

PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN EN TERRENO

Modelo de gestión para la atención integral de grupos en situación de vulnerabilidad

1. Presentación y fundamentación

El presente protocolo constituyó el instrumento operativo central del proyecto de innovación "Más Paraguay", formulado en el marco del Programa Innovadores Públicos 2026. Su elaboración respondió a la necesidad de estandarizar el abordaje institucional de los grupos en situación de vulnerabilidad, superando la dispersión de criterios y la falta de coordinación interdireccional que históricamente dificultó la atención integral de esta población. El modelo de gestión se organizó en torno a tres componentes clave —el método de trabajo en terreno, el documento censal de relevamiento y la herramienta de innovación digital— que, articulados entre sí, permitieron transformar la intervención puntual en un proceso sistemático, trazable y orientado a resultados verificables.

2. Marco institucional

2.1 El Ministerio de la Defensa Pública

El Ministerio de la Defensa Pública se configuró, conforme a su ley orgánica, como una institución autónoma encargada de garantizar el acceso a la justicia y la defensa de los derechos de las personas, con especial atención a los sectores en situación de vulnerabilidad. Esta autonomía institucional resultó determinante para el diseño del protocolo, en la medida en que habilitó a la institución a desarrollar un modelo de gestión propio, articulado por resolución ministerial, sin depender de la intervención de otros poderes del Estado para su implementación operativa. Bajo la conducción del Defensor General, la institución desplegó su actuación a través de defensores públicos organizados por circunscripción y de direcciones especializadas que, en el caso del proyecto de innovación aquí protocolizado, confluyeron en un equipo integral estable de carácter interdireccional.

2.2 Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP

El Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP (DGAIC) cumplió un rol de particular relevancia en el diseño e impulso Más Paraguay. Este equipo concentró la gestión de las relaciones de cooperación institucional del Ministerio de la Defensa Pública, tanto en el plano de la cooperación jurídica internacional como en el de la cooperación técnica con organismos multilaterales y con instituciones académicas. Su intervención en el proyecto no resultó incidental: la naturaleza misma de Más Paraguay, enmarcado en el Programa Innovadores Públicos y sostenido por la articulación con organismos de cooperación técnica, requirió de una dirección con capacidad de gestión de alianzas externas, de

negociación de convenios y de vinculación con la cooperación internacional en materia de innovación pública y acceso a la justicia.

En el ejercicio de estas competencias, la DGAIC sostuvo vínculos de trabajo con centros académicos y de investigación jurídica orientados, entre otros propósitos, al fortalecimiento del Plan Nacional de Acceso a la Justicia impulsado por el Ministerio, y participó en instancias de cooperación jurídica internacional vinculadas a la protección de derechos de personas en situación de vulnerabilidad. Esta trayectoria de gestión de alianzas y de coordinación interinstitucional dotó a la DGAIC de las capacidades necesarias para asumir, dentro del equipo integral estable, una función de enlace entre el proyecto y los organismos de cooperación técnica y financiera que acompañaron su desarrollo, así como de custodia de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables al diseño de la intervención.

2.3 Articulación interdireccional

El equipo integral estable se concibió como una instancia de articulación entre direcciones con competencias complementarias. El Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP aportó la vinculación externa y el resguardo de los estándares de derechos comprometidos internacionalmente, la Dirección de Estadística proveyó el sustento cuantitativo, la Dirección de Tecnologías de la Información y la Comunicación sostuvo la infraestructura digital, la Dirección de Derechos Humanos orientó el enfoque de derechos de cada intervención, el área de Investigación aportó el respaldo metodológico y la Dirección de Pueblos Indígenas garantizó la pertinencia cultural del abordaje. Esta arquitectura interdireccional, formalizada por resolución ministerial, constituyó en sí misma una innovación en la gestión institucional del Ministerio de la Defensa Pública, en la medida en que instaló un mecanismo permanente de trabajo conjunto allí donde antes primaban las actuaciones sectoriales.

3. Marco teórico y conceptual

3.1 El enfoque de derechos humanos y la vulnerabilidad social

El protocolo se sustentó en el enfoque de derechos humanos como marco conceptual rector, entendido como aquel que reconoce a las personas destinatarias de la intervención en calidad de titulares de derechos exigibles y no de meras beneficiarias de una prestación asistencial. Bajo esta perspectiva, la situación de vulnerabilidad se comprendió como un fenómeno multidimensional, resultante de la confluencia de privaciones en el acceso a bienes y servicios básicos, y no como un atributo individual de las personas afectadas. Los cinco estándares mínimos definidos por el protocolo —agua potable, luz eléctrica, identidad, salud y acceso a la justicia— operacionalizaron esta noción multidimensional de vulnerabilidad,

permitiendo su medición y su seguimiento sistemático a lo largo de las tres visitas previstas.

3.2 La gestión pública por procesos

El diseño del protocolo se apoyó, asimismo, en el paradigma de la gestión pública por procesos, que propone organizar la actuación institucional en secuencias de actividades interrelacionadas, con entradas, salidas y responsables definidos, en lugar de en actuaciones aisladas y no estandarizadas. La secuencia de las tres visitas —relevamiento e individualización, intervención con base en información y seguimiento de la evolución— constituyó la expresión concreta de este enfoque, en tanto cada visita se concibió como una etapa del mismo proceso, con productos verificables que alimentaron la etapa siguiente: el Instrumento 1 de la primera visita, el plan de acción y las derivaciones de la segunda, y la actualización del estado de semaforización en la tercera.

3.3 La innovación pública como paradigma del proyecto

Más Paraguay, se inscribió en el paradigma de la innovación pública, entendida como la incorporación deliberada de nuevas formas de organización, de nuevos instrumentos y de nuevas tecnologías en la resolución de problemas públicos ya identificados. La decisión de desarrollar la herramienta informática sobre la base de un prototipo existente, en lugar de construir una solución desde cero, respondió a este enfoque, que privilegia la iteración y el perfeccionamiento progresivo por sobre el desarrollo de soluciones cerradas. En el mismo sentido, la previsión de una revisión periódica del protocolo, a cargo del equipo integral estable en articulación con el área de Investigación, incorporó la lógica de mejora continua propia de los procesos de innovación pública, en los que ningún instrumento de gestión se concibe como definitivo.

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

Establecer un procedimiento operativo estandarizado que ordenara la actuación de la Defensa Pública ante situaciones de vulnerabilidad detectadas en terreno, garantizando una respuesta integral, coordinada y con seguimiento continuo hasta la efectiva restitución de derechos.

4.2 Objetivos específicos

El protocolo se propuso, en primer lugar, conformar un equipo interdisciplinario estable con representación de las direcciones institucionales pertinentes, bajo la coordinación general de la Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP en

lo relativo a la vinculación externa del proyecto; en segundo lugar, dotar a dicho equipo de una capacitación permanente y actualizada; en tercer lugar, implementar una metodología de intervención estructurada en visitas sucesivas y complementarias; en cuarto lugar, definir un piso mínimo de derechos exigibles en toda intervención; y, por último, instrumentar herramientas de gestión — documentales e informáticas— que permitieran el relevamiento, la categorización y el seguimiento de cada caso.

5. Alcance y población destinataria

El protocolo se aplicó a las intervenciones desarrolladas por el equipo integral estable en comunidades y grupos identificados en situación de vulnerabilidad, con independencia del origen de la detección del caso, ya fuera está motivada por denuncia, por articulación interinstitucional o por relevamiento activo del propio equipo.

6. Conformación del equipo integral estable

Mediante resolución ministerial se conformó un equipo integral estable, de carácter permanente, integrado por representantes de la Dirección de Estadística, la Dirección de Tecnologías de la Información y la Comunicación, la Dirección de Derechos Humanos, la Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP, el área de Investigación y Dirección de Pueblos Indígenas. La estabilidad del equipo, formalizada por resolución ministerial, resultó condición necesaria para la acumulación de experiencia institucional y la continuidad de los casos en seguimiento, y permitió que la Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP ejerciera de manera sostenida su función de enlace con los organismos de cooperación que acompañaron el proyecto.

7. Capacitación del equipo técnico

El Instituto Técnico Superior de la Defensa Pública desarrolló un módulo permanente de capacitación destinado a los integrantes del equipo integral estable. Dicho módulo abordó, de manera continua y no solo inicial, el tratamiento adecuado de grupos en situación de vulnerabilidad y las técnicas específicas de trabajo en terreno, incluyendo pautas de abordaje comunitario, protocolos de seguridad para el equipo desplazado y criterios uniformes para el uso de los instrumentos de relevamiento. La Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP contribuyó a este componente incorporando al plan de capacitación los estándares internacionales de derechos humanos relevantes para el trabajo con poblaciones en situación de vulnerabilidad, en articulación con los organismos de cooperación con los que la institución mantenía vínculos de trabajo.

8. Metodología de intervención en terreno

El proceso de intervención se estructuró en tres visitas sucesivas, concebidas como etapas de un mismo ciclo de atención y no como actuaciones aisladas.

La primera visita correspondió al relevamiento y la individualización de necesidades. En esta etapa, el equipo identificó a las personas y los núcleos familiares afectados, relevó sus condiciones de acceso a los derechos considerados prioritarios y volcó la información recabada en el documento censal de relevamiento, cargándola simultáneamente en la herramienta informática cuando las condiciones técnicas del lugar lo permitieron.

La segunda visita se orientó a la intervención con base en la información obtenida en la etapa anterior. A partir de los datos relevados y de la categorización de urgencia asignada por el sistema, el equipo ejecutó las soluciones y las derivaciones correspondientes, articulando cuando resultó necesario con otras instituciones públicas competentes en cada estándar de derecho comprometido, tarea en la que la función de enlace institucional de la Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP resultó especialmente relevante en los casos que requirieron gestiones ante organismos externos al Ministerio.

La tercera visita cumplió una función de seguimiento de la evolución de la respuesta brindada, permitiendo verificar si las soluciones implementadas efectivamente resolvieron la situación de vulnerabilidad detectada o si, por el contrario, requerían una nueva intervención o una derivación adicional. En esta etapa se actualizó el estado de semaforización de cada caso y se completó el registro fotográfico previsto como evidencia de la intervención. Esta secuencia de tres visitas dotó al protocolo de un carácter cíclico y verificable, en el que ninguna intervención se consideró cerrada sin la constatación de su resultado.

9. Estándares mínimos de acceso a derechos

El protocolo definió cinco estándares mínimos como umbral de referencia para toda intervención: agua potable, luz eléctrica, identidad —comprendida como acceso al certificado de nacimiento y a la cédula de identidad—, salud y acceso a la justicia, este último entendido particularmente en relación con la prestación de alimentos. Estos cinco pilares funcionaron como criterio uniforme de diagnóstico en la primera visita y como parámetro de evaluación de resultados en la tercera, de modo que toda intervención pudo medirse en función del grado de cobertura alcanzado sobre cada uno de estos estándares. La definición de este piso mínimo tradujo, en términos operativos, el enfoque de derechos humanos descripto en el marco teórico del presente protocolo.

10. Instrumentos y herramientas de gestión

El componente instrumental del protocolo se desarrolló en tres piezas documentales y tecnológicas complementarias, elaboradas como anexos del presente instrumento.

El Documento de Relevamiento Censal, en su versión 2.0, constituyó el cuestionario de intervenciones comunitarias aplicado durante la primera visita, perfeccionado a partir de la revisión de experiencias previas de trabajo en terreno para captar con mayor precisión la situación de cada uno de los cinco estándares mínimos de derechos.

El Manual de Intervención detalló el procedimiento operativo para el contacto y el abordaje inicial con la comunidad, estableciendo pautas uniformes de presentación del equipo, de comunicación con los referentes comunitarios y de registro de la información, con el propósito de asegurar la homogeneidad de la intervención con independencia de los integrantes actuantes en cada caso.

La Herramienta Informática de relevamiento en tiempo real, desarrollada sobre la base de un prototipo existente, permitió la carga digital de los datos relevados, la categorización de las necesidades según su urgencia, el seguimiento de cada caso mediante un sistema de semaforización de estados y el cruce de datos entre intervenciones, aportando a la Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP información sistematizada para la elaboración de informes de cooperación y de rendición de cuentas ante los organismos vinculados al proyecto.

11. Acciones de seguimiento

El sostenimiento del protocolo en el tiempo se apoyó en tres acciones complementarias. Por un lado, el módulo permanente de capacitación, ya referido, mantuvo actualizado al equipo técnico. Por otro lado, se incorporó el registro fotográfico en tiempo real como medio de verificación de las intervenciones realizadas, con un plazo máximo de quince días para su carga en el sistema. Finalmente, el seguimiento de cada caso quedó a cargo del mismo equipo que había intervenido inicialmente, criterio que buscó preservar la continuidad del vínculo con la comunidad y la trazabilidad de la información a lo largo de las tres visitas.

12. Disposiciones finales

El presente protocolo quedó sujeto a revisión periódica por parte del equipo integral estable, en articulación con el área de Investigación, a fin de incorporar los ajustes que la experiencia de aplicación en terreno fuera indicando, tanto en el documento censal como en el manual de intervención y en la herramienta informática asociada. La Equipo de trabajo de Innovadores Públicos del MDP quedó encargada de

comunicar los resultados de dicha revisión a los organismos de cooperación vinculados al proyecto, en el marco de sus competencias generales de vinculación institucional externa.