"/> Participación en todos los talleres de capacitación dirigidos a los FC y beneficiarios del Programa</p> <p><input type="checkbox"/> Seguimiento individual y grupal a los FC del área de intervención de TMC.</p> <p><input type="checkbox"/> Supervisar los trabajos de seguimiento a las familias beneficiarias.</p>	<p>Funciones del Coordinador Distrital:</p> <p><input type="checkbox"/> Participación en todos los talleres de capacitación dirigidos a los Facilitadores comunitarios y beneficiarios del Programa</p> <p><input type="checkbox"/> Seguimiento individual y grupal a los FC del área de intervención</p>

<p><input type="checkbox"/> Entrevista de los postulantes con mayores puntajes, con miembros del Comité.</p> <p><input type="checkbox"/> Informar al MPC el proceso y los mecanismos de selección del Coordinador.</p>	<p>de TMC.</p> <p><input type="checkbox"/> Supervisión de los trabajos de seguimiento a las familias beneficiarias.</p> <p><input type="checkbox"/> Evaluación y retroalimentación de procesos con la Comunidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Supervisión y operación del registro del cumplimiento de las corresponsabilidades en Salud y Educación y de su entrega en tiempo y forma.</p> <p><input type="checkbox"/> Información permanente a la Coordinación departamental sobre el desarrollo de las actividades y las situaciones especiales que se vayan presentando en su área de trabajo.</p> <p><input type="checkbox"/> Establecimiento, mantenimiento y realización de gestiones ante las instituciones involucradas con el Programa en el nivel distrital y local.</p> <p><input type="checkbox"/> Apoyo en los procesos logísticos para el censo en el departamento, la revisión y validación de la lista de potenciales beneficiarios, la inscripción de beneficiario, además canaliza los reclamos, brinda informaciones a los beneficiarios y otras actividades realizadas por TMC.</p>
--	---

Otro aspecto de casi nula aplicación está relacionado con las restricciones en la cantidad de miembros, algunas MPC, como por ejemplo en Corpus Christi, han

manifestado la necesidad de contar con una mayor cantidad y variedad de miembros. Este pedido obedece a la diversidad y extensión geográfica en donde el proyecto opera.

Otro factor que ha demostrado una nula aplicación se relaciona con la nota de la Organización dirigida a la SAS comunicando la designación de los representantes en la MPC prácticamente no ha sido cumplido en ningún lugar. Las designaciones parte del sector al que representa fueron verbales y en general los entrevistados no recuerdan si hubo o no acta de conformación de esa mesa.

Por otra parte prácticamente la totalidad de los entrevistados ha declarado no conocer el manual operativo, ni su contenido, sólo se les dijo verbalmente lo que debían hacer. No hay un procedimiento por el cual, las instituciones o colectivos representados designen formalmente a un representante.

Esta situación es tiene una incidencia negativa respecto a la calidad y funcionalidad de la MPC. El hecho que gran parte de los miembros desconocía formalmente los objetivos de la mesa es un indicador clave para entender las dificultades operativas que padecen las mismas. En diversos distritos se ha observado que la conformación fue realizada sin tener en cuenta las especificidades sociales y organizaciones del distrito, y lo que se buscó fue establecer la instancia nominalmente sin hacer el trabajo organizativo y social previo.

Aspectos que no se tienen en cuenta en el Manual Operativo que sí son importantes

Al analizar los aspectos del M.O que no se tienen en cuenta y que podrían resultar favorables a la ejecución del proyecto podemos señalar que la necesidad de contar, difundir y hacer apropiar a los funcionarios del programa y a los miembros de mesa de un Organigrama a nivel de la Unidad Distrital que establezca las interrelaciones de dependencia entre los diferentes actores operativos del programa y la MPC.

El M.O tampoco tiene en cuenta ciertas especificidades geográficas que limitan las posibilidades de reunión. *“la experiencia de Corpus se registra una variante de contar mayor cantidad en sus miembros, además de existir otras MPC y las comunidades. Según lo encontrado en el terreno, esta situación facilita mucho la gestión de la Mesa debido a la distancia geográfica en que se encuentran los integrantes. Por ejemplo la mayoría de los integrantes de la Mesa (Consejo) quedan a unos 70 km, mínimo de distancia unos de otros”.*

El M.O sólo describe limitadas funciones y no hace referencia a aspectos importantes en la función operativa de las MPC como ser el periodo de validez de las Mesas, los mecanismos o procesos para convocar o reconstituir MPC que no funcionen, un mecanismo de evaluación comunitaria respecto a la calidad de su funcionamiento, reposición de miembros que no asisten o que renunciaron.

Otro aspecto que no se tiene en cuenta guarda relación con las características socios históricos y organizativos de la comunidad. El programa desembarca con una operativa rígida que no aprovecha la experiencia de capital social que las organizaciones de base han acumulado a lo largo de su historia, por ejemplo: en sus disputas contra la dictadura, el acceso a la tierra u otras reivindicaciones que han estructurado organizaciones sociales locales con una legitimidad comunitaria.

En este sentido también es importante señalar que en el establecimiento de organigramas y jerarquías operativas en la MPC, deben tenerse en cuenta estas particularidades regionales, pues en la medida que las MPC buscan constituirse en función a la experiencia histórica organizativa de las comunidades, más posibilidades tendrán de ser un espacio legítimo para la comunidad.

En contra partida, en aquellas comunidades donde el capital social y humano, se encuentra debilitado por las condiciones de pobreza, el programa debería establecer componentes de apoyo comunitario y organizacional para que los procesos organizativos tengan éxito. Si bien es cierto que esto último no es el objetivo central del programa, el mismo podría articularse con otras iniciativas del

Gobierno, que tengan al aspecto comunitario como su objetivo central, como por ejemplo el caso del programa FIS.

Limites metodológicos y operativos de las MPC

En este sentido se puede señalar que una de las limitaciones tiene que ver con el limitado acceso de a la información respecto a su función y a las características generales del programa *“desconocen las funciones reales de la MPC, la única información que reciben en lo relacionado a la revisión y validación de las listas”*. (Entrevista, Anexo V)

Esta situación evidencia la tendencia a conformar las MPC sin un trabajo previo en términos sociales y organizativos, y más bien lo que se busca es que cumplan su rol instrumental en el inicio de la ejecución del programa, esto es las jornadas de verificación y validación de las listas, previo al pago del programa.

Esta instrumentalización momentánea y circunstancial de las MPC, socava las posibilidades de formalización de las mismas como un espacio social genuino de diálogo y articulación entre la sociedad civil y el estado. Aún así, y a pesar de esta tendencia, algunas MPC han demostrado una vocación social y un sentido de responsabilidad que ha contribuido a la continuidad del espacio y a su mayor involucramiento en las cuestiones relacionadas con el programa en específico, pero también con problemas sociales más generales que no se relacionan directamente con los objetivos del programa.

En el distrito de Lima, las limitaciones fueron relacionadas con la ejecutora del programa *“los límites reales de la MPC consiste actualmente en la falta de respuesta por parte de la SAS, no responde a ningún reclamo, ya lo han intentado por todos los medios hasta incluso llegaron a la SAS ni aún así obtuvieron resultados favorables. Esto perjudica mucho en la credibilidad de la MPC, así como también ya no se puede realizar algunas gestiones por que los beneficiarios expresan que es la Mesa la que está poniendo trabas”*.(Entrevista, Anexo VI)

En el distrito de Corpus Christie las limitaciones se relacionan con la insuficiencia y casi nula presencia de personal del programa *“en este distrito no se cuenta con los FC., así como también no cuentan con sus respectivos Coordinadores. Esto se debe a que el Intendente de la Ciudad no quiso firma por el Código para registrarse dentro del programa, entonces los miembros de la MPC, recurrieron a otros distritos para el pertinente registro y ser a su vez favorecido por el programa. Esta situación limita muchas de las actividades y gestión de la Mesa actual”*. (Entrevista, Anexo VI)

En Santa Rosa del Aguaray los entrevistados han manifestado contar con *“poca información que poseen acerca de los objetivos que persigue el programa, y la falta de acompañamiento de la SAS a todo el proceso”*. (Entrevista, Anexo VI)

Objetivo desde de las MPC desde el punto de vista del entrevistado

De acuerdo a la percepción de los integrantes de la MPC, respecto a sus funciones, también se puede observar que la misma se encuentra condicionada por la limitada disponibilidad de información sobre el programa. En general la percepción se reduce a su rol instrumental.

Por ejemplo, en Leandro Oviedo, han señalado que la *“función principal es la validación de las familias beneficiarias pero no tiene conocimiento de las funciones específicas de la mesa porque la SAS nunca les explicó sólo les dio orientaciones específicas para las actividades para las cuales les convocaba (validación, apoyo en firma de contrato, logística de formularios para corresponsabilidad)”*.

En el caso de Lima, la percepción de los entrevistados supone un accionar más integral de las MPC *“debe gestionar el mejoramiento de los servicios públicos, la verificación de la lista, la fiscalización por el buen funcionamiento del programa, la creación de pequeños grupos que sean autosustentables y acompañamiento y el fortalecimiento de los beneficiarios y beneficiarios”*.

En el caso del Departamento de Canindeyú, la MPC tuvo una completa redefinición respecto a lo establecido en el M.O. En los distritos visitados, se ha observado que la MPC más bien es valorada como un espacio más amplio en donde pueden tratarse temas transversales al programa. Se ha sugerido incluso que la MPC tiene como finalidad la elaboración de proyectos productivos entre otros.

Por otra parte, la falta de respuesta de la SAS a los reclamos originados en la MPC ha incidido negativamente en la percepción que tienen sus miembros respecto a su funcionalidad. En muchos casos esta situación ha terminado desarticulando la mesa o desmotivando a sus integrantes.

Finalmente, es importante considerar que esta instancia, constituida con una mayor planificación y con el acceso a la información básica y fundamental respecto a los objetivos del programa, puede constituirse en un espacio comunitario democrático muy relevante para la comunidad.

Correspondencia entre las necesidades reales del programa y las MPC

En lo que se refiere al rol de las MPC en el marco de las necesidades reales del programa y su funcionalidad para mejorar la ejecución de las TMC se pueden señalar dos aspectos divergentes. Por un lado la sistemática falta de cumplimiento del M.O y por otro lado, las necesidades reales en términos sociales y organizativos de una diversidad importante de comunidades.

Sin embargo, entre estas dos situaciones divergentes, lo común ha sido **la casi nula capacidad de respuesta de la SAS**. En general no se evidencia ninguna acción “ad hoc” o regular, que tienda a fortalecer o constituir procesos organizativos locales que sean funcionales al programa. Antes bien, lo que se ha hecho fue establecer una operación formal de establecimiento nominal de una instancia local. No obstante, en algunos distritos incluso hay una situación de libertad total en la composición y funcionamiento de la MPC, independientemente a lo establecido en el M.O.

En el distrito de San Patricio, las MPC además de su función principal de revisión y validación de los beneficiarios del programa,¹ tienen una función fundamental en el “tratamiento comunitario y adopción de las medidas de apoyo a los hogares con dificultades para el cumplimiento de la Corresponsabilidad²”, establecido en el Manual de Funciones y que si bien la miembro de mesa entrevistada no fue informada sobre dicho el rol de la MPC, reconoce y asume la importancia real de velar y apoyar en el cumplimiento de la corresponsabilidad. Esta función se encuentra prácticamente atrofiada por que el Resultado del Procesamiento de la Corresponsabilidad que la SAS que debe retornar a las MPC a través del Coordinador Departamental³ no llegó nunca a la MPC , por lo que no puede realizarse el tratamiento comunitario de dicha información con la correspondiente adopción de las medidas de apoyo a los hogares con dificultades en el cumplimiento.

Desde el punto de vista programático, se puede decir que existe correspondencia pues el diseño obedece a una funcionalidad operativa y a las necesidades de articulación territorial del programa, sin embargo en la realidad no se presenta así.

¹ Fuente: Manual Operativo TMC Tekoporá versión setiembre 2001, (Anexo 4 Criterios y Funciones del MPCD)

² Fuente: Manual Operativo TMC Tekoporá versión setiembre 2001, página 11

³ Fuente: Manual Operativo TMC Tekoporá versión setiembre 2001, página 11

Falta mucho apoyo y seguimiento por parte de la Coordinación general del programa, existe desinformación.

En el distrito de Lima se pudo constatar que no existe correspondencia entre las necesidades reales de la MPC y los del programa. La MPC se ve obligada a cumplir con otras necesidades que aquejan a la comunidad y que son más importantes para las necesidades de los beneficiarios. Por ejemplo, la creación de pequeños grupos productivos, la vacunación de toda la comunidad y atención a la salud etc.

Esta no correspondencia se profundiza más si se tiene en cuenta el desconocimiento que manifiestan tener los entrevistados respecto a los objetivos del programa y las funciones de las MPC. En muchos casos, siguen lo que su experiencia organizativa le ha dado y conforme a esto intentan gestionar la solución de diferentes problemáticas sociales.

La necesidad de la MPC en el Distrito de Yasy Kañy presenta un panorama muy distinto a los del programa, es decir, no existe correspondencia acerca de las necesidades del programa y de la mesa. Los miembros de la MPC intentan que el programa tenga un sustento en el futuro independientemente a los fondos proveídos por parte del Estado, creando las bases y condiciones para tal efecto. El programa sin embargo, persigue sólo la solución de algunas necesidades básicas más apremiante como ser la alimentación.

En el caso del Distrito de Curuguaty, la evidencia recopilada mediante las entrevistas nos indica que no existe correspondencia con lo que el programa desea y lo que la MPC pretende conseguir a través del programa. En el distrito se impulsa una organización más participativa que pueda desarrollar proyectos productivos sustentables para el autoconsumo, bajo el lema de la seguridad alimentaria.

En el Departamento de Misiones, San Patricio, las CVCN reconoce y asume la importancia real de velar y apoyar en el cumplimiento de la corresponsabilidad. Si bien ellos colaboran activamente en el ámbito de salud (el director del Centro de Salud es miembro de la CVCN) no reciben el retorno informatizado de la información de la SAS por lo que es difícil que puedan hacer una evaluación adecuada de la situación de todas las familias beneficiarias especialmente en relación al cumplimiento de sus compromisos en salud y educación.

Objetivo 2. Conformación e instalación de las MPC

En el presente objetivo se describió, identificó y analizó, mediante el monitoreo del funcionamiento de las MPC, las principales metodologías, aspectos, mecanismos e instrumentos utilizados por el programa para el establecimiento de las MPC. Para lo cual se indagó sobre los aspectos formales e informales que contribuyeron al funcionamiento de las MPC, así como los criterios de representación, la calidad de representación, el grado de vinculación y articulación de los actores que conforman la MPC. De la misma forma, se preguntó sobre las consignas u orientaciones utilizadas por el programa para el mencionado proceso.

La metodología utilizada para recopilar la información de campo fue aplicación de una entrevista cualitativa semiestructurada y la realización de grupos focales. Las mismas hacen referencia a seis dimensiones aspectos que guardan relación con la conformación e instalación de las MPC.

En primer término se investigó sobre el proceso de conformación e instalación de las MPC, y si el mismo siguió algún patrón formal previamente establecido, los criterios de representación y la calidad de la representación, así como el grado de vinculación entre los mismos.

En segundo lugar se buscó identificar las metodologías o instrumentos técnicos utilizados por el Programa como guía o ayuda en la conformación y constitución de las MPC.

En tercer lugar, se indican qué aspectos, de los anteriores dos niveles, contribuyeron positiva y negativamente a la conformación de las MPC.

En cuarto lugar, se indaga respecto a la percepción que tienen los miembros de la MPC en relación al rol programático y operativo de las MPC. En quinto lugar se busca caracterizar la percepción de los integrantes de la MPC respecto a las funciones o roles desempeñados por los Coordinadores distritales y Departamentales del programa en el proceso de conformación de las MPC. Finalmente, se describe la percepción de los miembros de MPC respecto al rol institucional de la SAS en la conformación de la mencionada instancia.

A partir de estas dimensiones se pudo constatar la estrecha relación existente entre la forma en que el programa desembarcó en el territorio y el éxito o no de la conformación de las MPC. En aquellos lugares en donde existía mayor infraestructura institucional, funcionarios, coordinadores guías, el proceso de

conformación ha sido más exitoso. En cambio, en aquellos distritos en donde el programa fue ejecutado de manera muy rápida y sin una organización y articulación institucional necesaria, las MPC tuvieron innumerables problemas para desempeñar sus funciones.

En la mayoría de los casos se ha evidenciado la falta de planificación de los trabajos y la escasa transferencia de información programática respecto a las funciones de la MPC. En los distritos en donde ya existía el Programa Tekopora FIS, PROPAIS, o alguna otra iniciativa institucional, también se pudo observar una descoordinación en términos informativos como operativos. Teniendo en cuenta que cada programa tiene una figura local de articulación.

De la misma forma, el crecimiento repentino del programa ha afectado negativamente al funcionamiento de las MPC que se encontraban constituidas. Pero este punto será abarcado con mayor detenimiento en el Objetivo 3.

Proceso de conformación e instalación de la MPC

Se puede mencionar que las principales características que estructuran y que tienen un poder explicativo respecto al éxito o no de la conformación e instalación de las MPC tienen que ver con los siguientes puntos a) falta de planificación b) insuficiente relacionamiento con las autoridades locales c) desconocimiento de las funciones de la MPC d) falta de respuesta a los reclamos de la MPC e) conformación irregular de la representación de la MPC f) falta de recursos humanos, financieros y logísticos de la SAS.

En Concepción fue visitado el distrito de Yvy Ñau, actualmente la mesa no se encuentra en funcionamiento. Se ha referido que inicialmente la MPC había estado trabajando con normalidad, pero debido a la falta de respuestas de la SAS hacia reclamos y los conflictos políticos⁴ a su interior, la MPC quedó desarticulada.

En el Departamento de Canindeyú se visitaron los distritos de Curuguaty, Yasy Kañy y Corpus Christie. Fueron realizados grupos focales y entrevistas individuales. En el primero de los distritos han señalado que la realización de una amplia convocatoria a diversos sectores de la comunidad, con el apoyo de los Facilitadores Comunitarios y la Municipalidad. Cada grupo de base en su comunidad se reunió en asamblea y eligieron representantes para la MPC. En principio las autoridades participaron, pero en la actualidad la conformación de la mesa reúne a representantes de los beneficiarios en mayor medida.

En el Grupo Focal realizado en el distrito, los miembros de la mesa señalaron que se encuentran en la actualidad en un proceso de redefinición de sus funciones, después de cuatro meses de funcionamiento irregular. Esta redefinición se relaciona con el involucramiento de los beneficiarios en la gestión de la MPC.

Los resultados del Grupo Focal de Corpus Christie coinciden con el distrito anterior. Existe una conformación de la MPC diferente a lo establecido en el M.O, con una mayoría predominante de beneficiarios, y especial por madres líderes. También se señaló que las autoridades locales no participan de las reuniones. Existen tres MPC en el distrito.

El coordinador Departamental y el Frente Social y Popular han sido identificadas en Yasy Kañy como los articuladores y principales protagonistas en la conformación de la MPC. En el seno de la organización referida se realizaron asambleas a fin de establecer la representación en la MPC.

⁴ De acuerdo a la entrevista realizada con una Concejal, se ha señalado que tanto el Intendente Municipal como el Coordinador de la SAS son candidatos a Intendente del distrito.

En el distrito de Caaguazú, durante la realización del Censo se establecieron relaciones entre la SAS y la Municipalidad para la conformación de la MPC con representantes del sector público y social. La Municipalidad convocó a los representantes de ambos sectores y se conforma la mesa ocasión en la que se labra acta. La MPC tiene un Coordinador, un Jefe de Prensa y un Secretario de Actas

En Misiones, fue visitado el distrito del Distrito de San Patricio. En el Grupo Focal fue señalado que La mesa fue instalada en abril del 2010 posterior a la firma del contrato que fue en febrero del 2010 y para el efecto vino gente de la SAS y también estuvo el entonces Coordinador departamental y les explicaron verbalmente el apoyo que necesitaban de ellos para el control de la corresponsabilidad. Después del segundo cobro de las familias (junio del 2010) la mesa hizo la depuración del padrón de beneficiarios a pedido de la SAS en una reunión que duró aproximadamente 4 hs en la municipalidad. La mesa también colabora para organizar a las familias en el día del cobro que se realiza en San Ignacio, gestiona los vehículos y cada uno abona su pasaje.

En Ñeembucú fue visitado el distrito de San Juan Bautista del Ñeembucú, se realizaron entrevistas individuales y un Grupo Focal entre los miembros de la MPC. Siendo este un distrito financiado con recursos de Propais II, la instancia local es denominada Consejo de Veeduría Ciudadana. El proceso de constitución se inicia en el 2008, cuando el intendente convoca representante de las instituciones u organizaciones a una reunión en la intendencia para formar el Concejo de Veeduría Ciudadana. En la reunión primero presentaron el proyecto, luego informaron que el consejo debería estar conformado por representantes de instituciones del estado y de la sociedad civil. Participaron representantes de: Salud y educación primaria y secundaria, MAG, SENACSA, SENASA, Ministerio del interior – Policía Nacional, iglesia, Radios comunitarias, Municipalidad-Intendente, junta municipal, ASAM (Asociación de solidaridad y Ayuda mutua). Recibieron todas las orientaciones respecto a sus funciones como miembros de la mesa. Se labro un acta de constitución del consejo.

⁵ El censo se realizó con gente de la zona por motivo de tiempo no fueron censadas varias familias, cuando les llegó la lista encontraron que varias familias no entraron, hicieron el reclamo y consiguieron la inclusión de algunos. Se realizó la validación y depuración de la lista. El censo fue muy cuestionado, por la forma de hacer y por el tiempo que se asignó para el efecto, además el personal no fue bien entrenado. No se contactaron con personas conocedoras de la zona vinieron gente de Pilar para hacer, se realizó entre marzo y abril de 2006, la lista llegó en el 2008 entre los meses de julio/ agosto (Grupo Focal Misiones).

En el Departamento de San Pedro se visitaron los distritos de Lima, Chore, General Resquín y Santa Rosa del Aguaray. En el distrito de Lima, se realizaron entrevistas individuales así como grupo focal. En ambos instrumentos se ha detectado que el proceso se inició mediante una comunicación oficial a la Intendencia, y desde ahí, mediante la remisión de notas hacia los diferentes representantes en la MPC, fueron estableciéndose sucesivas reuniones hasta conformar la MPC.

El rol del municipio y la ejecución del Programa FIS contribuyó al establecimiento de la MPC, teniendo en cuenta que en el distrito de Santa Rosa del Aguaray, los participantes de Grupo Focal manifestaron que *“en este distrito existen 3 Mesas de Participación Ciudadana (MPC) que aglutinan por zona, a los representantes de los barrios beneficiarios que componen la zona en cuestión. Se puede decir que es una instancia de coordinación de la participación vecinal. Luego, cada MPC elige un representante que es parte del Consejo de Desarrollo Distrital (que tiene 8 meses de vida), que no solo se ocupa de cuestiones del Programa TEKOPORA sino de las cuestiones de todo el distrito. La selección de los beneficiarios está a cargo de las MPC zonales, pero se espera que más adelante sea el Consejo el que lo haga, una vez que esté más fortalecido y consolidado. También que el consejo sea la contraparte local del Programa”*

Con recursos del Programa Propais II, en Chore la MPC se denomina Veeduría Ciudadana, tiene 12 miembros y lleva 2 años de existencia. También existe un Consejo de Desarrollo Distrital, merced al programa FIS, en donde existe una participación más plural. Ambas iniciativas, fueron conformadas mediante la participación de la municipalidad. También se ha referido sobre la existencia de otro consejo local, pero para temas de Salud, en donde participan los mismos actores.

El proceso de conformación e instalación de la MPC en General Resquín, programa financiado con recurso de ProPais II, al igual que en el distrito anterior fue realizado con el Municipio y las organizaciones locales, especialmente las radios comunitarias. La MPC se encuentra adherida al Consejo de Desarrollo Distrital del programa FIS.

En los distritos visitados en el Departamento de Itapuá, se identificó a la Intendencia Municipal como un actor clave en el proceso inicial de conformación. En la generalidad de los casos este actuó como organizador y convocó a los diversos actores a participar de las reuniones de instalación con la SAS.

En Alto Vera, uno de los entrevistados señaló que participaba en el Consejo de Desarrollo Distrital, en el marco del FIS, y a razón de ello pasó a formar parte de la MPC, su nominación fue verbal por parte del intendente y representa a la Asociación de Productores Agrícola *“se convocó a una reunión en la municipalidad y allí participamos todas las personas representantes de organizaciones y de las instituciones”*. (Entrevista)

Los procesos fueron similares en San Pedro del Paraná⁶ y Leandro Oviedo⁷. En este último *“en el marco del proyecto FIS, ya se había formado con anterioridad el Concejo de Desarrollo distrital. Fue el intendente con el apoyo de CECTEC, el que lideró la conformación de dicho consejo convocando a los representantes de las organizaciones. Una funcionaria municipal encargada del tema social en la municipalidad, fue nombrada por el intendente como enlace del Consejo”*. En el primero de los distritos *“El intendente cursó las invitaciones a todas las instituciones para una reunión en la municipalidad para instalar una mesa de apoyo al programa Tekopora. No participaron personas de la SAS”*.

No obstante en el caso de San Pedro del Paraná, en el proceso previo de constitución de la MPC, relacionada con el inicio de las actividades del programa en el terreno, se observaron desprolijidades operativas que terminarían condicionado la conformación de la MPC en una primera instancia⁸. El

⁶ Dpto. de Itapúa: San Pedro del Paraná: La coordinación del censo estuvo a cargo de un docente jubilado que también realizó el censo agrícola, entre 2 personas coordinaron este trabajo, contrataron a la gente pero no recibieron buena capacitación y fue muy mal hecho. Fueron habilitadas 3200 familias pero solo firmaron contrato 2300. El primer cobro se realizó en febrero de 2010. Se realizaron 2 o tres reuniones de la mesa y después no se reunieron más luego vinieron la gente de la SAS también para formar otra comisión que es el concejo distrital y allí se juntó todo pero no sabe que pasó con eso el ya no es miembro de ese concejo pero tampoco le convocan para las reuniones sobre el proyecto Tekopora. Recalca la falta de comunicación con la SAS. El Intendente es el enlace del programa.

⁷ Este distrito está conformado por alrededor de 6000 habitantes, las familias beneficiarias son 443. En esta comunidad se formó el Consejo de Desarrollo Distrital, en el marco del Proyecto FIS y participan todos los sectores de la comunidad. Este concejo funciona desde mayo del 2009, el censo también fue realizado en esa época más o menos, para el mismo vinieron gente de otro lugar, fueron censadas en un mes todas las familias que debían censarse, para esto hubo mucho apoyo del intendente. El concejo está conformado por representantes de: Educación, municipalidad, salud, policía, registro electoral, comité de agricultores, asociación de productores de Tebicuary, Asociación de ganaderos, asociación de tamberos. Mucha gente que está en el programa no necesita, tienen medios, y son justamente los que no cumplen con las corresponsabilidades. No tienen coordinador ni facilitadores, Los beneficiarios reciben los pagos en San Pedro, la municipalidad les facilita los medios y organiza a los beneficiarios para el día del pago

⁸ La primera MPC se conformó el día en que se hizo el primer cobro de beneficiarios (febrero 2010) La MPC conformada inicialmente para validar las familias beneficiarias del programa no quiso realizar la validación porque no querían tener problemas con beneficiarios (excluirlos) temiendo represalias. A raíz de ello, el 30 de junio del 2010 a los efectos de la validación se conformó otra mesa que tenía representantes comunitarios principalmente representantes comunitarios y no había representante institucional. Esa mesa duró un día a los

representante de una organización no gubernamental en la MPC señaló lo siguiente *“El censo de las familias se realizó en el 2009 y) . En esa ocasión el Intendente dijo que se estaba necesitando personas para apoyar el trabajo de campo. El Censo según apreciación del entrevistado se realizó con gente de zona nordeste que no conocía la ciudad de San Pedro, hubo mucha confusión Posteriormente en febrero 2010 vino... (Representante de SAS) a conformar la MPC el día del primer cobro. La primera MPC se conformó el día en que se hizo el primer cobro de beneficiarios (febrero 2010) y en esa ocasión... ya trajo el listado de beneficiarios que entregó al intendente, no pidió validar tampoco explicó nada sobre las funciones de la mesa, faltó información que luego la mesa pidió por escrito a la SAS. En la ocasión para conformar la MDD, la Municipalidad eligió 12 representantes de los cuales en la reunión de conformación se eligieron seis”*.

Volviendo al distrito de Alto Vera, , donde ya se encontraba constituido un Consejo de Desarrollo Distrital, el entrevistado señaló que *“lo que la SAS hizo fue invitar por escrito a cada uno de los miembros a participar de la validación, les dio les dio una capacitación, fijó una fecha pero la validación no se hizo por problemas administrativos de la SAS”* (Entrevista). La designación de la representante, en este caso de la municipalidad, fue por instrucción de la Intendencia, habida cuenta que cumple el rol de enlace con Tekoporá

efectos de realizar la validación. A raíz de que la MPC se disolvió, los miembros de la MDC creada en marzo del 2010 hicieron una visita (representes del programa Tekoporá de la SAS) y luego al ministro de la SAS a quienes les invitaron a venir a San Pedro del Paraná. El ministro de la SAS vino a reunirse con ellos el 19 de agosto del 2010. En dicha reunión estaban algunos miembros, representantes de la Municipalidad, Pastoral Social, representantes comunitarios, gente de la prensa y principales líderes comunitarios. A partir de esa reunión el CDD pasó a constituirse en la mesa del Programa Tekoporá.

Metodologías o instrumentos utilizados por la SAS para la conformación.

La SAS no ha utilizado metodologías, dinámicas grupales, instrumentos técnicos o formales para el establecimiento de las MPC. En la gran mayoría de los distritos visitados se pudo constatar que la misma fue constituida con una muy limitada información respecto a sus funciones y objetivos.

En líneas generales, en el Departamento de Canindeyú, en los tres distritos analizados, no se utilizaron metodologías o instrumentos para la conformación. Sí, en los casos de Yasy Kañy y Corpus Christie se señaló que la SAS envió un representante, pero no se ha especificado el rol que este cumplió. Por el contrario, en la integración de las MPC se ha constatado un apartamiento completo respecto a lo establecido en el M.O, optando por un criterio más amplio dejando integración de la MPC sujeto al predominio de representantes de los beneficiarios.

Durante la realización del Grupo Focal y las entrevistas individuales, los miembros de la MPC de San Juan Bautista del Ñeembucú, comentaron que recibieron instructivos sobre la validación, explicaciones verbales y existió un acompañamiento inicial. Pero no refirieron sobre metodologías o instrumentos específicos relacionados a la conformación y la gestión del Consejo.

En Lima, en el grupo focal, los participantes afirmaron que la SAS nunca los capacitó para la conformación o el funcionamiento de la MPC. El único instrumento formal que reconocen es una nota de la SAS indicando al intendente la necesidad de contar con una mesa. También, han expresado que aunque Tekoporá lleva cuatro años en el distrito, la MPC fue creada mucho después.

Al igual que en el distrito anterior, en Santa Rosa del Aguaray se constata que la SAS no dejó instrucción o M.O a los integrantes de la MPC para el desarrollo de sus funciones. En el grupo focal se manifestó que la SAS no da mucha participación a las instancias locales.

Los integrantes de la MPC de General Resquín, refieren que las metodologías e instrumentos utilizados para la conformación más bien se refieren a la invitación masiva. Desconocen la existencia de algún instrumento específico para la conformación de la MPC. Refirieron que no les fue suministrado el M.O.

En el caso de los distritos de Itapuá, en referencia a las metodologías, dinámicas grupales u otros instrumentos técnicos utilizados para la conformación de grupos y el establecimiento de pautas, la generalidad de los entrevistados respondieron que el rol de la SAS se limitó a exponer verbalmente algunas indicaciones.

En Leandro Oviedo señalaron que *“cuando vinieron los de la SAS, sólo les informó verbalmente lo que debían hacer, no dejaron ningún documento o folleto”*. En San Pedro del Paraná, el representante de una organización social en la MPC señaló que *“no recibieron documentos ni informaciones por escrito, solo le dieron explicaciones acerca del programa y como funcionaria el mismo. Vino una persona de la SAS ya con la lista de aproximadamente 2000 personas pero no pidió la validación”*. (Entrevista, Anexo VI)

En Alto Vera, han señalado que fueron recibidas informaciones en el marco del desarrollo de las actividades, pero desconocen la existencia de Manuales Operativos u otros instrumentos. Lo mismo puede decirse de San Pedro del Paraná.

Más que metodologías, lo que se observó en Caaguazú por parte de la SAS fue una charla donde se dieron orientaciones y se habló de la función de la mesa en la etapa de revisión y validación y explicación de los criterios de selección de las familias.

Aspectos del proceso de conformación e instalación incidieron, positiva y negativamente, en el funcionamiento de la MPC

Gran parte de los aspectos negativos identificados que afectan el funcionamiento de la MPC se relaciona con el propio programa que estimula su conformación. Otros aspectos se relacionan con las limitaciones y escaso capital social de las bases, y la escasa participación de la representación pública local.

El desconocimiento del M.O, las faltas de acompañamiento y dirección por parte de la SAS, así como el fracaso de las MPC constituidas inicialmente, incidieron negativamente en la conformación en el Departamento de Canindeyú. En la actualidad, con participación de funcionarios zonales del programa, las MPC del departamento optaron por la redefinición de sus roles y la ampliación de la representación hacia los beneficiarios. El los grupos focales se señaló que esta representación es altamente positiva y en su mayoría está constituida por madres líderes de cada comunidad.

En el caso de Corpus Christie, la falta de facilitadores comunitarios y coordinadores distritales ha perjudicado altamente el proceso de conformación de las MPC. Las mismas tuvieron que establecer sus propios mecanismos de integración, ante la falta de apoyo institucional.

Mas que metodología lo que existió por parte de la SAS tendiente a conformar la MPC fue una charla donde se dieron orientaciones y se habló de la función de la mesa en la etapa de revisión y validación y explicación de los criterios de selección de las familias en el distrito de San Patricio, Departamento de Misiones.

Los errores en la implementación de censo y la falta de poder de decisión del consejo de veeduría ciudadana y el atraso para la conformación de estos (dos años), incidieron negativamente en la instalación en San Juan Bautista del Ñeembucú.

En el Grupo Focal realizado en Lima, los participantes mencionaron que la falta de respuesta desde la SAS a sus reclamos incide negativamente en el funcionamiento de la MPC. Han reclamado *la exclusión de beneficiarios que no corresponden, la inclusión de nuevos beneficiarios que sí corresponden ... Los reclamos están documentados y no solo lo hace la Mesa, sino la propia intendencia lo hace institucionalmente también, pero ni siquiera ha recibido una llamada telefónica en respuesta... Esa situación es preocupante ya que se sienten abandonados y temen perder credibilidad ante la comunidad y los beneficiarios del Programa, es decir que sean considerados "una Mesa que no sirve para nada". Y*

esto no es solo hacia afuera, internamente en la Mesa, los integrantes también se van sintiendo desmoralizados y desmotivados”. (Grupo Focal Lima).

La coordinación entre el FIS, la instancia municipal, las organizaciones sociales y los beneficiarios posibilitó el establecimiento de la MPC en el distrito de Santa Rosa del Aguaray. La SAS tuvo poco que ver con el funcionamiento correcto de la instancia, pues no suministró documentos o directrices, y más bien el funcionamiento y la instalación se relacionas con que las organizaciones sociales se apropiaron del programa y participan activamente de el.

Otro aspecto relevante detectado en el grupo focal de Lima guarda relación con la incidencia negativa que tuvo en el programa fue un importante aumento de beneficiarios sin tener en cuenta las necesidades institucionales para un crecimiento de la demanda *“Se reconoce que antes de la ampliación de beneficiarios, es decir con el grupo inicial, el trabajo de la SAS era más prolijo y eficiente. El problema de falta de respuestas y enredos comenzó cuando de amplió el número de beneficiarios y la SAS no aumentó sus RRHH en la misma proporción para atender las necesidades”.* (Grupo Focal, Anexo VI)

El crecimiento sustancial del número de beneficiarios a afectado al control de corresponsabilidades de acuerdo a lo expreso en el Grupo Focal de Santa Rosa. Esto también repercute en el trabajo de los guías familiares que se encuentran sobrepasados y con un nivel de asignación salarial insuficiente.

Otro dificultad señalada a instancias del Grupo Focal de Chore fue que *“la SAS es que en sus visitas al distrito, nunca se ponen en contacto con la Municipalidad o con la Mesa, es decir no respetan la institucionalidad. Ellos van a la ciudad de Chore con su propia gente, se bajan de sus lujosas camionetas, hacen la tarea que deben hacer y se retiran de nuevo, sin siquiera saludar a las autoridades locales. En la última visita que realizaron a Chore, luego que les llegó la queja de la Intendenta por esta actitud, visitaron la comisaría para decir que contactaron a alguien de la Mesa”.* (Grupo Focal, Anexo VI)

La falta de acompañamiento en el proceso de constitución, así como el desconocimiento de las funciones de la MPC incidieron negativamente en la constitución de la MPC en el distrito de General Resquín. Positivamente, incidió la existencia de organizaciones previas, tanto del FIS como de Propais II, y la experiencia propia de las organizaciones sociales que componen la MPC.

En San patricio Misiones, fue valorado positivamente el interés del intendente por el programa, y de manera negativa que la constitución de la MPC se realice

después del cobro, los errores en la implementación del censo, la poca claridad en el traspaso de información respecto a los roles de la MPC y que no recibieron el M. O de las MPC, no se les explicó a la MPC su función de evaluación comunitaria de los resultados de la corresponsabilidad y consecuente adopción de medidas de apoyo a los hogares con dificultades para el Cumplimiento de la Corresponsabilidad.

En el Departamento de Itapúa, Leandro Oviedo, se hace valoró positivamente *“la gestión del intendente por ello al conformarse el consejo todos participaron y siguen acompañando el proceso. Por lo expresado por la entrevistada, existe mucho apoyo institucional por parte de la municipalidad y eso hace que los demás miembros demuestren mayor compromiso”*. (Entrevista, Anexo V)

En San Pedro del Paraná incidió positivamente la asistencia y coordinación por parte del Intendente Municipal y de manera negativa los errores de implementación del censo, y por lo tanto de la primera incursión misional del programa en el terreno. Se puede mencionar en este sentido, que a esta primera acción acompañó un importante nivel de desinformación, que la MPC se reunió por primera vez recién después del primer pago, la escasa información de la SAS sobre los objetivos del así como del rol de la MPC y de los demás actores y su interacción. Sólo se les explicó su función de validar.

En general, la mayoría de los representantes han señalado que no recibieron Manual de funciones / operaciones de la MPC. No se les explicó a la MPC su función de evaluación comunitaria de los resultados de la corresponsabilidad y consecuente adopción de medidas de apoyo a los hogares con dificultades para el cumplimiento de la Corresponsabilidad

Las recomendaciones de inclusión o exclusión fueron hechas por otra mesa conformada al efecto y que tuvo vigencia un día. El CDD no recibió información oficial del tratamiento que dio la SAS a las recomendaciones resultado de dicha validación.

En Alto Vera, los entrevistados han manifestado la incidencia positiva del involucramiento de la Intendenta. Sin embargo, en términos negativos, han manifestado que los errores en la implementación del censo, las desprolijidades operativas en la validación de las familias (la SAS desconvocó la jornada de validación), la incompleta información de la SAS respecto al rol de la MPC, de los demás actores vinculados así como de la interacción necesaria. No recibieron el M.O, no se les explicó las funciones de la MPC, ni su responsabilidad en el seguimiento de las corresponsabilidades afectó al funcionamiento de la MPC.

En Caaguazú fue señalado que como incidencias negativas, la escasa información suministrada por la SAS respecto a los objetivos, así como el rol de las MPC, los demás actores y la interacción necesaria. Sólo se informó sobre la función de validación. No recibieron el M.O, ni se les explicó respecto a la evaluación comunitaria de las corresponsabilidades. Posteriormente, como otro aspecto negativo se mencionó el alejamiento del Intendente de la mesa. Por último, respecto a las recomendaciones de inclusión o exclusión resultado del proceso de revisión y validación no entraron a la etapa de verificación en terreno por parte de un Comité el cual debió estar conformado por miembros de la MPC Distrital y técnicos del Programa⁹.

La MPC no recibió información oficial del tratamiento que dio la SAS a las recomendaciones resultado de la validación. De la SAS les dijeron que no se podía hacer la verificación en terreno porque no había funcionarios asignados. Les dijo también que los Facilitadores Comunitarios iban a verificar las recomendaciones de inclusión o exclusión hechas por la MPC. A la fecha no hay facilitadores comunitarios. (Entrevista, Anexo V)

⁹ El comité debió presentar en un plazo máximo de una semana posterior a la realización de la revisión el informe de verificación. Su actuación constará en un Acta. La Coordinadora de TMC convocará nuevamente a la MPC Distrital para la incorporación de los beneficiarios de los hogares que cumplen con los requisitos, acorde con los procedimientos de selección de beneficiarios del programa. Este procedimiento se realizará durante el periodo de los tres primeros pagos.

Percepción sobre del rol de la MPC

La percepción respecto al rol de la MPC en los distritos del Departamento de Canindeyú, ha sido tan variada como su representación descrita en el objetivo punto anterior, fue manifestado con el rol es desde la limpieza de la escuela, la capacitación de los beneficiarios, vigilar el cumplimiento de las corresponsabilidades, así como atender los reclamos de los facilitadores comunitarios, verificar la lista de beneficiarios entre otros.

Existe una percepción que el Consejo de Veeduría Ciudadana en San Juan Bautista del Ñeembucú, no tiene poder de decisión y que más bien es constituido para “blanquear documentos porque entienden que necesitan su aval”. En el grupo focal también ha referido como amenazas al consejo la existencia de más instancias de articulación de la misma SAS, desinformación y carencia de manuales e instrumentos que ayuden al desarrollo de las funciones. Esto ha contribuido a la desmotivación del grupo y la pérdida de interés de sus miembros, incidiendo negativamente en la percepción del rol de la MPC.

La percepción en Lima respecto al rol de la MPC se relaciona con el apoyo a la gestión administrativa del programa Tekopora, tales como la de gestionar documentación de los beneficiarios, fortalecer grupos de autogestión, todas funciones no vinculadas programáticamente con las funciones de la MPC.

De la misma forma que en el distrito anterior, en Sata Rosa del Aguaray y General Resquín, persiste una percepción diferente del rol de las MPC, y más bien vinculado a los roles y acciones de las organizaciones que componen la MPC.

Cree que su función principal es la validación de las familias beneficiarias pero no tiene conocimiento de las funciones específicas de la mesa porque la SAS nunca les explicó sólo les dio orientaciones específicas para las actividades para las cuales les convocaba (validación, apoyo en firma de contrato, logística de formularios para corresponsabilidad). Tampoco recibió información sobre el rol e interacción de la MPC con los demás integrantes del programa (coordinadores/ facilitadores, etc).

En Alto Vera la percepción es la validación y el apoyo al programa. La percepción está relacionada con lo realmente hecho, y no con lo establecido formalmente. Teniendo en cuenta que en este distrito la MPC fue constituida únicamente para tal fin, en consecuencia la percepción refleja esta situación.

Percepción sobre el rol de los coordinadores en este proceso

El coordinador Departamental acompaña las reuniones, pero no puede cumplir de forma eficiente sus funciones razón por la cual se encuentra de forma interina en el cargo y con un salario de Facilitador Comunitario, fue lo señalado en el distrito de Yasy Kañy. En el distrito de Corpus Christie fue señalado que los Coordinadores que acompañan el proceso han partidizado la ejecución del programa, y por esa razón las autoridades locales no participan de la MPC.

En líneas generales, en el departamento de Itapúa, los entrevistados han manifestado que no existen coordinadores, en consecuencia no tienen percepción respecto a sus papeles. En este sentido, el hecho de no contar con el plantel completo de funcionarios para cumplir con el ciclo del proyecto, ha afectado la imagen e identificación institucional de la SAS.

Sólo el coordinador Departamental es reconocido en el Distrito de Lima como activo y vinculado a las funciones de la MPC. El Coordinador distrital aparece esporádicamente y sólo en las reuniones. En Santa Rosa del Aguaray los integrantes de la MPC no conocen a ninguno de los Coordinadores.

En General Resquín, los miembros de la MPC señalaron que el Coordinador Departamental es conocido, pero que no ha aportado mucho en el proceso de constitución de la MPC. El coordinador distrital se encuentra totalmente ausente.

La ejecución de Propais y el FIS en el distrito de Chore, ha contribuido a una mejor percepción respecto al rol de los actores institucionales en el terreno. No obstante, estos actores no son identificados plenamente como SAS, sino más bien como aliados locales. Pues cuando se refieren a los problemas o las dificultades en el terreno, hacen referencia a la oficina central.

Percepción sobre la SAS en este proceso.

En el Departamento de Canindeyú, en los diferentes distritos estudiados, la percepción general respecto a la función de la SAS en la conformación de la MPC es negativa. La falta de apoyo institucional, directrices y presencia territorial ha sido señalada como las falencias principales. No obstante, en este departamento, los Coordinadores Departamentales o Facilitadores Comunitarios no son percibidos como funcionarios, sino como representante comunitarios, y su desempeño ha sido valorizado favorablemente por los miembros de las diferentes MPC del departamento.

Sin embargo es importante señalar la situación de “libre albedrío” en que se encuentran estas MPC. Desde su conformación ha ido estableciéndose como una instancia autónoma sin mucha relación con las funciones establecidas en el programa, pero con una base social que descansa en los beneficiarios del programa. Esta confusión programática es altamente nociva para el programa y supera completamente las posibilidades operativas del mismo de ir generando respuesta a la innumerable gama de demandas surgidas desde la base social.

La percepción respecto al rol institucional de la SAS es negativa, está relacionada a su escasa presencia en el terreno y a las limitaciones de la acción del Consejo de Veeduría Ciudadana. Se ha señalado que utilizan al consejo local como un mero trámite y que la existencia de otras instancias de articulación local promovidas desde la SAS incide negativamente en las funciones del Consejo. No se ha identificado intentos de convergencia entre las diferentes instancias.

En Lima expresaron que la SAS estuvo ausente en todo el proceso de conformación e instalación de la MPC. De igual manera, en Santa Rosa del Aguaray se observó que la SAS tiene limitada relación institucional con la MPC y que estuvo totalmente ausente en la conformación y en la gestión actual.

Teniendo en cuenta la variada presencia local de programas de la SAS en Chore, la percepción negativa, de no vinculación con autoridades locales y la falta de envío de información, se relaciona con Tekopora y no con la SAS.

La percepción respecto a la SAS en el distrito de General Resquín es positiva, sin embargo esa percepción se refiere más bien a los objetivos misionales y la experiencia con los otros programas en el distrito. Pues en el caso específico del programa Tekopora, la percepción es negativa “ahora con el programa Tekopora ya no es lo mismo” (Entrevista, Anexo V) Entienden que la SAS tuvo participación desde el censo a pesar de no identifican cual de las personas que estuvo encargada representaba a la SAS. Piensan que no se eligieron las personas

adecuadas para el censo y que por eso el listado tenía muchos errores. No tiene claro si la creación del Consejo de Desarrollo Distrital respondió a la necesidad de contar con una mesa de validación de beneficiarios o si se aprovechó su existencia para esta función. Ve mucha desinformación sobre el programa a los miembros del CDD e incluso que el grupo no tiene reconocimiento de la SAS como MPC. Pediría a la SAS más información sobre el rol de la mesa así como facilitadores que apoyen a las familias beneficiarias. La última vez que vino un representante de la SAS fue hace 2 meses. (Entrevista, Anexo V)

En San Patricio Misiones la percepción respecto al rol institucional de la SAS en el distrito se ve afectada debido a que esta carece de actores locales en el distrito (no hay coordinador distrital ni distrital). Por otra parte, se ha referido que la SAS no brindó capacitación específica sobre todas las funciones de la MPC, sólo centró sus capacitaciones breves sobre actividades específicas (revisión y validación delegó a una funcionaria de CECTEC). Tampoco brindó capacitación o información escrita de las funciones e interacción de los demás actores del programa (Coordinadores departamentales y/o distritales, Facilitadores Comunitarios, Enlaces, Coordinación TMC SAS, etc). A falta de capacitación tampoco entregó Manual de Funciones. Más bien brindó orientaciones generales donde se explicaban funciones puntuales orientadas a actividades específicas solicitadas al CDD.

En el distrito de San Pedro del Paraná la SAS convocó a conformar la mesa y la actividad que le asignó fue apoyar la firma de contrato que se hizo en febrero del 2010. Nunca capacitó a sus miembros sobre su rol en el programa. Formó una mesa paralela que duró el día de la validación (posterior a la firma del contrato). Actualmente está en comunicación con una tercera mesa que el CDD creó el 26 de marzo del 2010. Pero los miembros de esta última mesa tampoco fueron entrenados suficientemente sobre el programa, su rol como mesa y el rol de los otros actores.

En Leandro Oviedo la SAS no participó en este proceso de conformación pues el consejo ya estaba conformado y el intendente consideró que dentro del mismo también se podría tratar el programa Tekoporá, que era imprudente en una comunidad pequeña tener tantas comisiones que apuntaran al mejoramiento de la comunidad.

En Alto Vera los entrevistados han referido que la SAS no brindó capacitación específica sobre todas las funciones de la MPC, sólo centró sus capacitaciones breves sobre actividades específicas (revisión y validación delegó a una funcionaria de CECTEC). Tampoco brindó capacitación o información escrita de

las funciones e interacción de los demás actores del programa (Coordinadores departamentales y/o distritales, Facilitadores Comunitarios, Enlaces, Coordinación TMC SAS, etc). A falta de capacitación tampoco entregó Manual de Funciones.

Objetivo 3. Características del Funcionamiento de las MPC

En el presente objetivo se analizaron las principales características del funcionamiento de las MPC. Principalmente las relacionadas con el tipo y la calidad de la representación, el tiempo y la duración de su funcionamiento, la existencia de planes, cronogramas, herramientas de gestión que guíen su accionar, así como el acompañamiento por parte de la SAS de la propia gestión de la MPC.

Mediante la aplicación de los Grupos Focales, con la utilización de la metodología del FODA, se pudieron detectar las principales fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de acuerdo a la percepción de los integrantes de las MPC. Se adjuntan en el **Anexo VI** todos los grupos focales realizados, con la sistematización solicitada.

La caracterización del funcionamiento de la MPC se expone en cinco niveles interdependientes. En primer término se consideró importante señalar las desviaciones respecto a lo establecido en el M.O teniendo en cuenta lo realmente hecho por las MPC en la realidad, de manera a establecer hipótesis respecto a estos incumplimientos. En segundo lugar se analizó la existencia o no de metodologías o instrumentos utilizados por la SAS para colaborar con la gestión de las MPC. En tercer término se establecen algunas consideraciones básicas respecto al tipo y la calidad de la representación y su influencia en la gestión de las MPC. En cuarto lugar se señalan algunos criterios relacionados con el nivel de institucionalización de las MPC. Esta institucionalización será entendida no sólo en términos formales, sino además, respecto a la regularidad, sistematicidad, previsibilidad de los procesos funcionales durante el ejercicio de la gestión de la MPC.

Finalmente se expone de manera sistemática las fortalezas y debilidades expresadas en los diversos grupos focales realizados.

Correspondencia entre el Manual Operativo y la realidad en la gestión de las MPC.

En el Objetivo 1 “Revisión de Criterios Institucionales” se ha señalado los principales componentes normativos de la MPC de acuerdo al M.O. En esta sección, se realiza un enfoque más detenido a la gestión en sí de las MPC y no tanto a su justificación programática, como en el objetivo señalado.

En consecuencia, por lo observado en el terreno, podemos señalar que las MPC en general han intentado funcionar, independientemente del establecido en el M.O, y a pesar del poco acompañamiento institucional que han recibido en la mayoría de los casos. Con acompañamiento institucional, no referimos a recursos humanos, metodologías, normativas, guías, recursos financieros y técnicos necesarios para hacer funcionar una instancia local de articulación de la oferta pública y seguimiento de la población meta del programa de transferencia condicionada.

En el caso de los distritos analizados en el Departamento de Canindeyú, se puede indicar que desde el propio proceso de constitución de las MPC existe una distancia respecto a lo establecido en el M.O. En la generalidad de los casos, lo que hacen las MPC, salvo la validación, nada tienen que ver con las funciones establecidas.

Una característica del caso de Curuguaty, Yasy Kañy, Corpus Christie es que a pesar del poco acompañamiento de la representación pública en las MPCs, las mismas han intentado perdurar como instancia. Incluso se establecieron metas que superan las expectativas operativas e instrumentales que tienen la MPC en el marco del programa de transferencias condicionadas. En estos distritos, las mesas también abarcan temas como la formación de comités de beneficiarios del programa, comités de productores para generación de ingresos, construcción de huertas y fomento de cultivos de auto sustento, *“desde su origen ya no existió correspondencia entre lo establecido en el Manual y lo realizado en el terreno por parte de la MPC. ... por ejemplo, la gestión de dotar al distrito de las oficinas públicas para mejorar y facilitar la atención, tanto a los beneficiarios como a los no beneficiarios. La creación de dos APS para la prevención de las enfermedades mediante la vacunación, el mejoramiento de la asistencia a las clases por parte de los niños, entre otras más”* (Entrevista en Yasy Kañy).

En Caazapá, San Juan Nepomuceno y Buena Vista, se ha señalado que existe muy poca correspondencia. En el segundo distrito, la MPC no recibió el resultado del cumplimiento de las corresponsabilidades, por lo que tampoco realizó ninguna gestión al respecto. En ambos distritos se ha manifestado un desconocimiento respecto a los objetivos de la MPC.

En Caaguazú la MPC tiene un desenvolvimiento variado. En el distrito de Caaguazú, se pudo constatar un importante desempeño de la representación social en la mesa, realizaron la verificación, acompañan y colaboran con los Coordinadores como con los Facilitadores. En Raúl A. Oviedo, los entrevistados señalaron que sí fue realizada la validación, de la misma forma que en Cecilio Báez, pero en este último distrito se ha referenciado que la *“se reunió solo a los efectos de hacer únicamente la revisión y validación y las tres veces que la misma fue reactivada fue para realizar esta tarea para la inclusión de familias”* (Entrevista Cecilio Báez).

También en el Departamento de Concepción, la MPC se ha establecido superando los objetivos que inicialmente se tienen previstos. Buscó vincularse con temas relacionados a la conformación de grupos productivos, sin embargo, actualmente esta MPC no se encuentra funcionando.

En el Distrito de San Pedro del Paraná, la falta de correspondencia se relaciona directamente con el limitado acceso a la información respecto a los objetivos de la MOC. Por ejemplo, si tenemos en cuenta que uno de los roles programáticos más importantes de la MPC es la validación, en el distrito la misma fue llevada a cabo posterior a los pagos a los beneficiarios. Esta situación irregular, condicionó la continuidad de la MPC. Actualmente esta no se encuentra funcionando.

En el caso de Alto Vera, la mesa se constituyó en el marco de un Plan de Desarrollo Comunitario, donde se contemplan las necesidades más amplias de la comunidad, se pudo observar que la MPC funciona correctamente y con un nivel elevado de legitimidad.

En los distritos de San Patricio Misiones y San Juan Bautista del Ñeembucú, se pudo notar una mayor correspondencia entre lo establecido en el M.O y lo desarrollado en el terreno Incluso se ha señalado que los miembros de la instancia local se desempeñan como apoyo al trabajo de los coordinadores.

La constitución de la MPC en el marco de una experiencia histórica acumulada de capital social, la vinculación con otras instancias de articulación territorial, las acciones del FIS y la convergencia hacia una instancia específica de lo social en el terreno, constituye una característica explicativa del relativo éxito de algunas MPCs en el departamento de San Pedro.

En el distrito de Chore, General Resquín y Lima, las MPC se proponen temas como el mejoramiento de los servicios públicos, la organización de comités de beneficiarias, formación de grupos de autogestión, organizar madres beneficiarias etc. Y en el caso de Santa Rosa del Aguaray, también se preocuparon de generar sus propios mecanismos formales de funcionamiento *“como el Consejo no cuenta*

con un Manual, los miembros de la tres Mesas conjuntamente con el Consejo, escribieron sus propios estatutos que regulen el funcionamiento y mediante este realizan sus gestiones". (Entrevista, Anexo V)

Metodologías o instrumentos utilizados por la SAS para colaborar en la gestión de la MPC.

Respecto a la utilización de metodologías o instrumentos técnicos que contribuyan al desarrollo de las funciones de la MPC, en la totalidad de los casos los entrevistados señalaron que la SAS no proporcionó material alguno. En el mejor de los casos la ayuda fue inicial, y de manera verbal.

En casi todos los distritos se mencionó que la MPC fue constituida a los efectos de validar la lista, y que posteriormente no volvieron a ver a los funcionarios del programa. Sin embargo, sí han destacado, que en muchos casos algunos coordinadores departamentales y guías familiares, fueron decisivos a la hora de mantener el espacio MPC.

También se ha señalado, en los objetivos precedentes, que respecto a la función del control y seguimiento de las corresponsabilidades, prácticamente no se ha hecho nada. No se cuentan con los retornos relacionados a las corresponsabilidades. Respecto a los reclamos realizados desde el seno de las diferentes MPCs, tampoco se reciben respuestas.

En el Departamento de Canindeyú, distritos de Curuguaty, Yasy Kañy y Corpus Christie, no se proporcionó metodología alguna para sostener el funcionamiento de las MPC. Se ha señalado, que incluso los parámetros utilizados en su conformación no contribuyen a la constitución legítima de la instancia, las acciones realizadas son *“muy endeble y que no ayudan a fortalecer la gestión, más bien ententece hasta en muchos caso se presenta como muy verticalista en la manera de plantear en funcionamiento de la Mesa por parte de algunos técnicos de la SAS, en otros términos, no es abierta a respetar los sistemas organizativos ya existentes, como los Consejos de Desarrollo Distrital”*.(Entrevista). En el mismo sentido, se manifestó que la SAS no utiliza los espacios ya existentes, como los Consejos de Desarrollo Distrital, empeñándose solamente al esquema de organización que desea sin ninguna apertura.

En los demás distritos del departamento, se ha manifestado lo mismo, y han señalado que en todo caso el acompañamiento es inicial, y que una vez validada la lista, muy pocas veces se establecen contactos con la institución.

En Caazapá, Buena Vista y San Juan Nepomuceno, *“La SAS está ausente, sólo el coordinador que también es un funcionario de la SAS es el que da las orientaciones y trabaja en el lugar junto con los facilitadores. La SAS solo estuvo presente cuando llevaron la lista de beneficiarios para hacer las verificaciones. Luego no se les volvió a ver. ...Ninguna colaboración solo aparecieron una vez para explicar que la función era la de verificar... pero no tuvieron retorno de ellos,*

hasta hoy siguen cobrando las personas que no corresponden y fueron plenamente identificadas en la mesa y cuya lista llevaron la gente de la SAS. (Entrevista, Anexo V)

En el Distrito de Caaguazú, se indicó que “la SAS sólo tuvo presencia al inicio para la conformación luego trajo la lista para la verificación se realizó la misma la mesa envió el informe a la SAS indicando los errores y solicitando la subsanación de los mismos sin obtener resultado alguno o sea nulo apoyo a la gestión de la mesa”(Entrevistas). En el distrito de Cecilio Báez “Por lo observado en este caso, la presencia de la SAS fue muy escasa desde su conformación. Porque la comunicación con el intendente fue a través de una nota. Las personas sumieron un compromiso sin saber en realidad cuales eran las funciones de la mesa. No contar con documento alguno ni una capacitación que le dieran una información exhaustiva acerca del programa y le señale sus compromisos como miembros. La colaboración del SAS en la gestión de las mesas es nula dado que no dan las informaciones precisas y tampoco respuesta a los planteamientos presentados por la mesa”. (Entrevista, Anexo V)

Caracterizar el tipo, la calidad de la representación y el nivel de institucionalización de las MPC.

Teniendo en cuenta que la funcionalidad de la MPC se sostiene programáticamente en una representación plural del sector público, instituciones de oferta de servicios, y representantes de organizaciones sociales y comunitarias, puede señalarse que esta distribución es de cumplimiento limitado en los distritos visitados.

En la mayoría de los casos estudiados, pudo observarse una mayor presencia de representantes de sectores sociales y de comités de beneficiarios, que la representación formal de instituciones públicas. Incluso se ha manifestado que en muchos casos, los funcionarios públicos evitan participar de las MPC.

Sin embargo, en los distritos donde la representación es más plural, esta tiene que ver con la forma en la cual fue constituida la MPC, su participación inicial, especialmente de los intendentes, y su posterior consolidación a través de la convergencia con otras instancias de articulación territorial como los Consejos de Desarrollo Distrital.

Desde el punto de vista de la calidad de la representación, todavía hay mucho que mejorar. En la generalidad de los casos, la representación más plural y democrática corresponde al sector de las organizaciones sociales. Sin embargo, en el caso de la representación pública, la calidad de la representación deviene del grado y poder de decisión que tengan las personas que representan al sector en la MPC. En muchas ocasiones la representación pública es testimonial. Existen otros casos en que no, pero eso, como señalamos depende del grado de vinculación de la autoridad política institucional local con el programa.

En este último punto, se ha notado poco trabajo gerencial de la SAS para instalar el programa en la agenda pública local. A lo sumo, lo que se evidencia es una nota formal y breves visitas., como estrategia de aproximación al terreno.

Conceptualizando la institucionalización, como regularidad de procesos y establecimiento de normativas para el desempeño de sus funciones, así como la articulación en términos programáticos con los objetivos de las transferencias condicionadas, y la articulación territorial con la oferta de servicios públicos, ninguna MPC alcanzó un nivel mínimo.

Sin embargo, se ha podido identificar en muchos casos la existencia de un importante capital social y humano altamente aprovechable para el establecimiento de instancias locales de articulación. Con un acompañamiento sistemático mediante un proceso de fortalecimiento institucional, muchas de las MPC analizadas podrían mejorar su desempeño.

En Curuguaty y los demás distritos de Canindeyú se observó que, la representación social es muy buen nivel, *“las distintas representaciones se realizaron dentro de cada comunidad reuniéndose los grupos de bases para elegir a sus representantes para la Mesa en forma democrática, abierta y a viva vos. Cada representante electo es miembro de la MPC, y entre ellos se estructuran y designan a sus Coordinadores. El ejercicio de cada representante de grupo o base, informa acerca de su gestión en una reunión que realizan dentro de la comunidad una vez al mes, pero dependiendo de la situación cada 15 días”*. (Entrevista, Anexo V) Sin embargo la representación pública es parcial y limitada.

En el caso de Buena Vista, Caazapá, la representación pública se encuentra combinada con la social *“la entrevistada es una docente de la escuela que goza de la confianza de la directora, fue asignada por su experiencia y compromiso con el trabajo voluntario para la comunidad. La misma es a la vez responsable de la farmacia social de la comunidad. En esta comunidad, la Farmacia Social es una organización social sin fines de lucro y con personería jurídica. Es una persona con mucha experiencia para realizar gestiones y trabajos para beneficio comunitario”*. (Entrevista, Anexo V)

En el distrito de Caaguazú, la representación pública fue inicial *“la mesa está conformada por personas representantes de las instituciones tal como lo establece el manual, pero en el funcionamiento de la misma sólo participan representantes de organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas son personas con mucha experiencia en trabajos comunitarios y muy comprometidas con las familias beneficiarias y con la causa del programa”*. (Entrevista, Anexo V)

En Cecilio Báez la representación formal ha sido muy buena *“La mesa fue conformada por los representantes de todas las instituciones públicas que cuentan con alguna oficina en dicho lugar. Formaron parte de la misma: El intendente, concejales. Director de centro de salud, directora de escuela, director de colegio. Responsable del DEA- MAG, representante de la iglesia, representantes de comunidades. Cubriendo todas las representaciones como lo solicita el manual”* (Entrevista, Anexo V)

En Alto Vera, Leandro Oviedo y San Pedro del Paraná, también se ha dado una representación pública importante. Pero en el caso del último distrito, por falta de respuesta a los reclamos realizados desde el seno de la MPC hacia la SAS, la mesa dejó de reunirse.

En el distrito de San Patricio Misiones *“la calidad de la representación es muy buena, son personas muy comprometidas para la tarea que desarrolla la mesa,*

además de ser muy conocedoras de las necesidades de la comunidad y en particular la de los beneficiarios del programa. En el caso de salud la representación está dada por una funcionaria del Centro de salud con muy buena predisposición y voluntad de trabajo, pero sin poder de decisión dentro de la institución, por lo tanto se encuentran con dificultades para cumplir con las corresponsabilidades". (Entrevista, Anexo V)

En Chore "la calidad de la representación es muy buena, de lo que se pudo encontrar en el terreno, cada organización y grupo de base se reunieron en asamblea, y en ese espacio cada grupo elige a sus representantes. Las actividades realizadas por el Consejo, así como las resoluciones, son llevadas por cada representante y rinden cuentas a sus grupos u organizaciones. Cada integrante participa activamente de las reuniones que se realiza en forma mensual en la Municipalidad, encabezada por la Intendenta". (Entrevista, Anexo V)

Fortalezas y debilidades de las MPC según FODA¹⁰

Distrito	Fortalezas	Debilidades
Caaguazú	Buena Coordinación y periodicidad de reuniones Participación abierta de los miembros Amor al prójimo Voluntad de trabajo Vocación de Servicio Aceptación del Programa	La Mesa carece de representantes de salud y educación Falta de recursos Ausencia constante del secretario de actas Falta de apoyo de la Municipalidad – su representante bloquea el trabajo
San Juan Bautista	Espíritu de servicio a la gente Celo por cumplir con sus atribuciones	La Mesa no tiene poder decisión ante la SAS La Mesa no tiene poder de decisión para incidir sobre el uso y focalización de recursos de FIS Desmotivación y pérdida de interés de miembros de la Mesa Falta de organización interna (coordinador, actas, reglamento) Falta de planificación de actividades y reuniones
San Juan Nepomuceno	Fue representativa en su inicio Conocen bien a los beneficiarios Existió voluntad de trabajar en un inicio Interés y ganas de trabajar por los necesitados no permitió la politización de la mesa	Los intereses políticos de algunos de sus miembros terminaron primando sobre el objetivo social Hubo intento de manipulación del listado por parte de algunos de sus miembros La MPC no tiene poder para hacer cumplir su función. Escaso apoyo del intendente . Desconocimiento de funciones y procedimientos Falta de acuerdo entre miembros de la mesa
San Patricio	Buena integración de los representantes de las instituciones Comunicación y ayuda mutua Voluntad, buena predisposición de los miembros Ambiente de camaradería Espíritu de compañerismo y servicio No permiten injerencia política en las decisiones de la mesa Interés de la mesa coordinadora por la comunidad	Falta de móvil para las visitas a las comunidades lejanas Falta de recursos para logística Falta de manual operativo
Curuguaty	En un principio la gestión de la MPC fue muy buena con los beneficiarios -Se ha organizado a los beneficiarios en pequeños grupos autosustentables -Se gestionaron varios proyecto de mejoramiento de los servicios sociales Participan en mayor las Madres beneficiarias. -La cantidad de miembros es mayor y se encuentran representados los sectores	-No existió acompañamiento por parte de la SAS en el proceso de conformación e instalación de la MPC. No recibieron ningún Manual Operativo, ni ningún documento para la conformación de la MPC Hace 4 meses que no se reúnen MPC -Siempre existe dificultades en el momento del cobro -Existen varias planillas de cobro en la

¹⁰ Se adjunta en el Anexo VI informe completo sobre los FODAS realizados.

Distrito	Fortalezas	Debilidades
	<p>sociales y populares.</p> <p>-La existencia de varias Mesas según la realidad de cada comunidad.</p> <p>La articulación se establece en forma paulatina con las demás Instituciones locales.</p> <p>-La articulación con las demás Mesas a facilitado la gestión rápida y adecuada a la realidad de cada comunidad</p> <p>-El Coordinador Departamental acompañó todo el proceso de conformación de la MPC, apoyado por el Coordinador Distrital</p> <p>-Acompañan también al distrito de Corpus Christie.</p>	<p>SAS</p> <p>-La SAS no responde a los Reclamos de la MPC</p> <p>La MPC no tiene buena articulación con las Instituciones locales</p> <p>-existe una total ausencia de las autoridades locales</p> <p>-Ambos Coordinadores trabajan y cumplen con sus funciones, pero no pueden abarcar todas las zonas por falta de recursos, son interinos en sus cargos.</p> <p>-Sus salarios es de un FC.</p>
Corpus Christie	<p>Técnico Operativo de la SAS acompañó en todo momento</p> <p>Recibieron directrices y orientaciones</p> <p>Cada representante de la MPC fue electo en asambleas por su organización.</p> <p>La mayoría de los integrantes de la MPC son beneficiarios</p> <p>El 80 % de los beneficiarios tiene sus huertas.</p> <p>Las madres se organizan en Comités</p> <p>-Cada MPC se reúne en su comunidad cada 15 días</p> <p>-Existe una mayor integración entre diferentes partidos.</p> <p>-El distrito cuenta con tres MPC a fin de articular las gestiones según la realidad de cada comunidad.</p> <p>-Cada actividad realizada por la MPC acompañan y asisten a las reuniones.</p> <p>-Informan de sus actividades dentro de la MPC y llevan los reclamos.</p>	<p>-Reacción de la clase política en la zona</p> <p>-Las autoridades locales no participan dentro de la MPC</p> <p>-El Intendente no firmó el Código, y no reconoce a la MPC</p> <p>La MPC no tiene apoyo de la Municipalidad</p> <p>-Existe una reacción de la clase política y que se opone constantemente a la MPC</p> <p>-No existen FC en este distrito</p> <p>-La distancia que se encuentran unos de otros es un problema-Existe muy poca articulación con las Instituciones locales</p> <p>-La MPC ha perdido credibilidad por parte de algunas Instituciones a raíz de la reacción de cierto sector partidario. -</p> <p>No puede cubrir toda la zona, ambos Coordinadores no cuentan con recursos, son interinos en sus cargos. La zona es muy grande y sus salarios es un FC.</p>
Lima	<p>Los presentes en el grupo focal consideran que la Mesa funciona muy bien desde hace un año aproximadamente cuando se produce una Asamblea donde se eligieron nuevas autoridades, ya que las que venían ocupando la Comisión Directiva desde los inicios (dos años atrás), no hacía nada y últimamente ni siquiera se reunían ya.</p> <p>La actual MPC se reúne una (1) vez al mes, sin necesidad de convocatoria previa, ya que al final de cada reunión, se fija la fecha y hora de la siguiente.</p> <p>La Mesa se ha convertido en una instancia de gestión y de cooperación inter-institucional para las necesidades de la comunidad.</p> <p>La MPC está conformada por los representantes de las Instituciones existentes en el Municipio y los</p>	<p>La SAS nunca los capacitó ni para su conformación ni durante su funcionamiento posterior.</p> <p>Lo único que se recibió en la Intendencia fue una Nota de la SAS, diciéndole que el Intendente debía convocar y conformar la Mesa como exigencia del Programa TEKOPORA.</p> <p>falta de respuesta desde la SAS a los reclamos.</p> <p>La Mesa ha reclamado la exclusión de beneficiarios que no corresponden, la inclusión de nuevos beneficiarios que si corresponden y la solución de problemas tales como los descritos en el párrafo anterior.</p> <p>Los reclamos están documentados y no solo lo hace la Mesa, sino la propia Intendencia lo hace institucionalmente también, pero ni siquiera ha recibido una llamada telefónica en respuesta</p>

Distrito	Fortalezas	Debilidades
	<p>delegados de los beneficiarios de cada zona (30 comunidades). Las instituciones son: Intendencia Municipal, Junta Municipal, Supervisión Pedagógica del MEC, Escuela Local, Centro de Salud. En cuanto a los Delegados de los beneficiarios son elegidos por votación en sus comunidades.</p>	
Chore	<p>todos los sectores está representados en la Mesa, sin distinción de colores o ideologías, el único requisito es que tengan voluntad para trabajar por su comunidad;</p> <p>Los miembros están muy motivados y desde que se conformó la Mesa no ha habido deserciones;</p> <p>Un aspecto que los miembros consideran que ha contribuido al buen funcionamiento de la Mesa es la seriedad que la Intendencia demuestra en todo lo que encara.. Esto anima a la gente de todos los sectores a participar e involucrarse.</p> <p>La Mesa es parte del CONSEJO DE DESARROLLO DISTRITAL DEL CHORE, que es multisectorial y que lleva adelante otras cuestiones que ayuden al desarrollo del distrito. La Mesa no se reúne periódicamente, solo cuando hay problemas relacionados al programa, pero el Consejo si se reúne semanalmente y trata también otros problemas que atañen a los beneficiarios de PROPAIS. El CONSEJO está conformado por representantes de diferentes instituciones y por representantes de los Consejos Comunitarios existentes en cada comunidad del distrito;</p>	<p>Un problema que siempre se presenta con la SAS es que en sus visitas al distrito, nunca se ponen en contacto con la Municipalidad o con la Mesa, es decir no respetan la institucionalidad. Ellos van a la ciudad de Chore con su propia gente, se bajan de sus lujosas camionetas, hacen la tarea que deben hacer y se retiran de nuevo, sin siquiera saludar a las autoridades locales.</p> <p>En la última visita que realizaron a Chore, luego que les llegó la queja de la Intendenta por esta actitud, visitaron la comisaría para decir que contactaron a alguien de la Mesa;</p>

Objetivo 4. Nivel de articulación de las MPC y pertinencia de las decisiones tomadas.

En el presente objetivo se realiza una evaluación de los resultados de las actividades de las MPC y los niveles de articulación que han demostrado la misma con las demás instituciones que integran la MPC.

Las características y el nivel de la articulación de las MPC establecieron aspectos importantes para analizar la incidencia de la instancia en la mejora de la oferta pública, así como la pertinencia de las decisiones tomadas en el seno de la organización a fin de lograr mayor incidencia en la realidad.

Se ha identificado que la capacidad de Articulación de las MPC en general es muy limitada. Las mesas visitadas tienen un nivel muy básico de conformación y les ha constado establecerse como tal. En consecuencia su nivel y grado de decisiones es muy escasa.

La escasa respuesta que reciben por parte de la SAS, tanto en términos de control de corresponsabilidades como en lo referente a los errores producidos en ocasión de la realización del Censo a afectado negativamente las acciones de la MPC. La carencia de información respecto al funcionamiento del programa y al control de las corresponsabilidades limita el accionar de la MPC.

El grado más importante de articulación se relaciona con el ámbito de la educación. En la mayoría de los distritos fue señalado que la deserción escolar se redujo de manera importante.

Finalmente, la participación de la representación pública local es fundamental para la articulación territorial de la oferta pública con las necesidades generadas por el programa. En los distritos en donde la representación de las instituciones públicas es ejercida por funcionarios con poder de decisión, la percepción respecto a los servicios públicos ha mejorado.

Grado de Articulación de las MPC

En el caso del distrito de San Juan Nepomuceno, se ha señalado que la participación inicial en la MPC fue importante, pero debilitándose con el correr del tiempo. Se ha evidenciado una escasa, casi nula articulación con la oferta pública, y en líneas generales más bien la MPC estuvo avocada a la validación de lista.

Sin embargo, en lo referente a educación se ha observado una incidencia positiva del programa respecto a la demanda. Fue señalado que desde que el programa comenzó los niños faltan menos a la escuela. Con el tema de la salud se encuentran con dificultades debido a la falta de médico para cubrir la demanda del distrito, tienen una farmacia social independiente del ministerio que funciona como una entidad sin fines de lucro.

En el Grupo Focal se mencionó que en sus comienzos la mesa fue bastante representativa, por ejemplo; la representante del Hospital Distrital colaboraba en el control de las corresponsabilidades. Sin embargo hoy en día, la posibilidad de articular la oferta pública con la demanda de los beneficiarios, está más bien entendido como una “Oportunidad” y no como una realidad.

En Buena vista se ha señalado que en general todos los servicios funcionan bien, en el tema de salud también se cuenta con profesionales, el hospital está bien equipad, el problema está en la distancia que recorren para llegar desde las comunidades. Pero para los casos de vacunaciones por ejemplo realizan las invitaciones a través de las radios comunitarias y los líderes de la comunidad y la misma gente organizan la forma de acercar a las personas

En el distrito de Caaguazú, el grado de articulación de las MPC se ve afectado por disputas políticas entre los diferentes sectores que participan de la mesa. En el Grupo Focal realizado en la ciudad de Caaguazú, se pudo observar que existe una clara división en la MPC: por un lado los representantes de la Municipalidad (intendente, secretario de actas de la mesa) que prácticamente no asisten a las reuniones y por el otro los representantes de los sectores sociales y eclesiástico que son los que regularmente están asistiendo a las reuniones semanales. A las reuniones de la MPC nunca asistieron los representantes de dos sectores fundamentales para el programa (salud y educación), pero aún así un sector de la misma (sociedad civil y eclesiástica) se reúne semanalmente con el afán de apoyar los objetivos del programa. Además del poco o nulo respaldo del sector oficial (Municipal y estatal) la comunicación de la MPC con la SAS es bastante dificultosa por los cambios constantes de funcionarios asignados al Distrito.

En el caso de Cecilio Báez, la articulación con educación ha sido valorada positivamente, en cambio con salud no, debido a la falta de personal médico. De la

misma forma, en relación al registro civil, se ha apuntado las dificultades de este para cumplir con sus funciones básicas.

En el Departamento de Canindeyú, en los Grupos Focales realizados en Curuguaty y Corpus Christie, fueron señaladas con las debilidades más importantes de la MPC la casi nula articulación con las instituciones locales, debido a la total falta de representantes de las instituciones en la MPC.

En el Departamento de San Pedro, durante la realización del Grupo Focal en Lima, se valoró positivamente el grado de articulación de la MPC con la Municipalidad. Manifestaron que la misma aprovecha para gestionar otros servicios como la cedulación y proyectos productivos para los beneficiarios. La mesa funciona rutinariamente, se llevan actas de cada sesión y los documentos se encuentran ordenados y archivados.

El Grupo Focal de Santa Rosa del Aguaray manifiesta la existencia de un elevado grado de desorganización, manifestó además que la SAS no da participación a las instancias locales. En el distrito existen tres MPC que están buscando la convergencia en el seno del Consejo de Desarrollo Distrital promovido por el FIS. Esta situación se también se vincula al hecho de que existen problemas tales como *“Hay mucha rivalidad entre los técnicos locales de la SAS, ya que en el distrito están los Programas TEKOPORA y FIS y también los técnicos entran en la manipulación que se citó antes... Los representantes de las instituciones públicas (MEC, Salud, etc.) no quieren participar del Consejo...A nivel local la municipalidad trata de que los proyectos trabajen en forma coordinada pero al interior de la SAS se mueven en forma separada”* (Grupo Focal).

En los distritos de Chore y General Resquín se pudo observar una mejor dinámica interna, y una participación de autoridades locales en las MPC. En el primer caso, su articulación en el marco del Consejo de Desarrollo Local, contribuye a colocar los problemas propios del programa en una perspectiva más amplia a nivel local junto con los otros temas tratados en la instancia de articulación local. Sin embargo su incidencia es limitada.

La MPC de San Patricio Misiones puede considerarse como un ejemplo exitoso en materia de articulación. De acuerdo a lo referido en el Grupo Focal, la principal Fortaleza detectada fue que cuenta con miembros representativos de la comunidad de diferentes sectores, que ha logrado sobreponer el interés del programa por encima de sus diferencias políticas o ideológicas. En el taller quedó claro que ellos nunca conversan de política sino que se remiten a tratar los temas relacionados al programa. Cuando se consultó cómo verían algún cambio en el municipio

expresaron que no les afectaba la mesa seguiría siempre sólida. (Grupo Focal Misiones).

En el Departamento de Itapuá, salvo el caso de San Pedro del Paraná donde la MPC no funciona, se ha encontrado intentos de articulación entre la MPC y la oferta de servicios públicos locales. En el caso de Leandro Oviedo se manifestó que la activa participación de los miembros del concejo hace que los servicios estén bien articulados y que las instituciones cumplan con su cometido.

En Alto Vera la articulación de los servicios es un tarea desarrollada por la MPC, se trata de un distrito muy lejano cuyos servicios y apoyos por parte del estado son insuficientes, pero los integrantes del concejo hacen lo posible por satisfacer las necesidades de la comunidad a través de gestiones con las instituciones. El caso de la salud como en otros distritos también la cantidad de profesionales y medicamentos con que cuentan resultan insuficientes para la población.

Describir. Impacto positivo y negativo de las decisiones tomadas o la gestión de la MPC, hacia los beneficiarios del programa

La capacidad de Articulación de las MPC del departamento de Caazapá es muy limitada. Las mesas visitadas tienen un nivel muy básico de conformación y les ha constado establecerse como tal. En consecuencia su nivel y grado de decisiones es muy escasa. No obstante, han señalado que la escasa respuesta que reciben por parte de la SAS, tanto en términos de control de corresponsabilidades como en lo referente a los errores producidos en ocasión de la realización del Censo a afectado negativamente las acciones de la MPC.

En el grupo Focal realizado en el distrito de Caaguazú, se ha constatado que a pesar del esfuerzo y el interés que ponen los miembros de la MPC que participan habitualmente en sus sesiones, su impacto es prácticamente nulo en lo que respecta a la contribución al logro del objetivo específico del programa (corresponsabilidad) porque de hecho el programa no tiene la estructura funcional básica (facilitadores comunitarios – coordinador distrital/departamental) para que las familias logren cumplir con las mismas.

Su contribución en la validación de las familias beneficiarias no tuvo prácticamente mayor trascendencia porque la validación se hizo después del segundo pago y además la SAS no realizó aún la verificación en terreno tanto de las inclusiones y/o exclusiones propuestas por la mesa. La SAS les dijo que no podían realizar la verificación porque falta de funcionarios y que esperarían que lo realizaran los facilitadores comunitarios. En cuanto al rol de analizar el resultado del control de cumplimiento de la corresponsabilidad tampoco pudieron realizar porque está todavía no fue controlada.

En Cecilio Báez manifestaron que fueron detectados errores de inclusión pero no fueron subsanados por la SAS. En la ocasión de la primera validación (2006) se volvió a hacer censo y como consecuencia ingresaron 50 familias pero esta nueva lista no fue validada por la MPC.

En el distrito de R. A. Oviedo señalaron que en lo referente a la educación existe una buena articulación y un apoyo por parte de las autoridades encargadas de este tema. En cuanto a la salud no existe articulación, resulta muy difícil la comunicación con cualquier persona de este servicio y es el servicio más demandado.

En el caso de Corpus Christie, al igual que Yasy Kañy, el impacto positivo y la pertinencia de las acciones de la MPC y del programa en sí, es valorado desde el punto de vista que los niños asisten con mayor asiduidad a la escuela, teniendo en cuenta que en años anteriores, durante la misma fecha, se encontraba un importante nivel de deserción escolar.

Una decisión valorada como positiva por los miembros de la MPC de Curuguaty se relaciona con el hecho de seguir funcionando como MPC a pesar de la ausencia de las autoridades locales y que los beneficiarios participen de la gestión de la misma. Naturalmente, esta consideración tiene poco impacto en la finalidad de la MPC.

El Grupo Focal de Lima concordó que las acciones de la MPC fueron positivas. Reconocen que existen situaciones que no pudieron solucionar y que socavan su legitimidad, principalmente respecto a los reclamos realizados a la SAS y no contestados. Sin embargo, la conformación plural de la MPC con la Intendencia, la Junta Municipal, la Supervisión Pedagógica del MEC, Centro de Salud, contribuye que actualmente tenga mayor dinamismo e influencia en la realidad local de los servicios.

La incidencia en los demás distritos del Departamento de San Pedro es variada. La conformación de la MPC en el marco del Consejo de Desarrollo Local, en aquellas localidades en donde está el FIS contribuyó a articular las necesidades del programa con las demás necesidades locales. Por otro lado, desde el punto de vista de su articulación con el nivel central de la SAS, de acuerdo a lo señalado en Chore, es justamente uno de los puntos negativos, teniendo en cuenta que la SAS no coordina con las autoridades locales y no responde los reclamos realizados.

En Alto Vera, el Consejo de Desarrollo distrital cuenta con un plan distrital para el tema de la salud, educación y nutrición, y van siguiendo ese plan. Lo cual es muy importante, y constituye también otra experiencia digna de tener en cuenta.

Objetivo 5. Papel del Coordinador Departamental y Distrital en todo el proceso.

El presente objetivo analizó el papel que juegan el Coordinador Departamental y Distrital en el proceso de conformación y gestión de las MPC.

En varias localidades visitadas no existen coordinadores distritales o departamentales o facilitadores comunitarios. En consecuencia, al no existir todos los miembros y funcionarios necesarios para lograr el acompañamiento establecido en el M.O, el análisis se remitió más bien a lo realizado en el marco de las precariedades institucionales en las que se encuentran en el terreno los funcionarios de la SAS.

Esta última observación es altamente relevante, pues en la gran mayoría de las entrevistas y los grupos focales se ha señalado que los funcionarios en el terreno reciben poca asistencia infraestructural para el desenvolvimiento de sus tareas. En algunos distritos incluso se observó el carácter de “interino” de muchos de estos actores. De la misma forma, también se hizo referencia a la cuestión de orden salarial y la distancia geográfica que conspira con las posibilidades de un buen desempeño.

De esta manera, cuando se analizó la correspondencia o no de las funciones del coordinador departamental y distrital se tuvo en cuenta las limitaciones con las que se encuentran para realizar el trabajo de campo. Por otro lado, cuando se analizó el acompañamiento de los Coordinadores a las gestiones de la MPC, también se consideró lo precedentemente expuesto.

Más aún, si se tiene en cuenta que en muchos distritos no se cuentan con ningún Facilitador Comunitario y en otros con un número altamente insuficiente. Al carecer de esta pieza clave en el andamiaje de articulación territorial local del programa, es muy poco lo que pueden hacer los coordinadores.

En términos del M.O el Coordinador Departamental debe en su rol de retroalimentar los procesos con la Comunidad, debe proveer el resultado informatizado del cumplimiento de la Corresponsabilidad a las MPC para su tratamiento comunitario y adopción de medidas de apoyo a los hogares con dificultades para el cumplimiento, que serán informadas al Coordinador Departamental, que a su vez retorna a la Coordinación de la TMC. En tanto el Coordinador Distrital canaliza los reclamos, brinda informaciones a los beneficiarios y otras actividades realizadas por TMC. Sin embargo, como hemos señalado estas funciones son de cumplimiento limitado, teniendo en cuenta que el programa no cuenta con todos los actores necesarios y la utilización del M.O es apenas referencial en muchos casos.

Finalmente, y de manera preocupante, puede señalarse la percepción de algunos miembros de las MPC respecto a la conducta poco profesional de algunos actores institucionales que realizan a la par de sus funciones actividades proselitistas.

Correspondencia de las funciones del coordinador departamental y distrital, y la labor en el terreno.

En San Juan Nepomuceno, el coordinador departamental se encuentra sobrepasado en sus funciones y trata de cumplir de acuerdo a su disponibilidad, teniendo en cuenta que además cumple con funciones reservadas a los facilitadores comunitarios, en vista a la carencia de estos. En el Grupo Focal fue señalado que, *“que es una tarea muy difícil la que está llevando adelante... los guías familiares son un elemento muy importante para el buen funcionamiento del programa y no cuentan con ellos. Son una necesidad en este programa porque ellos tienen la oportunidad de estar y acompañar más de cerca a las familias y orientarles en su proceso. Desde el inicio del programa los 3 distritos a su cargo nunca contaron con guías”*. En el distrito de Buena Vista, se ha señalado que el coordinador departamental ha colaborado ampliamente en el proceso de constitución de la MPC.

En el Departamento de Caaguazú, Distritos de Cecilio Báez, Caaguazú y Raúl Arsenio Oviedo no cuentan con coordinadores departamentales o distritales, de acuerdo a lo señalado por los entrevistados. Tampoco existen en el Distrito de San Patricio, Departamento de Misiones y en los distritos visitados en Itapúa.

En el Distrito de Corpus Christie no se cuenta con el Coordinador Distrital, sólo con Coordinador Departamental, que se encuentra en Curuguaty. Teniendo en cuenta la distancia entre ambos municipios y las limitaciones infraestructurales del programa respecto al coordinador, la presencia en el terreno se hace muy difícil. En el Grupo Focal se ha señalado que el acompañamiento del Coordinador al proceso de instalación de la MPC.

En el mismo sentido, en el Grupo Focal realizado en Curuguaty se ha señalado que la dificultad principal para el cumplimiento de las funciones del coordinador se relacionan con la limitada infraestructura disponible. También se hizo referencia a que los coordinadores reciben el salario de un Facilitador Comunitario y se encuentran de manera interina en el cargo.

En Concepción, Yvy Ya'u, los entrevistados han mencionado una situación irregular respecto a las funciones del Coordinador Departamental, *“sus funciones están empañadas de actividades proselitistas y no fortalece la organicidad y funcionalidad de la MPC. El Coordinador Distrital es totalmente desconocido, expresa”*. En otra entrevista se ha manifestado que *“El Coordinador Distrital se encuentra ausente y no es conocido por ninguno. La función del Coordinador Departamental, al parecer, no corresponde, según enfatiza, por qué se dedica a la afiliación de sus adherentes a la línea política de su interés”*.

En el distrito visitado en Ñeembucú, se pudo constatar el trabajo del Coordinador Departamental con la MPC. Sin embargo esta labor también debe entenderse en el marco de los condicionamientos arriba expuestos, que se repiten en todos los distritos.

En el departamento de San Pedro, en todos los distritos visitados, salvo en Santa Rosa del Aguaray donde no conocen a ninguno de los coordinadores, en los demás distritos se ha valorado positivamente la labor del coordinador Departamental en el marco del acompañamiento a las actividades de la MPC. En el caso del distrito de General Resquín, no conocen al coordinador distrital.

En el caso del distrito de Lima, se ha señalado que cuentan con un Coordinador departamental y un Coordinador distrital de la SAS, así como Facilitadores o Guías Familiares. La falta de respuesta de la SAS ha ocasionado problemas a estos funcionarios pues la gente ya no les cree y no confían en ellos, según lo expresado en el Grupo Focal realizado en el distrito. El relacionamiento de la Mesa es mejor con el Coordinador distrital, que asiste a las reuniones mensuales y escucha los problemas e informa si le es posible solucionarlos o no. El Coordinador departamental es nuevo y aún no ha habido mucho contacto; el anterior no pasaba los reclamos a la SAS.

Nivel de acompañamiento de los coordinadores respecto a la MPC

Tanto en el Distrito de San Juan Nepomuceno como de Buena Vista, teniendo en cuenta la carencia de guías familiares referida en el punto anterior, el coordinador departamental es buscar cubrir las necesidades más urgentes. La percepción de los miembros de la MPC es favorable. En el distrito de Buena Vista se ha señalado que el Coordinador departamental contactó con los miembros de la MPC para revisión y validación de la lista de potenciales beneficiarios brindándoles una charla. Si bien no proveyó a la MPC el Resultado del control de corresponsabilidad procesado por el sistema informático de la SAS, suele llevar información a la MPC y discutir con ellos sobre las situaciones presentadas.

En el departamento de Canindeyú, el carácter interino de los cargos, las limitaciones infraestructurales y logísticas, el salario no acorde a las funciones, la distancia geográfica, condiciona completamente las posibilidades de acompañamiento a las actividades realizadas en el marco de las MPC. Aún así, se ha señalado que los coordinadores actuales han realizado el esfuerzo, por sobre sus posibilidades y su situación contractual, de estar presente en todas las iniciativas.

En el caso del Yvy Ñau, se ha mencionado la falta de acompañamiento por parte del coordinador departamental, teniendo en cuenta que el mismo es candidato a la Intendencia del distrito.

En San Juan Bautista del Ñeembucú, el Coordinador Departamental ha acompañado las gestiones de la MPC. El Coordinador departamental contactó con ellos para revisión y validación de la lista de potenciales beneficiarios brindándoles una charla. No retornó a la MPC el listado de control de corresponsabilidad de manera que la mesa pudiera ejercer su función de tomar medidas para el cumplimiento.

El acompañamiento es variado en el Departamento de San Pedro, en algunos distritos existe un mayor vínculo con el Coordinador Departamental y en otros la referencia es el distrital. En general participan e intentan acompañar a la MPC en sus actividades.

CONCLUSIONES

1. Un aspecto central, reiterado en la mayoría de las entrevistas, está relacionado con la forma que tiene de desembarcar el programa en el distrito. En la generalidad de los casos se pudo asociar una la desprolijidad y falta de planificación en las primeras actividades en el terreno terminaron afectamente seriamente la posterior ejecución del programa. En este sentido es también reiterado los problemas surgidos mediante las realizaciones ineficientes del Censo, los errores de inclusión y exclusión que incidieron negativamente en la legitimidad del programa y de las posteriores actividades que derivan de la misma, como por ejemplo, la constitución de la MPC. Incluso se ha referido, que la mala aplicación del Censo se ha utilizado en términos de propaganda política partidaria, tanto a favor como en contra.
2. La rotación permanente de los referentes institucionales a nivel central afectó el traspaso de información a los referentes de las MPC. Tanto en los grupos focales como en las entrevistas, ha sido señalado este factor como una situación que genera desconcierto y discontinuidad de los pocos trabajos que pueden articularse con la administración central del programa.
3. La falta de planificación y articulación territorial entre programas de la misma institución, produce confusión y tensiones entre los actores locales y los beneficiarios. En un Grupo Focal incluso se ha mencionado la rivalidad entre técnicos de la SAS de diferentes proyectos. Esta suerte de disputa o competencia entre las diferentes iniciativas socava completamente los intentos por articular una instancia local que tenga como función el plateo y la solución de los problemas sociales del distrito.
4. En la mayoría de los casos la persona que recibe la primera información sobre el programa es el intendente al cual se le solicita la conformación de la mesa pero no se detallan las funciones específicas que esta debe cumplir ni la forma en que se debe designar a un representante.
5. Los miembros de la MPC no reciben información fehaciente acerca de las funciones de la mesa, en la mayoría de los casos la conformación de la mesa estuvo a cargo del intendente quien brindo explicaciones escuetas sobre el objetivo de la conformación de la mesa, sin la presencia de ningún miembro de la SAS.
6. Por otro lado, por parte de los miembros de la mesa, se observó un profundo desconocimiento de los objetivos, estructura y funcionamiento del programa,

desconocen la globalidad del programa. Nunca recibieron información a través de documentos.

7. Las mesas que se encuentran funcionando lo hacen por el interés y compromiso de sus miembros que a pesar de la escasa orientación o apoyo por parte de la SAS sigue funcionando. En el caso de las mesas que dejaron de funcionar, es probable que sus miembros en principio se presentaban muy interesados en realizar un trabajo voluntario pero debido a la falta de información u orientación se desmotivaron y perdieron interés por permanecer en las mismas y fueron abandonando.
8. Por otro lado el funcionamiento de las mesas o consejos es directamente proporcional al interés que presta el/la intendente de cada localidad, en aquellas localidades donde el intendente se involucra con el programa presta mucha atención, interés y apoyo, el funcionamiento de las mesas en general, se ajusta a lo establecido en el MO.
9. El primer tropiezo con que se encuentran es el relacionado a la depuración de las listas de beneficiarios, e inclusión de otros dado que no obtienen respuesta de la SAS, como mesa cumplieron con su función de analizar las listas, pero como no tienen retorno, la comunidad centra su confianza en ellos y no pueden cumplir.
10. La calidad de la representación en las mesas es muy importante porque demuestra el grado de compromiso de las instituciones y sus directivos. Se observo que en aquellas comunidades donde los miembros de mesa o de concejo son los responsables directos de las instituciones, llámese directores, presidentes coordinadores o como sea, los de rango más alto dentro de ellas, las mesas funcionan mejor en el sentido que además de realizar la funciones establecidas en el MO coordinan otros servicios que consideran importante para los beneficiarios, a la vez estos últimos cumplen a cabalidad con sus corresponsabilidades.
11. En cuanto al acompañamiento brindado por la SAS para la implementación del programa en general existe mucho reclamo de la falta de información, orientación y apoyo por parte de la misma.
12. La percepción respecto a la escasa presencia de la SAS en el acompañamiento, entiéndase como comunicación fluida, materiales informativos o de apoyo, plan de actividades etc., podría deberse por un lado

que los mismos funcionarios/as asignados al programa desconocen las funciones de los diferentes actores que deben intervenir en el funcionamiento del programa y la función específica que cada uno de ellos debe cumplir, porque en el caso de las mesas la única actividad para la que convocan o establecen algún tipo de comunicación es para la revisión y verificación. Posteriormente dejan de establecer contacto y tampoco dan respuestas, por ningún medio, a los planteamientos o reclamos presentados por las mesas.

13. Respecto a la forma de nombrar un representante institucional para ser miembro de la mesa, según lo establece el manual operativo, la organización o institución debe enviar por escrito a la SAS, la designación de su representante, este punto no se cumplió en ninguno de los casos.
14. Desde el punto de vista de la calidad de la representación, todavía hay mucho que mejorar. En la generalidad de los casos, la representación más plural y democrática corresponde al sector de las organizaciones sociales. Sin embargo, en el caso de la representación pública, la calidad de la representación deviene del grado y poder de decisión que tengan las personas que representan al sector en la MPC. En muchas ocasiones la representación pública es testimonial.
15. La experiencia de convergencia de diferentes instancias en el marco del Consejo de Desarrollo Local debe ser analizada por la SAS como una estrategia posible que evite la confusión y la división artificial de la comunidad en temas que le son propios a la institución en su nivel programático, pero que nada tienen que ver con la realidad local de los ciudadanos del distrito. Se ha podido constatar que en algunos municipios donde se trabaja como Consejo de Desarrollo Distrital, incluso se cuentan con Plan de Desarrollo, que posibilitan una mayor articulación entre la oferta pública y las demandas sociales generadas por el programa de Transferencias Condicionadas. (Alto Vera).
16. El rol que pueden desempeñar el Coordinador Departamental y Distrital se encuentra altamente condicionado por las limitaciones infraestructurales del programa. No disponen de los instrumentos básicos para el desarrollo de sus actividades, principalmente los relacionados a la logística.
17. La decisión de ampliar la cobertura programa sin contar con la totalidad de los recursos humanos, ni la planificación básica necesaria para asegurar la ejecución correcta del programa debe analizarse seriamente.

18. Se ha evidenciado una total falta de metodologías o instrumentos técnicos para el establecimiento de las MPC. La mayoría fue formada mediante la predisposición de la gente.
19. El programa no se ha preocupado por hacer llegar al terreno, tanto a sus funcionarios como a los actores locales, la información básica necesaria para entender los objetivos, funciones y operativas del programa.
20. En la generalidad de los casos los entrevistados han señalado desconocer completamente el M.O y las funciones de la MPC.
21. El M.O es una referencia meramente formal. En gran parte de lo verificado en el terreno no se compadece en absoluto con lo establecido en el M.O.
22. La participación de las autoridades con el programa, desde el inicio del proceso de planificación de las actividades en el terreno, es central para el éxito. Aquellos distritos en donde la representación política y pública local acompañó la ejecución del programa desde el inicio, han demostrado tener un mejor y más legítimo desempeño.
23. La tarea de vinculación de las autoridades locales es una función gerencial ineludible de la SAS. Sin embargo, más que la remisión de una nota formal y breves explicaciones presenciales, no se evidenció una estrategia institucional de articulación con las autoridades locales.

ANEXOS

ANEXO I. Plan de Trabajo

ANEXO II Presentación de Principales Resultados en PowerPoint

ANEXO IV Guía de Entrevistas

ANEXO V Entrevistas Individuales

ANEXO VI Grupos Focales

ANEXO VII Registros Fotográficos

ANEXO VIII TDR