

**FACULTAD LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES –FLACSO-  
SEDE ARGENTINA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**Transición Política y Políticas sociales en Paraguay  
1989-2005.  
Una mirada desde la Teoría Relacional**

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR POR

José Guillermo Monroy Peralta

Bajo la dirección del Doctor:

Francisco Delich

Buenos Aires, febrero 2008

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-FLACSO- SEDE ARGENTINA  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

---

**Transición Política y Políticas sociales en Paraguay  
1989-2005.  
Una mirada desde la Teoría Relacional**

**Tesis Doctoral**

**Presentada por:**

**José Guillermo Monroy Peralta**

**Bajo la dirección del Doctor:**

**Francisco Delich**

**Buenos Aires, febrero 2008**

## RESUMEN

Esta tesis explora el surgimiento y el modelo que siguen las políticas sociales en Paraguay en el marco de la transición democrática iniciada en 1989.

El estudio utiliza las categorías aportadas por la teoría relacional, en cuanto la misma establece que “un mejor nivel de análisis en la actualidad estaría dado por las relaciones y articulaciones de cuatro campos a saber: el Estado, la Nación, la Sociedad Civil y los Mercados; los cuales se convierten en unidades analíticas diferenciadas y diferenciables porque evolucionan impulsadas por una lógica específica” .

Con la transición democrática se inicia también una mayor preocupación por el ámbito de lo social en Paraguay. Así en 1995 se conforma la Secretaría de Acción Social, la cual recibe como misión la tarea de diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad; así como promover una mayor equidad social, impulsando al capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social.

Paraguay ha padecido un crónico déficit democrático, que frecuentemente, se ha traducido en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, amiguismo y, en casos extremos, de nepotismo, que han sido la expresión, a nivel del régimen político, de una “captura” de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares.

Las políticas sociales que se han implementado en el país no son ajenas a dicha situación. De esa cuenta, el modelo actual de hacer política social en Paraguay está sustentado en el modelo de los Fondos de Inversión Social impulsado desde mediados de los años 80s por los organismos financieros internacionales; los cuales establecían que era necesario dar espacios a los pobres en participar en las políticas sociales que les incumben. Sin embargo, éstos espacios son potenciados más bien desde una visión gerencial neoinstitucional, el cual está en sintonía con la configuración de un Estado mínimo y una sociedad de mercado. Aunado a esto se da una profunda debilidad de la sociedad civil; lo que no ha posibilitado que en el país el debate más amplio y sostenido sobre las políticas sociales que el país necesita aún no ha sido dado.

## SUMMARY

This thesis explores the emergence of social policy in Paraguay, in a context of democratic transition that started in 1989.

The study uses the categories contributed by the relational theory that establishes that " at present, a better level of analysis could be given by the relations and joints of four fields, that is to say: State, Market, Civil Society and Nation. Each of these fields is an analytical differentiated and distinguishable unit, since they evolve and developed impelled by an specific logic ".

With the beginning of democratic transition, a major concern about the scope of social policies also begins in the country. In 1995, the Secretariat of Social Action is conformed. The secretariat receives the mission of designing and implementing, in a participative way, the social policies that are required to attack poverty and vulnerability; as well as to promote a major social equity, stimulating social capital and a more to the share capital, the most just economic order, a more just economic order and a system for social promotion and protection to the poor.

For many years, Paraguay has suffered a chronic democratic deficit, that frequently, has been translated in phenomena of authoritarianism, clientelism, patronage, and in extreme cases, in nepotism. For these situations, the political regime has shown high levels of "captured o kidnapping" of public institutions and public policies by particular interest groups.

Social Policies that have been implemented in the country has not been free of the situation described above. For that reason, the current model of implementing social policies in the country is based on the model proposed during the eighties by the international financial institutions. The Social Investment Fund has been the model followed by Paraguay in preparing, planning and implementing social policies in the country. This model established that it was necessary to give spaces to the poor in taking part and participate in those social polices that are related to them. Nevertheless, these spaces are promoted from a managerial vision, which is in sintony with the

configuration of a minimum State and a market society. Combined with this situations is the fact, of a weak Paraguayan civil society that has been slightly capable of questioning the social policy model that has been implemented by the State.

A wider debate, in terms of social policy, is still missing in the country.

## Agradecimientos

Esta tesis fue apoyada por una beca de tres años de duración a través del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica –CIRMA-, con el apoyo del Instituto Internacional de Educación de la Fundación Ford. De esa cuenta quiero empezar por agradecer al personal de dichas instituciones por el apoyo recibido a lo largo de estos años de estudio. En especial quisiera dejar constancia de mi agradecimiento tanto a Víctor Martínez como a Teresa San Román, por su confianza, estímulo y palabras de aliento.

A la FLACSO Argentina, que a lo largo de los últimos cuatro años me acogió con cariño y con la certeza de estar brindándome los conocimientos necesarios para seguir apostando por el desarrollo de América Latina. A todos los buenos profesores que aquí conocí... MIL GRACIAS.

A mi asesor de tesis, al Profesor Francisco Delich, por sus sabios consejos y amistad invaluable.

Esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas en el Paraguay. Le debe mucho a diversos funcionarios de gobierno. Los períodos de trabajo en la Secretaría de Acción, en la Secretaría del Ambiente, así como en el Ministerio de Salud, fueron claves para entender la lógica del quehacer de la política social en el país. También le debe mucho a intensas horas de diálogo con dirigentes y líderes de organizaciones sociales, grupos de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales. A través de estos últimos me acerqué a personal de prensa y editorialistas, que me ayudaron a matizar mis dudas y a entender históricamente los procesos.

Las discusiones de ideas y borradores también le debe a amigos del ámbito académico e intelectual paraguayo.

Por último y no por ello menos importante, quiero dedicarle este trabajo a mi madre y mis hermanos, que me alentaron en estos años. A mi esposa, María Magdalena, y a nuestra hijas: Gaby y Lauri, por su amor, paciencia, espera y apoyo. También a mis suegros, cuñados y sus respectivas esposas.

A un amigo muy especial, que siempre ha estado conmigo en los buenos y malos momentos. Muchas Gracias.

Sin todos estos vínculos, difícilmente hubiera podido llegar a algún lado.

A todos y todas, gracias.

## INDICE

Título	No. Pg
Introducción	1-8
Capítulo I Marco Teórico	9-47
1. La Teoría Relacional	9-28
1.1 Las Categorías de Análisis de la Teoría Relacional	10-12
1.2 Los Cuatro campos de Análisis	13-15
1.2.1 El Estado	13-15
1.2.2 La Sociedad Civil	15-18
1.2.3 El Mercado	18-19
1.2.4 La Nación	19-20
1.3 La Articulación de los cuatro campos de análisis. Las Relaciones	21-28
1.3.1 Relación Estado-Mercado	21-23
1.3.2 Estado-Sociedad Civil	23-25
1.3.3 Mercado-Sociedad Civil	25-26
1.3.4 Estado-Nación	26
1.4 La articulación de los cuatro campos (modelo teórico de análisis)	27-28
1.5 Las Políticas Sociales en América Latina 1980-2000	29-39
1.5.1 La Cuestión de la Nueva Política Social	31-39
1.6 El Análisis de las Políticas Sociales	39-43
1.6.1 El análisis desde los actores, fortalezas y debilidades	39-43
1.6.2 El análisis desde la teoría de la innovación	43-47
Capítulo II Marco Metodológico	48-58
2.1 Utilización de la Teoría Relacional y Categorías generales	48
2.2 Metodología para el análisis de las políticas sociales	49-55
2.3 Trabajo de campo	56
2.4 Entrevistas y categoría de actores seleccionados para las mismas	56-57
2.5 Instrumentos	57-58
2.5.1 El cuestionario	57-58
2.5.2 Las discusiones focales	58
2.6 Método para el procesamiento de datos	58

## INDICE

Título	No. Pg
Capítulo III Paraguay Desde la Teoría Relacional	59-95
3. Paraguay	59-95
3.1. Aspectos Demográficos	59-60
3.2. Estado	61-60
3.2.1 Antecedentes Socio-Históricos	61-66
3.2.2 Transición Democrática 1989-2005	66-75
3.3 Mercado y Economía	75-87
3.3.1 Índice de Competitividad del País	86-87
3.4 Sociedad Civil	87-91
3.4.1 Partidos Políticos	91-92
3.5 Nación	93-95
Capitulo IV Políticas Sociales en el Paraguay	96-156
4.0 Políticas Sociales en el Paraguay	96-156
4.1 Pobreza y Desigualdad en Paraguay	96-98
4.2 Gasto Social 1990-2005	98-101
4.3 Las Políticas Sociales en Paraguay 1990-2005	101-156
4.3.1 La Secretaría de Acción Social	103-156
4.3.2 Programas y Proyectos de la Secretaría de Acción Social	105-156
4.3.2.1. El Programa de Inversiones Sociales I (PROPAIS I)	108-115
4.3.2.2 La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza	115-117
4.3.2.3 El Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del país (PRAMTN)	118-120
4.3.2. 4. El Fondo Económico, Productivo y de Reconversión Laboral (FREPEL)	120-121
4.3.2.5. Formación de Comunidades Autogestionarias mediante el proceso participativo de construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento comunitario.	121-122
4.3.2.6. El Programa de Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo (AMAR)	122-124
4.3.2.7. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)	124-130
4.3.2.8. La Red de Protección Social	131-149
4.3.2.9. El Programa de Inversiones Sociales II (PROPAIS II)	150-156

INDICE		
Título		No. Pg
Capítulo V Presentación de Resultados (Análisis de Tres Programas Sociales)		157-194
5.1. El Programa de Inversiones Sociales I ( PROPAIS I)		157-164
5.1.1 Presentación del Programa y Objetivos		157
5.1.2 Población beneficiada		157- 158
5.1.3 Valoraciones sobre el Proyecto		158- 163
5.1.4 Reflexiones sobre el PROPAIS I		164
5.2. El Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)		165-175
5.2.1 Presentación del Programa y Objetivos		165
5.2.2 Población beneficiada		166
5.2.3 Valoraciones sobre el Proyecto		166- 172
5.2.4 Reflexiones sobre el PRODECO		173-175
5.3. El Programa Tekoporá (Red de Protección Social)		175-181
5.3.1 Presentación del Programa y Objetivos		175
5.3.2 Población beneficiada		175
5.3.3 Valoraciones sobre el Proyecto		176- 179
5.3.4 Reflexiones sobre la Red de Protección Social		180-181
5.4 Reflexión final sobre las Políticas Sociales en la Secretaría de Acción Social		182-194
Capítulo VI: Estudios de Caso de Políticas Sociales a Nivel Local		195-242
6.1 Caso No. 1: Distrito de Atyrá. Departamento de Cordillera		195-207
6.2 Caso No. 2: Carapeguá		208-221
6.3 Caso No. 3: Repatriación		222-234
6.4 Análisis de las tres experiencias		235-242
Capítulo VII: Conclusiones		243-249
Bibliografía		250-260

## INDICE TABLAS Y CUADROS

Título	No. Pg
Tabla No. 1.1 Matriz sobre los campos de análisis y su articulación	28
Tabla No. 1.2 Fortalezas, Oportunidades y Debilidades en la relación entre Estado y sociedad civil en la Política social.	42-43
Tabla No. 2.1 Variables para el análisis de las políticas sociales desde la Teoría Relacional	51-55
Cuadro No. 3.1 Distribución espacial de la población en el Paraguay 1962-2002	60
Cuadro No. 3.2 Sistema de Producción y cantidad de establecimientos Agrícolas. Paraguay 1991.	78
Tabla No. 3.1 Paraguay. Población ocupada, según categoría de ocupación 2002-2003	79
Tabla No. 3.2 Paraguay: Evolución de algunos indicadores económicos 1990-2004.	84
Tabla No. 3.3 Paraguay: Producto Interno Bruto por ramas de actividad	85
Cuadro No. 4.1 Paraguay: Estratos de pobreza, según tipo y área. Años 1994-2002.	98
Tabla No. 4.1 Paraguay: Gasto público social como porcentaje del Producto Interno Bruto 1990-2003.	98
Tabla No. 4.2 Paraguay: Gasto público social y componentes. 1980-2000	99
Tabla No. 4.3 Paraguay: Gasto público social como porcentaje del Gasto Público total 1990-2003.	100
Tabla No. 4.4 Paraguay: Gasto social per per 1990-2003.	100
Cuadro No. 3.2 Programas ejecutados y a ejecutar por la Secretaría de Acción Social	106
Cuadro No. 4.3 Costo total del PROPAIS I y su financiamiento	112
Cuadro No. 4.4 Paraguay: Departamentos beneficiados por el PROPAIS I	113
Cuadro No. 4.5 Paraguay: Diagnóstico de base y metas prioritarias de la Estrategia para la Reducción de la pobreza para el año 2015.	117

## INDICE TABLAS Y CUADROS

Título	No. Pg
Tabla No. 4.5 Número de proyectos ejecutados por PRODECO al 2005. Por categoría y departamento.	128
Tabla No. 4.6 Número de beneficiarios de los proyectos ejecutados por PRODECO al 2005.	129
Tabla No. 4.7 Tipo de población atendida por los proyectos ejecutados por PRODECO al 2005.	129
Cuadro No. 4.6 Paraguay: Tipo de intervenciones de la Red de Protección Social	132
Tabla No. 4.8 El Índice PLIPEX para la priorización de la población seleccionada Por la Red de Protección Social	136
Tabla No. 4.9 Índice PLIPEX por departamento	137
Cuadro No. 4.7 Resultados del censo en zonas priorizadas por la Red	140
Cuadro No. 4.8 Hogares seleccionados en las zonas priorizadas por la Red	141
Cuadro No. 4.9 Número de hogares a inscribir en la Red de Protección Social	143
Cuadro No. 4.10 Síntesis del trabajo realizado por la Secretaría de Acción Social hasta diciembre del 2005.	154
Tabla No. 5.1 Fortalezas y Debilidades del PROPAIS I	161
Tabla No. 5.2 Matriz de Análisis del Programa de Inversiones Sociales	163
Tabla No. 5.3 Fortalezas y Debilidades del PRODECO	171
Tabla No. 5.4 Matriz de Análisis del PRODECO	172
Tabla No. 5.5 Fortalezas y Debilidades de la Red de Protección Social	178
Tabla No. 5.6 Matriz de Análisis de la Red de Protección Social	179
Tabla No. 6.1 Evolución poblacional del municipio de Atyrá. 1950-2002	197
Tabla No. 6.2 Evolución poblacional del municipio de Carapeguá. 1950-2002.	209
Tabla No. 6.3 Evolución poblacional del municipio de Repatriación. 1950-2002.	224

## INDICE DE GRAFICOS E ILUSTRACIONES

Ilustración 2.1 Mapa del Paraguay	59
Gráfico No. 3.1 Índice de Competitividad Global (países seleccionados)	86
Gráfico No. 3.2 Crecimiento de la productividad total de los factores en los 90	86
Gráfico No. 4.1 Características actuales del gastos social en el Paraguay	101
Gráfico No. 4.2 Organigrama Secretaría de Acción Social	107
Gráfico No. 4.3 PROPAIS: proyectos ejecutados por beneficiarios 1997-2003	114
Gráfico No. 4.4 PROPAIS: proyectos ejecutados por sector 1997-2003	115
Gráfico No. 4.5 PRODECO: el ciclo del proyecto	130
Ilustración 4.1 Índice PIPLEX por departamentos priorizados	138
Ilustración 6.1 Mapa del Departamento de Cordillera	196
Ilustración 6.2 Mapa del Departamento de Paraguari	208
Ilustración 6.3 Mapa del Departamento de Caaguazú	223
Anexo No. 1 Listado de personas entrevistadas	
Anexo No. 2 Cuestionario	

**TESIS**  
**Transición Política y Políticas sociales en Paraguay 1989-2005.**  
**Una mirada desde la Teoría Relacional**

**Introducción**

En 1989 se inicia en el Paraguay la transición democrática, lo que permite la conformación o reconfiguración de una serie de estructuras político-institucionales, a la par del establecimiento de una Constitución Política en 1992.

Desde inicios de la transición democrática, se empezaron a ensayar una serie de propuestas y modelos de política social, orientadas a hacer viable la resolución de los graves problemas y necesidades en las que se encuentran miles de paraguayos.

La sociedad civil paraguaya, ha desplegado una serie de acciones y estrategias, orientadas a incidir en la negociación, gestión e implementación de la política pública. La re-articulación del movimiento social ha sido parte central en el proceso de la transición a la democracia.

La presencia de la sociedad civil se ha puesto de manifiesto, en los últimos 16 años, a través de diversas campañas y procesos ciudadanos que se impulsaron para fortalecer la cultura de la participación cívica; las auditorías ciudadanas y los movimientos participacionistas que han llamado a conformar juntas comunales; las asociaciones de desarrollo, las cooperativas, etc.

En Febrero de 1989 se inicia en el país un proceso de transición a la democracia luego de 35 años de dictadura. Los años de transición política van posibilitado que la sociedad civil viva un proceso progresivo de aprendizaje en el ejercicio de las libertades públicas. Nuevos actores y nuevas demandas aparecen en el escenario político-social.

En el año 1992 el país se da una nueva Constitución Política, la cual garantiza plenamente el respeto a los Derechos Humanos. En el año 1995, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 9235/95, se crea la Secretaría de Acción Social (SAS), con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargado de coordinar acciones

conjuntas del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil en torno a una Política Social dirigida, principalmente, a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social.

La SAS recibe como misión la tarea de diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y la vulnerabilidad; así como promover una mayor equidad social, impulsando al capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social.

En junio de 1996, el país firma un contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el fin de poner en marcha la primera fase del Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS I). El Objetivo General del Programa fue el de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza del país, mediante el financiamiento de proyectos sociales y la promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en programas de alivio a la pobreza y bienestar social.

A partir de ese año y a lo largo de los últimos diez años, la Secretaría de Acción Social ha puesto en marcha una serie de políticas sociales orientadas a atender las necesidades más urgentes de grupos sociales en situación de riesgo –pobreza rural, marginalidad urbana, niños de la calle, mujeres en situación de riesgo, ancianos, discapacitados e indígenas – a través de proyectos de inversión social.

El Paraguay mantiene una de las distribuciones más desiguales de la riqueza y del Ingreso en Latinoamérica. El 10% más rico de la población se lleva el 39% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre solamente alcanza el 0,7% de los mismos. La desigualdad de los ingresos provoca que en el mediano o largo plazo las diferencias entre ricos y pobres se mantenga o aumente (1).

Según la Encuesta de Hogares 2002, cerca de 2.689.000 personas viven en condiciones de pobreza, lo que equivale al 48,8% de la población, debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo. En el área rural la pobreza

---

<sup>1</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad. Informe Socio-Económico: **Realidades y Desafíos del Paraguay**. En: Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Octubre 2001.

alcanza en el mismo periodo al 52,3% de sus habitantes, mientras que en el área urbana representa el 46,1%. Asunción es la localidad que tiene la proporción más reducida de habitantes (29,6%) que vive en condiciones de pobreza (<sup>2</sup>).

A comienzos de los 90's, el gobierno paraguayo destinaba un 3,1% de su PIB a la financiación del gasto social, porcentaje que crece a 7,4% durante 1998-1999. Aún así, el nivel de gasto social del Paraguay lo ubica entre los países de más bajos índices de gasto de la región, junto con Honduras, El Salvador, Bolivia, Perú y Guatemala (3).

Desde la década de los 80's y 90's, el análisis de las políticas sociales ha presentado una eclosión importante de teorías viejas y nuevas para interpretar el quehacer de la política pública en el área de lo social, a partir de los profundos cambios provocados en la estructura económica de muchos países de América Latina, ante la emergencia del modelo de corte neoliberal que pretendía poner en jaque a la propuesta del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones.

Si bien todos estos modelos de análisis han producido frutos importantes en el análisis e interpretación de las políticas públicas, desde la macro visión establecida por el Modelo del Estado de Bienestar pocas han sido las teorías que tratan de dar una visión global de la problemática (<sup>4,5</sup>)

---

<sup>2</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y al Desigualdad. "Jahapo'o Teko Asy"**. Asunción, Noviembre, 2003.

<sup>3</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad. Informe Socio-Económico: **Realidades y Desafíos del Paraguay**. Op.cit.

<sup>4</sup> Un buen balance sobre la evolución del Estado de Bienestar se puede encontrar en: a) Esping-Andersen, Gosta. **Los Tres Mundos del Estado de Bienestar**. Ediciones Alfons el Magnanim. Generalitat Valenciana. Diputació Provincial de Valencia. 1993. 306 pp.

<sup>5</sup> La interpretación de las políticas públicas va desde modelos de análisis que usan el clientelismo político como su eje central de análisis; pasando por aquellos modelos que se sitúan en la forma en la que los grupos sociales se posicionan ante el Estado en demanda de respuestas a sus problemas sociales (Teoría de la Acción Social), así como aquellos estudios que sitúan el análisis en el accionar en red de dichos grupos (Red Social, Redes de Solidaridad); pasando por aquellos que interpretan las capacidades de las personas y los grupos (Capital Social). Otros estudios utilizan el marco general de la descentralización para hacer la re-interpretación de las mismas, a partir de un mayor involucramiento del poder local en su implementación. El lector interesado puede consultar: a) Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. **The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation**. Oxford University Press. New York, 1997. 644 pp. También b) Angell, Alan, Lowden, Pamela and Thorp, Rosemary. 2001. **Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile**. Oxford University Press. New York.

Delich en sus libros, *La Crisis en la crisis* (2002) y *Repensar América Latina* (2004), indica que un mejor nivel de análisis en la actualidad estaría dado por las relaciones y articulaciones de cuatro campos a saber: el Estado, la Nación, la Sociedad Civil y los Mercados; los cuales se convierten en unidades analíticas diferenciadas y diferenciables, cuya inter-relación nos puede ser útil para construir “un marco conceptual articulado” que nos ayuda a comprender y explicar “los fenómenos o los hechos sociales”. Cada uno de estos campos es una unidad analítica diferenciada y diferenciable, porque evoluciona impulsada por una lógica específica (6).

Dicho marco surge como una respuesta a la crisis de los paradigmas y parte del supuesto que las sociedades contemporáneas se “auto construyen, libres de toda meta garantía del orden social”. Supone también, una totalidad social en movimiento, en mutación permanente.

La presente investigación utiliza la Teoría Relacional para analizar la emergencia y puesta en marcha de las políticas sociales en Paraguay en el período de la transición democrática. El enfoque de trabajo privilegia la utilización del modelo de la teoría relacional para analizar y explicar la emergencia y evolución de las políticas sociales en el período 1989-2005 en el Paraguay.

La idea de privilegiar el enfoque del análisis de las políticas sociales a partir de la transición democrática se sustenta en el hecho de que el país, luego de una dictadura de 35 años, y a 16 años de haber iniciado su transición democrática, se encuentra en un momento de re-composición de la sociedad civil, así como en la re-articulación de sus movimientos sociales.

De esa cuenta, a través de analizar el tránsito de la política social se pretende visualizar el tránsito que hace la sociedad paraguaya en la reconstitución de su ciudadanía y de cómo esto le permite superar una cultura autoritaria basada en miedo y el terror.

---

<sup>6</sup> Delich, Francisco. a) **La crisis en la crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea.** Editorial Eudeba. 1era. Edición, Buenos Aires, Argentina, 2002. b) **Repensar América Latina.** Editorial Gedisa, 1era. Edición, junio del 2004, Barcelona, España. Editorial Gedisa, S.A. 156 pp.

La importancia del estudio está basada en la necesidad de evaluar el desarrollo de la política social como un espacio importante que puede ser utilizado por la sociedad civil para construir derechos sociales, y tener un impacto sobre la transición a la democracia.

Para poder realizar el estudio, se ha tomado el marco de la transición democrática (febrero 1989), la emergencia de la Secretaría de Acción Social en el año 1995, y los programas sociales impulsadas desde ésta en el período 1995-2005.

Si bien se procede a realizar una síntesis histórica de la política social en Paraguay a partir de la fundación de la Secretaría de Acción Social, de ésta sólo se toman 3 de sus programas más significativos para un análisis más detallado (estos son: El PROPAIS I, PRODECO y la Red de Protección Social).

Desde hace más o menos una década en algunos municipios del país han surgido una serie de iniciativas tendientes a crear modelos de gestión de política social a nivel local. Los tres ejemplos más emblemáticos del período lo constituyen los esfuerzos realizados en los municipios de Atyrá, Carapeguá y Repatriación. Estos municipios han mostrado formas de relacionamiento y gestión entre los diversos actores sociales de la localidad, que han demostrado ser innovativos en algunos aspectos de la política social (ya sea a través de poner en marcha mecanismos de organización y/o participación comunitaria, coordinación interinstitucional, efectividad en el modelo de intervención, etc.). Esta opción por el “estudio de casos”, deja afuera otras manifestaciones ciudadanas importantes, como: las contralorías ciudadanas, los movimientos que promueven la participación ciudadana en el ámbito electoral, el movimiento de juntas vecinales, etc.

La gestión de la política social a nivel local nos permite ver como se regula, dinamiza y operacionaliza la concreción de las políticas sociales. Se aborda la manera cómo se estructuran y se ponen en marcha, así como las dinámicas que se establecen entre los actores, procesos, y los impactos que se pretenden alcanzar con las mismas.

Al utilizar la Teoría Relacional pretendemos analizar los vínculos que se establecen entre las categorías centrales (Estado, Mercado, Sociedad Civil y Nación), con el fin de

determinar las formas que toman dichas relaciones y como se concretizan en el ámbito de las políticas públicas, en nuestro caso, en el de las políticas sociales.

Es decir, la teoría relacional nos permite primero tener una mirada más general de la estructura social paraguaya, para posteriormente analizar su concreción en el ámbito de las políticas sociales.

Las preguntas que surgen en este estudio son las siguientes:

¿Qué tipo de sistema de políticas sociales tiene el Paraguay? ¿Cómo se configuró el mismo? ¿Cuál ha sido el peso que las variables Estado, Mercado, Sociedad y Nación han tenido en su conformación? ¿Cómo la articulación de la relación de estas variables va determinando el modelo de hacer política social en el país? ¿Qué espacios se abrieron alrededor de las políticas sociales que posibilitaran la emergencia o articulación de nuevos actores sociales? ¿Qué nuevos temas o nuevas problemáticas emergieron? ¿Qué nuevas estructuras o Programas sociales nacieron a raíz de la implementación de las mismas? Y ¿De qué manera, los actores sociales a nivel local, regional y nacional, demandan, negocian y luchan por la puesta en marcha de políticas públicas del orden de lo social que respondan a sus necesidades?

Esta tesis se propone contestar estas preguntas mediante el análisis del proceso sociopolítico que ha vivido la sociedad paraguaya a lo largo del período 1989-2005.

Como objetivos generales del estudio se plantearon los siguientes:

1. Analizar el peso que la relación de las variables Estado, Mercado, Sociedad Civil y Nación, y su interrelación, tienen en la conformación de la política social en el país.
2. Determinar el perfil que adopta la política social en el proceso de la transición democrática en el Paraguay.

Como objetivos específicos se propuso:

1. Analizar 3 de los programas sociales más importantes puestos en marcha por la Secretaría de Acción en la última década.
2. Caracterizar la gestión de política social a nivel local, en los municipios de Atyrá, Carapeguá y Repatriación.
3. Establecer y analizar los mecanismos utilizados en la gestión de la política social para incorporar y promover la participación ciudadana.

Las Hipótesis sostenidas por el estudio son las siguientes:

La gestión de la política social en Paraguay durante la última década (determinada por la articulación de las variables Estado, Sociedad Civil, Mercado y Nación), ha mostrado un limitado impacto, no sólo por el poco volumen financiero que la misma reciben, sino porque no responde a un proceso articulador de políticas públicas que refuerce y fortalezca las iniciativas de la sociedad civil y el aparato productivo del país. Esta situación está en buena medida condicionada por un pasado autoritario que aún hasta hoy sigue teniendo una influencia significativa en la vida social y política del país, y que por consiguiente, la limita.

Por otra parte, los sucesivos gobiernos desde el inicio de la transición han diseñado programas de corto plazo que han sido utilizados más con fines político partidistas que con el afán de resolver los graves problemas de la sociedad Paraguaya. Hay una tendencia a maximizar el discurso sobre participación ciudadana, pero en la práctica, la misma es mínima, insuficiente y de poco impacto. Presenta graves vacíos en cuanto a la participación de líderes comunales, empresariado local, líderes religiosos y juveniles, en tanto que los mismos no han sido considerados como elementos importantes para el fortalecimiento del modelo.

Los cambios en la forma y el espectro del accionar del Estado en cuando a las políticas de bienestar son de interés crítico para los sectores populares. Los Servicios sociales y las políticas sociales no solo afectan la vida diaria, sino también juegan un papel importante en la naturaleza de vinculas que se establecen entre el Estado y la sociedad.

El texto está organizado de la siguiente manera. En la primera parte de este informe se procede a desarrollar el marco teórico en el que se sustenta la investigación. En el capítulo 2, se desarrolla el marco metodológica de la investigación; En el capítulo 3 utilizamos dicho instrumental para explicar la transición democrática en Paraguay. En el capítulo 4, se presenta la emergencia y el modelo que asume la Secretaría de Acción Social, como órgano rector de las políticas sociales en el país; en el capítulo 5 se realiza un análisis de 3 de sus programas más significativos (PROPAIS I, PRODECO, y la Red de Protección Social); el capítulo 6 presenta tres experiencias o estudios de caso de los municipios de Atyrá, Carapeguá y Repatriación; para finalmente en el capítulo 7, presentar las conclusiones del estudio.

## CAPITULO I MARCO TEORICO

### 1. La Teoría Relacional

La teoría relacional surge como una respuesta a la crisis de los paradigmas. Parte del supuesto de que las sociedades contemporáneas se auto construyen. Supone también, una totalidad social en movimiento, en mutación permanente, y supone 4 dimensiones de análisis que se corresponden con campos de la realidad y que deben ser tomadas en cuenta: 1. El Estado; 2. la Nación; 3. La Sociedad Civil; y 4. El mercado.

Delich sustenta la idea que tanto el Estado, la sociedad civil, los mercados y la nación deben ser estudiados, no como unidades analíticas aisladas sino como *relaciones*, como articulaciones reunidas históricamente, para demostrar que las raíces de los problemas mayores no remiten a disfunciones de cada uno de ellos, sino a las relaciones – *a veces perversas y no solamente dañinas, pero también relaciones fructíferas*- que se establecen entre ellas (7).

El Estado, la sociedad civil, el mercado son dimensiones autónomas pero profundamente imbricadas hasta el punto de aparecer ya como enemigos o fusionadas, como alejadas o intercambiables o articuladas. Su actividad explica fenómenos sociales o comportamiento individuales, sostiene hipótesis acerca de la macroeconomía o el destino individual, los atributos, ventajas y desventajas del poder, temores y tensiones.

Bajo esta perspectiva, no interesa discutir una teoría del Estado, sino analizar el Estado realmente existente; ni en términos de la sociedad civil ni con una teoría del mercado, sino las relaciones que se establecen entre ellos y la manera en que son definidos históricamente por estas relaciones. A esta perspectiva de análisis la llamamos una teoría relacional de la sociedad (8).

---

<sup>7</sup> Consultar: a) Delich, Francisco. **La crisis en la crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea**. Editorial Eudeba. 1era. Edición, Buenos Aires, Argentina, 2002. b) Delich, Francisco. **Repensar América Latina**. Editorial Gedisa, S.A. 1era. Edición, junio del 2004, Barcelona, España. 156 pp.

<sup>8</sup> Delich, Francisco. **La Crisis en la Crisis**. Op.cit. p. 64

De la misma manera que Delich establece la necesidad de construir unidades analíticas o campos de análisis en la teoría relacional, parecida a la idea de «campos» en Bourdieu (<sup>9</sup>), o a las “esferas” como contextos de acción estructurados, como lo utilizan Adelantado y Noguera (<sup>10</sup>), vemos que esta utilización nos resulta adecuada para definir diferentes ámbitos de la estructura social, en tanto van más allá de la mera situación de los individuos en base a desigualdades concretas, para constituir el contexto dado con el que se encuentran.

García Delgado nos indica que, si bien no parece posible pensar una sociedad sin mercado, por proclividad al totalitarismo, a la pérdida de libertad de los ciudadanos y la baja eficiencia económica, el principio de una sociedad basada sólo en el mercado parece llevar a la falta de sustentabilidad de la economía y a la disolución de esa sociedad. Y asimismo, la perspectiva de una sociedad civil altruista, comunitaria independizada o considerada totalmente pura y en juego de suma cero con el Estado parece insuficiente para eliminar la pobreza. En este sentido, el saldo de esta experiencia es que no parece posible eliminar ninguno de estos tres elementos estructurales como condición para resolver el problema de la fragmentación: que es necesario considerar una articulación entre los principios del Estado, del Mercado y de la Sociedad dentro de un rumbo común compartido (<sup>11</sup>).

### **1.1 Las Categorías de Análisis de la Teoría Relacional**

Delich se pregunta si ¿podemos prescindir del Estado, reformar la sociedad, desregular el mercado para sentir que tenemos otro camino? ¿O conviene fortalecer el Estado y acotar la sociedad? ¿O dejamos que el mercado seleccione y produzca los resultados que necesitamos?

---

<sup>9</sup> Bourdieu entiende la idea de campo "como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción..." Ver: Bourdieu, Pierre. **Espiritus de Estado**. Sociedad N° 8. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina. 1996.

<sup>10</sup> Adelantado, José- Noguera, José Antonio. **Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social**. Revista Mexicana de Sociología N° 3 de 1998.

<sup>11</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero**. Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Estos cuatro campos asociados y disociados, en distintos momentos y circunstancias históricas, son por lo general, tratados en forma independiente y por distintas disciplinas. Reunirlos implica aplicar una perspectiva interdisciplinaria y, por esa misma razón, no privilegiar teóricamente a ninguna de las cuatro. Ponerlos en un pie de igualdad teórica no significa equiparlos prácticamente sino reconocer su interdependencia, sus correlaciones, sus intersecciones. Dentro de ellas hay que estudiar sus relaciones posibles: articulación/desarticulación; subordinación/autonomía, para explicar el desenvolvimiento del conjunto, para estos fines, como unidad analítica.

En su libro “Repensar América Latina”, Delich utiliza la teoría relacional para explicar la industrialización por sustitución de importaciones. Delich ubica el fenómeno de la industrialización sustitutiva, como el eje de reflexión que nos permitiría entender el desarrollo de América Latina en el siglo XX, porque cómo él mismo lo dice, “se convirtió en un modelo nacional hegemónico en la región entre 1920 y 1980. Delich establece como criterio, las precondiciones sociales y políticas que permitieron la paulatina instalación de dicho modelo; enumera sus consecuencias; así como los procesos políticos y sociales que provocó e hizo emerger; los procesos sociales que ilustran la tendencia principal y sus tensiones. Luego de postular los enunciados que se constituyen en las categorías de análisis. Para el análisis sociológico de la industrialización latinoamericana utiliza dos parámetros: las transformaciones agrarias que la anteceden; y la urbanización que la precede (12).

Delich utiliza algunos “hechos” que le permitirán construir los “datos” para verificar sus postulados. Por ejemplo, utiliza la “desaparición o mutación del campesinado”, es decir, la transformación agraria, como un indicador para demostrar que el proceso de industrialización fue progresivamente cambiando las relaciones de clase.

Delich sostiene que “el colapso de la industrialización autárquica” no fue el fracaso de una estrategia económica ni se produjo por razones inherentes a ella. Se produjo por la ruptura de la articulación entre el Estado, la Sociedad civil y el Mercado. Sostiene que la desarticulación tuvo sus primeros síntomas en las dificultades de estabilizar un sistema político capaz de asegurar una representación ciudadana participativa y eficaz.

---

<sup>12</sup> Delich, Francisco. **Repensar América Latina**. Op.cit. p.18

La desaparición de unos actores y la aparición de otros abrió un vacío de representación que ninguna dimensión (campo histórico) estaba en condiciones de asegurar: ni el Estado, ni la Sociedad Civil ni los Mercados.

Delich indica que las sociedades agrarias latinoamericanas fueron transformadas sustancialmente durante el pasado medio siglo. Dichas transformaciones son radicalmente distintas según los años y los países de la región. Se corresponden con la recomposición de la economía internacional y las nuevas relaciones de fuerza política. Los cambios que configuran las nuevas sociedades rurales no se explican por los cambios en el Mercado mundial ni por las luchas campesinas: unos y otros crean las condiciones para que se produzcan. Es necesario un tercer elemento que los reúna: el conflicto por la hegemonía social o política o económica que termina por envolver el conjunto y determinar la suerte sectorial. La transformación agraria, resultante así de varios planos conflictivos, mal puede presentar en ninguna parte el perfil de una obra terminada. Su configuración, las difusas líneas que reúnen a nuevos y viejos protagonistas de antiguos y nuevos conflictos, son la expresión consistente de las múltiples fuerzas que lo determinan: las exigencias exógenas del sistema internacional, las cambiantes exigencias de las burguesías nacionales y la satisfacción de reivindicaciones internas, contradictorias con las otras dos. La magnitud de la ruptura de la estructura agraria es directamente proporcional a la rigidez de la forma predominante. La intensidad de su transformación es entonces también proporcional a la resistencia de las antiguas instituciones productivas (<sup>13</sup>).

En nuestro caso, los cuatro campos o esferas están ligadas con la política social mediante lo que Adelantado y Noguera, llaman “*procedimientos*”: las políticas sociales pueden tener impactos diversos de acuerdo con la distribución de provisión de bienestar social que favorezcan entre las distintas esferas: así, pueden mercantilizar o desmercantilizar, estatalizar o desestatalizar, familiarizar o desfamiliarizar, y comunitarizar o descomunitarizar (<sup>14, 15</sup>).

---

<sup>13</sup> Ibid. p.37

<sup>14</sup> Adelantado, José- Noguera, José Antonio. **Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social**. Revista Mexicana de Sociología n° 3. México, 1998.

<sup>15</sup> La tipología elaborada por Esping Andersen se basa principalmente en el análisis de tres dimensiones: las relaciones entre estado y mercado, la estratificación, y la desmercantilización (de-commodification). Con respecto a las causas que ocasionan la diferenciación en los regímenes de Bienestar, Esping-Andersen ha acentuado los siguiendo tres de factores: Los estados de bienestar emergen en donde hay

## 1.2 Los Cuatro Campos de Análisis

### 1.2.1 El Estado

Siguiendo a O'Donnell, podemos decir que Estado es: “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio. Esta definición de cuño weberiano, está enfocada en lo que el Estado es, no en la enorme variedad de cosas que el Estado hace o puede hacer; no se trata sólo de saber qué es lo que el Estado es, sino para qué y para quiénes –o dicho de manera equivalente, para qué nación (<sup>16</sup>).

De acuerdo con esta definición, el estado incluye al menos tres dimensiones. Una, la más obvia, es el Estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. El Estado es también un sistema legal, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. La tercera dimensión es la de intentar ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Las tres dimensiones del Estado son históricamente contingentes; por tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente.

Estas tres dimensiones del Estado encuentran su realización en la eficacia con la que trabajan el conjunto de burocracias; la efectividad del sistema legal; y la credibilidad del Estado como realizador del bien común de la nación, o del pueblo.

---

movilización de clase social (especialmente movilización de la clase obrera), una estructura de coalición política de clase social, y el legado histórico de la institucionalización del régimen. Ver: Esping-Andersen, Gosta. **Los Tres Mundos del Estado de Bienestar**. Ediciones Alfons el Magnanim. Generalitat Valenciana. Diputació Privincila de Valencia. 1993. 306 pp.

<sup>16</sup> O'Donnell, Guillermo. **Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Para Garretón, el Estado es también la cristalización de relaciones de poder y dominación, es decir, la autoridad política o el poder político legitimado; que al mismo tiempo es momento de la unidad simbólica y de dirección general de la sociedad (<sup>17</sup>).

Para García Delgado, uno de los roles básico del Estado es el de garantizar un modelo de acumulación, apropiación y distribución del excedente con cierto grado de eficacia y sustentabilidad en el tiempo. Debe asegurar algún tipo de racionalidad del modelo económico, que maximice las capacidades productivas de sus recursos humanos y naturales, en un contexto económico, social e internacional dado. Al Estado también le incumbe cumplir con un rol en la promoción de la identidad y el sentido de futuro compartido para sus ciudadanos. El Estado es fruto de un proyecto colectivo, además de asegurar la legitimidad del gobierno, debe impulsar un proceso de acumulación eficiente y garantizar la integración social de la población, debe también promover la identidad, el sentido de pertenencia y de destino común. Esto es lo que hace a la característica de una nación, lo que hace más una comunidad de vida que simples agregados societales interrelacionados por el mercado (<sup>18</sup>).

Para Calderón, el Estado, en un régimen democrático, no se identifica con el mercado; su función es proteger y fomentar la participación de los ciudadanos (<sup>19</sup>).

Rosario Green, funcionaria del las Naciones Unidas, indica que el Estado debe crear las condiciones para genera riqueza y diseñar las políticas sociales para distribuirla con equidad, y consolidar así su posición frente al mercado. La sociedad civil debe mostrarse más creativa para exigirle al Estado la adopción de políticas públicas que coadyuven a la satisfacción de las necesidades básicas de la población (<sup>20</sup>).

---

<sup>17</sup> Garretón, Manuel Antonio. **La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>18</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero.** Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 2003.

<sup>19</sup> Calderón, Fernando. **Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>20</sup> Green, Rosario. **La crisis de la política en América Latina.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

O como nos lo reitera Delich, un Estado es tanto más fuerte cuanto mayor es su legitimidad y cuanto mayor cantidad y calidad de políticas de Estado sea capaz de implementar y controlar. Cuanto mayor su capacidad militar y cuanto mayor es su autonomía financiera, y cuanto mayor su complejidad productiva. No hay confusión posible entre gobierno y Estado. Los gobiernos son circunstanciales y el Estado permanente. Cuanto mayor es el predominio del Estado sobre el gobierno, tanto mayor la garantía para los ciudadanos. Cuanto más político el Estado en curso, tanto más fuerte el Estado <sup>(21)</sup>.

### **1.2.2 La Sociedad Civil**

Siguiendo a Habermas, la sociedad civil sería “esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla sus estructuras comunicativas en el espacio de la opinión pública, en el componente del mundo de la vida que es la sociedad”. Así la sociedad civil “se compone de asociaciones organizaciones y movimientos, surgidos en forma más o menos espontánea, que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensa y elevándola, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política” <sup>(22)</sup>.

Para Grybowski, por sociedad civil puede entenderse el conjunto de prácticas sociales – con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos- no encuadradas como económicos o político-estatales. Entre la economía/mercado y el Estado/poder, existe la cuña de la sociedad civil, más o menos desarrollada. Las sociedades civiles, así como las economías y los Estados, no son un valor en sí. Son, sí, históricas y dependen de la diversidad y complejidad de los sujetos sociales que las constituyen, conforman, dan vida y

---

<sup>21</sup> Delich, Francisco. **La Crisis en la Crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea**. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina. 1ª. Edición septiembre de 2002.

<sup>22</sup> Habermas, Jürgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**. Vol.1. Buenos Aires, Editorial Taurus. 1987.

expresan. El tipo y grado de su desarrollo es una condición indispensable del modo en que se desarrollan las democracias (<sup>23</sup>).

La sociedad civil tiende a ser concebida en términos de lo que la distingue del *resto* de la realidad social; como aquello que no siendo la economía (relacionada con el reino de las necesidades, el mercado, la oferta y la demanda, y traducida en esquemas macro y microeconómicos) tampoco es Estado (que se define por la coerción, el mando y la ley) (<sup>24</sup>).

Siempre siguiendo a Grybowski, las sociedades civiles se crean en el mismo proceso en que se construyen los propios sujetos históricos, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y diferencias, a través de movimientos, luchas y organizaciones (<sup>25</sup>).

Estas sociedades están constituidas, según las situaciones, tanto por lo ya tradicionales movimientos y organizaciones sociales –el movimiento sindical y campesino, por ejemplo- como por las grandes instituciones de tipo religioso, científico o de comunicación, y las poderosas organizaciones y asociaciones mediante las cuales se expresan los intereses de propietarios y capitalistas de todo tipo.

La complejidad de las sociedades devine, como lo demostró Durkheim, del crecimiento de la población, la consecuente división del trabajo, las construcciones simbólicas y subjetivas que multiplican las demandas reales o simbólicas competitivas, entre otros elementos.

Delich sostiene que las sociedades tienden a autocontruirse, pero no necesariamente son conscientes, porque sus recorridos son amplios y casi nunca lineales. Tampoco operan en el vacío: son contenidos, conformados y parametrados por el Estado; crecientemente por la interacción con culturas diferentes –aun opuestas- a la propia. Las sociedades

---

<sup>23</sup> Grybowski, Cándido. **Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>24</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999. p.12

<sup>25</sup> Grybowski, Cándido. **Democracia, sociedad civil y política en América Latina..** op. Cit.

están como el universo, siempre en movimiento. Las sociedades cambian de forma, de apariencia, de hábitos; se sienten distintas y simultáneamente idénticas (<sup>26</sup>).

La modernización de las sociedades es un elemento clave en este tipo de articulaciones. La modernización es por definición, movimiento (mutación, cambio o revolución) social; la modernización es un proceso total: afecta a todas las dimensiones (institucionales o informales), las escalas de prestigio, la división del trabajo. Toda la sociedad. Absolutamente toda, pero no al mismo tiempo, no con el mismo ritmo ni a veces con la misma dirección.

La mentalidad de la población está también influenciada por la tasa de movilidad. Esto tiene influencia también en sus expectativas, sus aspiraciones, su manera de encarar el futuro y sus orientaciones políticas.

A pesar de la complejidad e importancia con que emerge la cuestión de la sociedad civil, no se puede concluir que la misma sea intrínsecamente democrática o democratizadora. De su extensión, diversidad y dinamismo se pueden extraer solamente las condiciones para avances democráticos mayores o menores. Lo esencial que producen las sociedades civiles es la ampliación del espacio público, del espacio de los derechos y de la conciencia social sobre éstos (<sup>27</sup>).

Alonso nos recuerda que la sociedad civil es el mundo de las organizaciones, de los particularismos, de la defensa de intereses parciales. Ella no es inmediatamente política, es decir capaz de proyectarse más allá de sí hacia el plano “ético-político”, generar consensos e interés general. Para ello se requiere de algo así como reinventar o rescatar la política como práctica y como proyecto (<sup>28</sup>)

García Delgado sostiene que la sociedad civil por sí sola no es capaz de configurar un modelo de desarrollo libre de contradicciones y diferenciaciones. Que la sociedad civil sea compleja no es sinónimo de organizaciones neofilantrópicas mediáticas, antipolíticos, organizaciones de *advocacy* que tienden a hegemonizar el espacio desde

---

<sup>26</sup> Delich, Francisco. La Crisis en la Crisis. Op. Cit.

<sup>27</sup> Grybowski, Cándido. Op.cit. .

<sup>28</sup> Alonso, Guillermo V. **Política y seguridad social en la Argentina de los '90**. Miño y Dávila editores. FLACSO. 1era edición, Buenos Aires, Argentina, marzo del 2000.

una visión que sólo aparentemente es independiente de los grandes intereses económicos y que incluye otros sujetos. Por un lado, tenemos: a) el “tercer sector” altruista, de organizaciones no gubernamentales de advocacy y de expresión más mediática; por otro, b) el movimiento social de protesta y de lucha contra la exclusión y los gremios; y c) un tercer segmento o parte, vinculado al conocimiento, las universidades, institutos tecnológicos y todo el camino del pensamiento, y la información y la comunicación (los medios). Estas partes son constitutivas de la sociedad civil. Son los sujetos que deben formar parte de la construcción de consensos, generar instancias de participación y diálogo (<sup>29</sup>).

### 1.2.3 El Mercado

En *La gran Transformación*, Kart Polanyi (1947) demuestra que la implantación de una economía de mercado es, ante todo, un fenómeno político. Los mercados no se crearon como producto de un desarrollo espontáneo y “natural”. La gran transformación no fue una evolución progresiva y acumulativa de lo económico, pues el Estado cumplió una función decisiva en la formación de los mercados de trabajo, de tierra y de dinero. La implantación de una economía de mercado es un proceso contradictorio que termina instalando en su centro una competencia hobbesiana entre individuos. El mercado, entonces, no puede constituir per se un principio de articulación y cohesión social. No puede ser el mecanismo de organización de lo social. La mercantilización de la fuerza de trabajo es el mecanismo clave de la sociedad de mercado, su componente central, pero, al mismo tiempo, su principal debilidad, pues desencadena simultáneamente un movimiento de signo opuesto: el esfuerzo para proteger a la sociedad del mercado (<sup>30</sup>).

Delich indica que en la década del noventa apareció el mercado (los mercados) como fantasía, ideología y realidad. Protagonista olvidado, regresó como un actor imprescindible. Virtualmente excluido o minimizado en tiempos del predominio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, planes de desarrollo, cambios de estructura, reformas agrarias, retornó como un espacio nuevo. No solamente reemplazó al Estado donde debía sino que también lo desplazó. Más aún: se confundió

---

<sup>29</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero.** Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 2003.

<sup>30</sup> Polanyi, Karl. *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico.* Ediciones de la Piqueta. Madrid, España. 1. edición. 1997. 466 pp.

(o lo confundieron) con la propia sociedad civil, como si sus lógicas y valores fueran idénticos o intercambiables (<sup>31</sup>).

El mercado no sólo es un escenario de intercambio de bienes, sino también de valores, en sentido económico y sociológico del concepto. El mercado no se expande sin pasar por encima de hábitos, reglas implícitas o antiguos sistemas de intercambio. No es una institución neutra, de espacio vacío y pasivo. Es un actor que obedece sus propias reglas que lo definen hacia dentro y hacia fuera, a partir de la lógica del costo-beneficio. Estas reglas se fundan y operan a partir de esa lógica que las preside y las orienta. No hay reglas aisladas o contradictorias porque comprometerían la existencia misma del mercado, tanto como la intrusión externa (del Estado nacional como internacional inapropiados). Pero tampoco el mercado puede prescindir de un poder externo que garantice la operatividad de las reglas. Está obligado a aceptar el rol de un garante externo pero no su intrusión en su desenvolvimiento interno. Una tensión perpetua se instala entre dos ámbitos de acción, es decir entre dos lógicas que devienen y se asientan sobre principios y propósitos perfectamente diferenciados por su finalidad. La lógica del bien común y la lógica del costo-beneficio.

#### **1.2.4 La Nación**

La nación no es lo mismo que el Estado. La nación es el sentimiento de pertenencia que define la identidad. Es un sentimiento que define al Estado y lo legitima subjetivamente pero también contribuye a la identidad de la sociedad civil y por momentos se introduce en el propio mercado como una variable extraeconómica pero de especial ponderación.

Siguiendo a O'Donnell diremos que la nación: “es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un “nosotros” que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un estado”. De acuerdo con esta visión, las naciones son construcciones políticas e

---

<sup>31</sup> Delich, Francisco. La Crisis en la Crisis. Op Cit.

ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política (<sup>32</sup>).

De acuerdo con el filósofo Ernest Renan, citado por García Delgado, la Nación es “como una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios realizados y los que se realizarán en caso necesario, lo que presupone un pasado y se resume en el presente por un hecho tangible: el deseo claramente manifestado de continuar la vida en común” (<sup>33</sup>).

En América Latina, las naciones se inventaron posterior a la independencia de España. Algunas rescatando el pasado precolombino, otras el pasado reciente de las luchas por la independencia, otras la religión, la lengua, el ideario positivista o un mix de todos estos elementos (<sup>34</sup>).

Para Willem Assies (<sup>35</sup>), “las naciones latinoamericanas fueron buscadas por los Estados nacionales e imaginadas y construidas por las élites criollas que se autoproclamaron “el pueblo”. Este pueblo imaginado era genérico, homogeneizado, nacionalizado, sin género, monolingüe y patriarcal. Aquí operó un dispositivo que invisibilizó a importantes sectores de la población en sus diferencias y lo subsumió en la “comunidad imaginada”.

---

<sup>32</sup> O'Donnell, Guillermo. **Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>33</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero**. Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 2003.

<sup>34</sup> Delich, Francisco. **La Crisis en la Crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea**. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina. 1ª. Edición septiembre de 2002.

<sup>35</sup> Assies, Willem. **Diversidad, Estado y Democracia: unos apuntes**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

## 1.3 La Articulación de los cuatro campos de análisis. Las relaciones entre ellos

### 1.3.1 Relación Estado-Mercado

Garretón sostiene que ningún desarrollo nacional contemporáneo, especialmente en los países latinoamericanos, ha podido prescindir de un papel predominante del Estado. Es cierto que parece terminar una época caracterizada principalmente por desarrollo nacionales “hacia adentro” (Modelo ISI, o de Sustitución de Importaciones). En este modelo, el Estado era agente movilizador indiscutible e incontrarrestado. Asistimos ahora a la emergencia de desarrollos insertos en las fuerzas de mercado transnacionalizado. Ello trastoca de manera radical las relaciones entre Estado y sociedad, erosiona el papel dirigente de los Estados, pero por otro lado, obliga a la resignificación de tal papel si se quiere mantener la idea de un desarrollo y proyecto país (<sup>36</sup>).

Pero, un problema serio que se presentó en esta nueva coyuntura fue que el Estado estaba en retirada de algunas de las responsabilidades que lo definían como garante de la defensa de los intereses generales y, en particular, de los intereses de los más débiles (<sup>37</sup>). Este retiro o abandono del Estado de sus funciones tradicionales trajo consigo en las últimas dos décadas un aumento de la desigualdad y de la pobreza para los sectores más vulnerables (<sup>38</sup>).

Como lo indica Felipe González, este fenómeno del debilitamiento del Estado ha sido aceptada por la imagen burocrática y clientelar, cuando no corrupta, de la vieja estructura, pero no ha sido sustituida por otra más eficiente (<sup>39</sup>).

---

<sup>36</sup> Garretón, Manuel Antonio. **La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>37</sup> González, Felipe. **Crisis de la política: causas y respuestas eficientes**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>38</sup> Green, Rosario. **La crisis de la política en América Latina**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>39</sup> González, Felipe. **Crisis de la política**... Op.cit.

O como lo sostiene Iglesias, esa “privatización perversa” de las instituciones y políticas públicas ha impedido que éstas puedan procesar, agregar y responder a las demandas del conjunto de los ciudadanos, explicando así tanto la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento como la deslegitimación de la política y de las instituciones estatales (<sup>40</sup>).

La democracia es condición para la eficiencia de la relación entre Estado y Mercado. A mayor democracia es esperable menor “captura” de las políticas públicas por parte de intereses particular y, por lo tanto, intervenciones del Estado –en la formulación de políticas, asignación de recursos, ejercicios de regulación y supervisión- con mayor grado de neutralidad en relación con intereses particulares y, también con menos sesgo antitécnico (<sup>41</sup>).

El mercado es el espacio de la esfera privada; el gobierno, el de la esfera pública y la doctrina implícita, pero dominante, es la de la proscripción: toda extensión de la esfera pública, reduce cuantitativamente la amplitud de la esfera privada (<sup>42</sup>).

El replanteo de las relaciones entre el Estado y el mercado, desencadena en América Latina un debate sobre estrategias político-sociales universalistas (servicios para todos), o bien con criterios selectivos, es decir, dirigidas a grupos meta determinados. Los que abogan por una política social universalista, que incluya a todos los sectores de la población, utilizan el argumento de la responsabilidad social que tiene el Estado de garantizar el acceso a la educación, la salud, la alimentación, vivienda y asistencia en la vejez a todos los ciudadanos. Estos argumentan que una orientación de la política social del Estado enfocada exclusivamente en grupos-meta determinados acarrea injusticias sociales pues excluye a otros grupos contiguos; por ejemplo, en el caso de una estrategia orientada a los pobres se excluiría a la clase media empobrecida.

---

<sup>40</sup> Iglesias, Enrique V. **Democracia y Desarrollo: la política importa**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>41</sup> Iglesias, Enrique V. **Democracia y Desarrollo**.. Op.cit..

<sup>42</sup> Fitoussi, Jean Paul. **Globalización, mercado y democracia**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Por su parte los sectores que abogan por los criterios selectivos, argumentan que las arcas públicas vacías, los costos crecientes de una universalización del sistema social existente, así como la necesidad de intervenciones de mayor alcance para luchar contra la pobreza, deben ser las estrategias orientadas a alcanzar a los grupos-meta que no han sido atendidos por el estado. Se recurre al argumento de políticas prácticas ante la escasez de recursos financieros, lo que exige la concentración de los medios disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad. La concentración en agrupaciones específicas respondería también a la necesidad de una nueva orientación que se extiende a los sectores más pobres de la sociedad, que hasta ahora no han sido amparados por los sistemas tradicionales de seguridad social.

### **1.3.2 Estado-Sociedad Civil**

Es importante revisar la relación que establecen el Estado y la sociedad civil. Delich se pregunta, ¿Es esta una relación de fuerza? ¿Es el Estado fuerte y la sociedad civil débil? ¿Es el Estado débil y la sociedad civil fuerte; o existe entre ambos una relación de equilibrio? ¿Estamos ante un Estado grande y una sociedad civil pequeña? ¿Es un estado consolidado o frágil? ¿Cuál es el rol que el Estado juega en la articulación del mercado? ¿Es un rol activo o pasivo? ¿Es el Estado el que toma la iniciativa? ¿Es la sociedad civil fragmentada? ¿Dónde reside la separación entre la sociedad civil y el Estado? ¿Qué tipo de conductas estatales aparecen en la sociedad y que conductas sociales aparecen en el Estado? ¿Cómo se configura la zona gris entre el Estado y la sociedad? ¿La sociedad civil está articulada alrededor del contrato social con el Estado, o está más bien, cerca de un pacto corporativo? ¿Cuáles son estas medidas? La capacidad que tengamos para dar respuesta a estas interrogantes determina el tipo de relaciones que ambas estructuras establecen <sup>(43)</sup>.

El Estado no se definirá como puramente político sino como una entidad articulada (relacionada) con la sociedad civil. En consecuencia, no se propone al Estado como objeto jurídico ni soporte institucional del derecho sino como un Estado/sociedad civil, simultáneamente muy diferenciado de la sociedad y muy articulado con ésta.

---

<sup>43</sup> Delich, Francisco. **La Crisis en la Crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea**. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina. 1ª. Edición septiembre de 2002.

La complementariedad de esfuerzos entre Estado y sociedad civil no esta libre de conflictos. Es de suponer que es un proceso de largo aliento que obliga a una mejor consideración de los intereses, perspectivas y oportunidades en juego, pero da sustentabilidad a los procesos de cambio, ya que los procesos de gestión pública del desarrollo y de la conquista real de derechos son una fuente permanente de legitimación del Estado democrático y un impulso al desarrollo económico y social. <sup>(44)</sup>.

El Estado presenta conductas estatales, esto es, el Estado considerado más allá de sus estructuras jurídicas y delante de sus fundamentos sociales, o entre ambos, en la cornisa estrecha y difusa a la vez que liga al Estado con la sociedad. La conducta estatal es el Estado en acto, el Estado encarnado en personas y en intereses, apropiado de valores sociales, de normas morales; en fin del Estado interlocutando con el ciudadano, marginándolo, subordinando al actor social o rescatándolo para realizar su propia historicidad. El Estado actor social

Las relaciones entre organizaciones de sociedad civiles y el Estado a menudo dan ocasión a desafíos serios. En muchos países los actores de gobierno son profundamente sospechosos que las organizaciones de sociedad civiles serán competidores potenciales como repartidores de servicios a componentes, canales de recursos de donantes internacionales, y aspirantes de políticas estatales. Las sospechas pueden correr en particular profundamente en países con regímenes muy centralizados que ven todas las actividades de desarrollo como su responsabilidad, donde los servicios de organización no gubernamental son vistos como amenazas potenciales declarar el poder.

Las relaciones entre Estado y sociedad incluyen también roles básicos como la legitimidad del Estado (a través del lazo político gobernantes-gobernados); la acumulación y la integración social. En algunos casos, las relaciones entre Estado y Sociedad civil pueden estar permeadas por prácticas clientelares de los partidos, tan arraigadas, que tienen un enorme peso en la articulación sociedad civil-Estado <sup>(45)</sup>.

---

<sup>44</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente.** BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999.

<sup>45</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero.** Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 2003.

La sociedad muta en parte por acción del Estado, en parte como reacción, pero en cualquier caso cambia a direcciones imprevistas por y para las teorías conocidas. Es un objeto que cambia de forma y produce señales impredecibles. La sociedad muta delante de nuestros ojos.

La separación del Estado de la sociedad civil se traduce en un alejamiento del ciudadano, del actor social: ambos son reemplazados por el agente y las organizaciones corporativas. Los partidos políticos se subordinan a sus clientelas y los actores sociales a organizaciones de intereses. La comprensión de estos fenómenos de ruptura (alejamiento) en la evolución del Estado y la sociedad civil mostró una serie de desencuentros en América Latina. Fue evidente que las transiciones a la democracia en países como Chile, Brasil o Paraguay, podían comprenderse mejor si se advertía el vacío entre la modernización de las sociedades (y de los aparatos corporativos) y el Estado. <sup>(46)</sup>.

La fragmentación del orden social y la proliferación de intereses particulares tiende a diluir las identidades colectivas y debilita la capacidad de gobernabilidad de la sociedad sobre ella misma; lo que provoca la debilidad creciente de los actores para orientar la movilización de la sociedad en el sentido de más ciudadanía y mejor democracia <sup>(47)</sup>.

Por eso, rediseñar los vínculos entre Estado y sociedad civil implica en primer término revalorizar a la sociedad civil, a la organización social, también implica invertir en desarrollo humano y capital social. <sup>(48)</sup>.

### **1.3.3 Mercado-Sociedad Civil**

Delich sostiene que el problema mayor de las sociedades de fin de siglo no es la relación Estado-mercado como se suponía hasta comienzos de los noventa. El Estado y el mercado se han acomodado, excediendo el marco del propio capitalismo, como se muestra actualmente en la República Popular de China; pero en cambio,

---

<sup>46</sup> Delich, Francisco. **La Crisis en la Crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea**. Op.cit.

<sup>47</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero**. Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 2003.

<sup>48</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999.

dramáticamente, la sociedad civil y el mercado no logran articularse. La lógica del mercado parece trascender sus propios límites y convertir la sociedad a su propia lógica, del costo/beneficio desplazando y subordinando cualquier otra lógica, cualquier valor <sup>(49)</sup>.

Titmus también nos indica que: “El bienestar social se integra fuertemente como una institución de la sociedad para dar respuesta a un rango de necesidades humanas y sociales las cuales el mercado esta inherentemente inhabilitado para resolver. (50)

### **1.3.4 Estado-Nación**

El Estado nación, es un espacio de realización de la democracia y de la soberanía y, con frecuencia, de la identidad. El Estado-nación, no es, no será en el futuro aquel que se construyó en el último medio siglo, en el marco de un ciclo de legalidad e ilegitimidad, más obeso que fuerte, autoritario por momentos, populista, prebendario o benefactor en otros; un Estado sin aditamentos casi nunca <sup>(51)</sup>.

La integración es una función clave para la supervivencia del Estado-nación. Asegurar su unidad interna (en el sentido del lazo social) es tan importante como asegurar el lazo político de legitimidad. La globalización pone límites a los Estados-nación, los debilita, y a los de nivel intermedio los “achica”, pierden escala y gravitación; de ahí que sólo una vinculación estratégica con un bloque regional que formule políticas con cierto respaldo, continuidad y sustentabilidad en el tiempo, puede permitir reconstruir el poder para ocupar otro lugar en el mundo, y acceder así a cumplir con los objetivos de desarrollo, justicia y bien común <sup>(52)</sup>.

Ningún Estado o nación, individualmente, está en condiciones de enfrentar el extraordinario poder ni a nivel de los mercados ni a nivel de los propios Estados. La globalización acota la soberanía del Estado, homogeneiza las sociedades civiles, incluye la nación en los supraestados y suprime las fronteras para los mercados.

---

<sup>49</sup> Delich, Francisco. La Crisis en la Crisis. Op.cit p. 64

<sup>50</sup> Titmus, R. M. **Social Policy: An Introduction**. Allen and Unwin ed. London, 1974.

<sup>51</sup> Delich, Francisco. La Crisis en la Crisis. Op.cit.

<sup>52</sup> García Delgado, Daniel. **Estado-nación**...Op.cit.

#### 1.4 La articulación de los cuatro campos (modelo teórico de análisis)

Abel y Lloyd-Sherlock han identificado al menos cinco formas diferentes en las que los Estados latinoamericanos en la actualidad asumen para la entrega de las políticas sociales: <sup>(53)</sup>

1. El Estado que ofrece bienestar universal (Cuba)
2. El Estado de Bienestar incompleto, actualmente en retirada (Argentina, México, Nicaragua).
3. Los Estados de Democracias liberales re-fundadas, en los cuales la política social juega un papel secundario (Brasil y Chile).
4. Los Estados desarticulados en descomposición parcial, principalmente afectados por conflictos armados o violencia (Colombia y Guatemala).
5. Los Estados completamente ausentes que delegan la política social a otros actores tales como las Ong's (Haití).

Según Delich, el modelo exitoso no es aquel cuya base se centra en el mercado; es más bien, aquel que articula de manera adecuada al Estado, la sociedad y el mercado. Este coeficiente de articulación se refleja en los siguientes aspectos: Por la capacidad del Estado de establecer políticas de Estado, de la sociedad de orientarse culturalmente hacia la racionalidad y del mercado de introducir no sólo el consumo sino la producción como elementos constitutivos de la relación <sup>(54)</sup>.

La sociedad civil incide en el funcionamiento de los gobiernos y puede llegar a ejercer controles sobre los mercados así como, contribuir al advenimiento de la modernidad, al desarrollo sostenible y a los proyectos de igualdad <sup>(55)</sup>.

Un esquema de análisis de los cuatro campos y sus articulaciones debería de contener los siguientes elementos:

---

<sup>53</sup> Abel, Christopher & Lloyd-Sherlock, Peter. 2000. **Health Policy in Latin America: Themes, Trends and Challenges**. In: Abel, Christopher & Lloyd-Sherlock, Peter. Health Care Reform & Poverty in Latin America. Institute of Latin American Studies. University of London. 2000.

<sup>54</sup> Delich, Francisco. **La Crisis en la Crisis**. Op.cit. p.38

<sup>55</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999.

**Tabla No. 1.1 Matriz sobre los campos de análisis y su articulación**

<b>Campos y su Articulación</b>	<b>Estado-Sociedad Civil</b>	<b>Estado-Mercado</b>	<b>Estado Nación</b>	<b>Mercado-Sociedad Civil</b>	<b>Mercado-Nación</b>	<b>Sociedad Civil-Nación</b>
Tipos y formas de articulación	Articulación-Desarticulación Autonomía-subordinación Imagen e Intereses Generales Sentido del Bien Común Nivel de Institucionalidad Rol dirigente Tendencia principal y tensiones Legitimidad Nivel de conflicto Tipo y Frecuencia de Luchas Demandas, negociación Capacidad de Respuesta y de propuesta	Articulación-Desarticulación Autonomía-subordinación Imagen e Intereses Generales Mediación en la formación del mercado de trabajo, tierra y dinero Rol dirigente Gobernabilidad y legitimidad Tendencia principal y tensiones Nivel de conflicto Tipo y Frecuencia de Luchas Demandas, negociación Capacidad de Respuesta y de propuesta	Articulación-Desarticulación Identidad colectiva Sentido de destino común	Articulación-Desarticulación Imagen e Intereses Generales Tendencia principal y tensiones Nivel de conflicto Tipo y Frecuencia de Luchas Demandas Capacidad de Respuesta y de propuesta	Intereses Generales Tendencia principal y tensiones	Articulación-Desarticulación  Identidad colectiva Sentido de pertenencia Sentido de destino común Sentido de sacrificios realizados
Sistema Político	Tipo de Sistema Político	Tipo de Sistema Político	Tipo de Sistema Político	Tipo de Sistema Político	Tipo de Sistema Político	Tipo de Sistema Político
Estructura Económica	Modelo de Acumulación Modelo de Desarrollo Tipo y forma aparato productivo Nivel de Industrialización Desarrollo hacia adentro o hacia fuera	Modelo de Acumulación Modelo de Desarrollo Tipo y forma aparato productivo Nivel de Industrialización Transformación agraria Mercantilización o Desmercantilización Desarrollo hacia adentro o hacia fuera	Modelo de Acumulación Modelo de Desarrollo Tipo y forma aparato productivo Nivel de Industrialización Transformación agraria fuera	Modelo de Acumulación Modelo de Desarrollo Tipo y forma aparato productivo Nivel de Industrialización Transformación agraria Mercantilización o Desmercantilización Familiarizar o desfamiliarizar Desarrollo hacia adentro o hacia fuera	Modelo de Acumulación Modelo de Desarrollo	Modelo de Acumulación Modelo de Desarrollo

## 1.5 Las Políticas Sociales en América Latina 1980-2000

Hasta la década de los 1970s, sólo algunos países de América Latina habían intentado desarrollar el modelo del Estado de Bienestar. Entre estos países tenemos: Chile, Uruguay, Argentina, México, y en el caso de Centroamérica, a Costa Rica. En estos países existía y existe una infraestructura social y una tradición en el campo de las políticas sociales, lo que había implicado la formación de sus recursos humanos, el establecimiento de relaciones concretas entre las demandas sociales y las repuestas del Estado, así como también el desarrollo de una infraestructura social que pretendía dar cobertura universal en el campo de la salud, la educación, el saneamiento básico y la asistencia social. <sup>(56)</sup>

Durante la década de los años 1980s se inició un amplio proceso de re-estructuración del Estado en muchos países latinoamericanos como resultado de la crisis económica internacional. Esta re-estructuración del Estado estuvo en buena medida promovida por los programas de Ajuste Estructural que fueron aplicados en el continente durante este período. En varios países se procedió a una reducción significativa del aparato gubernamental, a la par de serios recortes en las áreas de inversión pública (salud, educación y servicios sociales). Estas medidas provocaron un dramático incremento en la pobreza y la iniquidad, al extremo que convirtieron a América Latina en la región “más desigual” del mundo. El 5% más rico de la población recibe el 25% del ingreso, contra el 13% de los países desarrollados. Del otro lado de la escala, el 30% más pobre de los latinoamericanos recibe el 7.5%. Las cifras de la región son peores aún que las que se encuentran en África. <sup>(57, 58,59)</sup>

---

<sup>56</sup> Güendell, Ludwing G. y Roy Rivera A. 1993. **Los Fondos Sociales en Centroamérica**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuaderno de Ciencias Sociales No. 64. Programa Costa Rica. 109 pp.

<sup>57</sup> Kliksberg, Bernardo. 1999. **Impactos sobre el capital social y la salud pública: La desigualdad, enemiga cabal del crecimiento**. En: Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur. No. 4. Octubre 1999.

<sup>58</sup> Martínez Nogueira, Roberto. **Estado, Sociedad civil y gestión Pública**. En: Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL). No. 25. Institut Internatcional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

<sup>59</sup> Se puede consultar el interesante análisis sobre la distribución del ingreso en América Latina durante los años ochenta realizado por Fiszbein, Ariel, y Psacharopoulos, George. Income Inequality Trends in Latin America in the 1980s. Chapter 3. Pp. 71-100. In: In: Lustig, Nora (ed)). 1995. Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America. The Bookings Institution. Washington, D.C. 460 pp.

El cambio en la estructura del Estado estuvo fundamentalmente sustentado en el cambio en el modelo de desarrollo. Hay amplia literatura al respecto, y no será objeto de nuestro análisis. Lo que sí es importante mencionar para este estudio, es que dicho cambio afectó fundamentalmente la orientación que se traía en cuanto a programas de cobertura amplia, por programas cuya cobertura fue mucho más acotada; a la par de hacer emerger diversas estructuras burocráticas de manera paralela a las estructuras encargadas de la protección y la acción social (<sup>60</sup>).

La emergencia de diversas políticas de corte neoliberal redujeron sensiblemente el papel del Estado como creador de empleos y suministrador de ingresos y servicios a las clases medias y bajas. La privatización de empresas públicas implicó fuertes pérdidas de puestos de trabajo; la apertura del mercado interno a las importaciones arruinó a un enorme abanico de pequeñas y medianas empresas; la privatización de las empresas públicas facilitó la desnacionalización empresarial y se acentuaron estructuras fiscales regresivas: más impuestos sobre el consumo y menos sobre los beneficios de los grandes grupos (<sup>61</sup>).

Estos procesos provocaron impactos notables sobre la estructura productiva, dando una relevancia inédita a los problemas del empleo, de la exclusión y de la pobreza. El aparato administrativo que en buena medida ya estaba ausente, puso de manifiesto el abandono de grandes sectores de población, fundamentalmente en las áreas rurales de los países latinoamericanos (<sup>62, 63</sup>)

---

<sup>60</sup> Pardo López, María del Carmen. **La Administración de la Política Social: cuatro estudios. El Diseño administrativo de programas de emergencia.** Tesis de Doctorado. Departamento de Historia. Universidad Iberoamericana. México. 1998. 372 pp.

<sup>61</sup> El modelo de hacer políticas públicas estuvo fuertemente permeado por el llamado "Consenso de Washington". Las bases conceptuales de este Consenso se fundamentan en un enfoque neoclásico convencional que postula que la asignación óptima de recursos se da por medio de los mecanismos de mercado, otorgando un rol prioritario al sector privado en la organización de la economía y la sociedad y recomienda un "estado mínimo", reducido a garantizar el funcionamiento del mercado y proteger los intereses privados. En este esquema, para integrarse a la economía mundial hay que abrir las economías y simultáneamente poner en práctica el ya mencionado enfoque económico neoclásico, en donde se garanticen los equilibrios macroeconómicos y se establezca un sistema que haga más transparentes los mercados. Y restaure el incentivo de la ganancia en los agentes económicos privados. El aspecto "social" de este enfoque se basa en una trilogía muy simple: Crecer- Educar- Focalizar. Sin embargo la política social cumple un rol marginal y posterior a las decisiones que se toman desde la economía. Desde que hay que hacer más "eficiente y eficaz" la asignación de los recursos disponibles, la política social no es "política" sino la simple administración de los sectores sociales. Ver: Bustelo, Eduardo-Minujin, Alberto (Editores). **Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes.** Editorial UNICEF-Santillana. Cuadernos de Debate. 1998.

<sup>62</sup> Morley, Samuel. 1995. **Poverty and Inequality in Latin America.** The impact of Adjustment and Recovery in the 1980s. The John Hopkins University Press. Baltimore and London. 222 pp.

La idea del Mercado como órgano rector no sólo de la economía sino también de las relaciones sociales, sólo en algunos países presentó leves o moderados crecimientos económicos (Chile y Colombia fueron los únicos países en América Latina que lograron incrementar durante este periodo su ingreso per capita<sup>64</sup>). Esta situación también trajo aparejada una mayor acumulación económica en menos manos, así como un crecimiento significativo de un mayor número de pobres, exclusión social, marginalización y descontentos populares.

### 1.5.1 La Cuestión de la Nueva Política Social

Con un poco de retraso al Ajuste Estructural, se empezó a dar en América Latina un replanteamiento en el modo de concebir y tratar lo social. Una nueva forma de hacer política social emergió en el continente, orientada en sus inicios a rectificar los efectos del ajuste estructural, posteriormente fue extendiéndose a otras áreas como: la atención a los sectores pobres, la contención de la exclusión social, y el desarrollo. A los gobiernos no les queda otra alternativa que buscar nuevas formas de resolver las necesidades básicas de la población. Entre 1980s y 1990s diversos países de América Latina ponen en marcha Programas de Compensación Social con el fin de contener los efectos del ajuste y aliviar la pobreza. El Reto se convierte en hacer más con menos recursos. (<sup>65</sup>, <sup>66</sup>, <sup>67</sup>)

---

<sup>63</sup> Abel, Christopher & Colin M. Lewis. 2002. **Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America**. First Edition. Institute of Latin American Studies. University of London, 2002. 503 Pg.

<sup>64</sup> Morley, Samuel. **Structural Adjustment and Determinants of Poverty in Latin America. Chapter 2. Pp. 42-70**. In: Lustig, Nora (ed). 1995. *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. The Brookings Institution. Washington, D.C. 460 pp.

<sup>65</sup> Se recomienda ver los estudios hechos en México y Bolivia. A) Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio (coords.). **Los Rostros de la Pobreza**. Tomos I, II y III. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)- Universidad Iberoamericana. México 1998. Primera Edición. B) Instituto Prisma-Embajada Real de Dinamarca en Bolivia. **Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia**. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999). Editorial Plural, Bolivia, 2000. Primera Edición.

<sup>66</sup> Abel, Christopher & Lloyd-Sherlock, Peter. 2000. **Health Policy in Latin America: Themes, Trends and Challenges**. In: Abel, Christopher & Lloyd-Sherlock, Peter. *Health Care Reform & Poverty in Latin America*. Institute of Latin American Studies. University of London. 2000.

<sup>67</sup> Piester, Kerianne. 1997. Targeting the Poor: **The politics of Social Policy Reforms in México**. In: Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press. New York, 1997. Pp. 469-488.

Clásicamente la política social en América Latina ha sido identificada con 4 grandes áreas de provisión de Servicios: a. la seguridad social; b. la salud; c. la educación; y d. en algunos casos, el acceso a la vivienda. No es sino últimamente que campos como: El acceso a la Justicia, la prevención de la criminalidad y la violencia pasan a ser áreas de interés que deben tomarse en cuenta cuando se hacen estudios sobre Política Social. Sin embargo, en términos generales el campo de las políticas sociales en América Latina ha estado influenciada por una visión excluyente y clientelística (<sup>68</sup>).

Por Política Social entendemos el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas en un país para atender las necesidades consideradas básicas para la población. En otras palabras, cuando decimos Política Social estamos aludiendo a una preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos. Entre estas necesidades básicas figuran: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el derecho al trabajo, y, en general, el mantenimiento de condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas. Puede entenderse la Política Social como el instrumento característico del Estado moderno que permite por un lado limar los conflictos sociales, y por otro, alcanzar un grado de equiparación social. (<sup>69</sup>)

La política social no es mucho más que el resultado de las negociaciones y conflictos entablados entre el aparato del estado y las fuerzas políticas y sociales de la sociedad civil. Se expresan mediante acciones concretas desarrolladas en el marco de instituciones, programas o proyectos, orientados a resolver problemas de índole social priorizados por la agenda de gobierno.

La política social estatal no sólo experimentó una revalorización, sino también una reorientación. Las políticas sociales que durante las décadas de los 60s y 70s habían funcionado con un cierto sentido de universalidad en varios países, a pesar que en diversas comunidades el gasto social no llegaba a los sectores que verdaderamente lo requerían fueron rápidamente cuestionadas por el cambio en el modelo económico. A

---

<sup>68</sup> Segarra, Monique. **Redefining the Public/Private Mix: NGOs and the Emergency Social Investment Fund in Ecuador. (1997)** In: Chalmer, Douglas; Vilas, Carlos; Hite, Katherine; Martin, Scott; Piester, Kerianne; Segarra, Monique. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation.* Oxford University Press. Chapter 20. 644 pp.

<sup>69</sup> Montoso Romero, Ricardo. 1998. **Fundamentos Teóricos de la Política social.** En: Alemán Bracho, Carmen and Joge Garcés Ferrer. *Política Social.* Editorial Mc Graw Hill. 1998.

partir de ahora la política social se orientaría a grupos - meta y a la lucha contra la pobreza. (<sup>70</sup>, <sup>71</sup>, <sup>72</sup>),

El cambio trajo consigo que se dejaron de lado el derecho a la universalización de los servicios, para pasar a focalizar aquellos grupos poblacionales que requerían ser atendidos. Este cambio ha sido llamado "la equidad de la eficiencia", es decir, dejar de orientar el gasto a todos los sectores, priorizando la distribución de los escasos recursos públicos en aquellos grupos que eran los más vulnerables. (<sup>73</sup>)

El balance final de fuerzas económicas, políticas y sociales, reorientó el modelo de provisión de servicios sociales hacia grupos meta. Al menos, cuatro principios básicos se pueden distinguir en este cambio en la política social:

1) Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación.

2) El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que "lo que no cuesta no se valora", los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.

---

<sup>70</sup> Cornia, G.A., Jolly, R. and Stewart, F. (eds) 1987. *Adjustment with a Human Face*. UNICEF, Oxford: Clarendon Press.

<sup>71</sup> Güendell, Ludwig G. and Roy Rivera A. 1993. **Los Fondos Sociales en Centroamérica**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuaderno de Ciencias Sociales No. 64. Programa Costa Rica. 109 pp.

<sup>72</sup> Lipton, Michael and Maxwell, Simon. 1992. **The New Poverty Agenda: An Overview**. Institute of Development Studies. University of Sussex. Discussion Paper No. 306. England, 42 pp.

<sup>73</sup> Devereux, Stephen. (2002) **Social Protection for the poor: Lessons from recent international experience**. IDS Working Paper 142. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex. England.

3) Debe procurarse, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores.

4) Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales).

El cambio en el modelo de políticas sociales, apareció mayoritariamente en América Latina a partir de mediados de los años ochenta, en el período de la crisis económica y el ajuste estructural. Este cambio inicial apareció en la forma de Fondos Sociales de Emergencia, que posteriormente pasarían a formar los Fondos de Inversión Social. No quiere decirse con esto que anteriormente a este período no se habían ensayado ya otras formas de compensación social. Pardo López, en su estudio sobre las políticas sociales en México, muestra evidencia que desde la década de los sesentas y setentas, las políticas orientadas a atenuar los efectos sociales de las políticas económicas habían tomado las formas de programas de desarrollo comunal o comunitario, y/o desarrollo rural. Sin embargo, no es sino hasta la puerta en marcha de los Fondos de Inversión Social y la creación de estructuras institucionales paralelas que dicho modelo empieza a tomar forma. <sup>(74)</sup>

Aun cuando existen diversas opiniones sobre el origen primario de los Fondos de Inversión Social <sup>(75, 76)</sup>, la mayoría de autores coinciden en establecer que el primer

---

<sup>74</sup> Pardo López, María del Carmen. **La Administración de la Política Social: cuatro estudios**. El Diseño administrativo de programas de emergencia. Tesis de Doctorado. Departamento de Historia. Universidad Iberoamericana. México. 1998. 372 pp.

<sup>75</sup> Algunos, como Güendell y Rivera, argumentan que el primer Fondo de Inversión Social que se conoce se inició en Costa Rica en 1971 con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, con el fin de desarrollar programas asistencialistas que vinieran a tratar la pobreza urbana. ; y en 1982, se aplicó un programa focalizado de compensación social. Estos programas se complementaron con los de carácter universalista. Güendell, Ludwig G. y Roy Rivera A. 1993. **Los Fondos Sociales en Centroamérica**.

Fondo de Inversión Social que se inicio, bajo las características de ser un Fondo de Compensación a los Programas del Ajuste Estructural, fue el Fondo Boliviano de Emergencia Social en 1986 <sup>(77)</sup>. Este primer Fondo de Inversión Social tuvo como objetivo la rápida ejecución de proyectos que permitieran la generación de empleo e ingreso en Bolivia, bajo un fuerte programa de ajuste estructural. Solo en un periodo de 3 años desde su creación, El Fondo fue capaz de apoyar 3,000 proyectos que permitieron disminuir la tensión social sobre el gobierno. Como lo establece Segarra <sup>(78)</sup>, alrededor del 25% de los proyectos fueron realizados por ONG's, a la vez que estas generaron una tercera parte de todos los proyectos que se presentaron al Fondo, para su negociación e implementación.

Los fondos sociales son instrumentos de política social, los cuales permiten canalizar el gasto de manera focalizada a los grupos que así lo requieren, y además promover la participación social. En sus orígenes además, los Fondos Sociales fueron utilizados como un mecanismo que permitía contener o paliar las demandas sociales, mientras se seguían aplicando las políticas del ajuste estructural.

En el caso de América Latina, el surgimiento de los Fondos Sociales se debe en buena medida a las presiones de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos <sup>(79)</sup>. El capital semilla de la mayoría de Fondos Sociales en América Latina fue aportado por la AID <sup>(80)</sup>.

---

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuaderno de Ciencias Sociales No. 64. Programa Costa Rica. 109 pp.

<sup>76</sup> O bien, como lo argumentan Steward y Van der Geest, en el caso del Plan de Emergencia Para el Empleo en Chile a mediados de los 1970s. Todos estos programas no dependían directamente de la cooperación internacional y no se sustentaron en la contención de los efectos del ajuste estructural. Stewart, Frances y van der Geest, Willem. (1995) **Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?** International Labour Office. Employment Department. Employment Papers. No.2 . 39 pp.

<sup>77</sup> Segarra, Monique. **Redefining the Public/Private Mix: NGOs and the Emergency Social Investment Fund in Ecuador. (1997)** In: Chalmer, Douglas; Vilas, Carlos; Hite, Katherine; Martin, Scott; Piester; Kerianne; Segarra, Monique. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation.* Oxford University Press. Chapter 20. 644 pp.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid..

<sup>80</sup> Güendell, Ludwig G. y Roy Rivera A. 1993. **Los Fondos Sociales en Centroamérica.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuaderno de Ciencias Sociales No. 64. Programa Costa Rica. 109 pp.

Con pocas excepciones los programas sociales de los Fondos se aplican como medidas de corto plazo y proyectos sociales de emergencia, para amortiguar las injusticias sociales durante la fase de estabilización y ajuste de la economía. En conformidad con su concepto de ajuste estructural, el BM parte de que esos fondos llegarán a ser superfluos en cuanto se inicie el crecimiento económico, consecuencia del éxito del ajuste, que integra de nuevo a la población empobrecida en el ciclo de producción. Por consiguiente, las medidas de promoción político-social de los fondos se concentran mayoritariamente en aquellos grupos que se empobrecieron y quedaron fuera de la política social del Estado a consecuencia de los programas de ajuste económico.

Algunos de esos fondos han surgido después de desastres naturales, o en situaciones de post-conflicto, hasta sus más recientes desarrollos en la transición de países de economía central planificada a economías de mercado. Este tipo de fondos ponen en marcha una serie de proyectos de pequeña escala que ayudan a resolver en el corto plazo problemas ingentes que se presentan a nivel de las comunidades. Como puede verse, los Fondos Sociales han tenido una evaluación constante y un crecimiento importante a lo largo de los últimos diecisiete años. Son ahora más de 60 países en el mundo que utilizan los mecanismos de los Fondos Sociales, a fin de dar respuesta a diverso tipos de problemas. Hoy en día, los Fondos Sociales han llegado a ocupar un lugar relevante en la agenda de la política social.

Otro objetivo declarado de estos Fondos es la idea de fortalecer la capacidad de autoayuda de los grupos empobrecidos de población y, más allá de esto, la posibilidad de descentralizar la política social. Con esta idea, los fondos sociales deben tener también una función promotora, ya que apoyan diversas actividades locales concebidas por las comunidades, las organizaciones no gubernamentales, y los grupos de iniciativa social; además tienen una función innovadora, a través de financiar proyectos alternativos y proyectos piloto de esos grupos de auto-ayuda.

Casi todos los Fondos Sociales tienen prioridades programáticas en las que predominan las siguientes medidas de corto plazo: programas de emergencia para suministrar empleos en la construcción o mantenimiento de infraestructuras sociales y económicas (calles, instalaciones sanitarias, etc.), y programas de asistencia social como, por ejemplo, programas de alimentación, programas productivos (promoción de

microempresas del sector informal, pequeños créditos, educación, ayuda a los pequeños campesinos).

Entre las principales características de los Fondos de Inversión Social tenemos:

1. Los Fondos Sociales pueden ser organizaciones capaces de financiar las inversiones en sectores sociales básicos relativamente rápido, evitando la burocracia a fin de proveer los servicios en un período corto de tiempo.

2. Los Fondos Sociales pueden traducir políticas en acciones en una manera más rápida.

3. Son programas que operan bajo niveles de autonomía o semi-autonomía en relación con otros sectores del gobierno. Esta autonomía no solamente les da el poder para decidir la manera en la que los recursos serán utilizados o destinados, sino también la posibilidad de escoger entre diversos actores, aquellos con los cuales trabajaran y las áreas y comunidades en donde los proyectos serán implementados.

4. Pretenden involucrar activamente a las comunidades pobres en el diseño, negociación, implementación y evaluación de los programas que se derivan desde el Fondo;

5. Los fondos tienen la posibilidad de implementar modelos innovadores que pueden mejorar la participación y el involucramiento de los pobres en los programas.

6. Los Fondos Sociales son organizaciones que permiten a los miembros de la comunidad, determinar el tipo de proyectos que se implementarán al nivel comunitario, y en los cuales las comunidades tienen la posibilidad de evaluar sus necesidades y desarrollar sus propios proyectos.

7. Un objetivo declarado de fondos Sociales está en el fortalecimiento de la capacidad de autoayuda de grupos empobrecidos de la población, ya que fomenta actividades concebidas por las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y grupos de iniciativa social, así como también promueve una función innovadora al financiar

proyectos alternativos y pilotos que pueden mostrar nuevas modalidades o mecanismos para impulsar áreas de desarrollo comunitario.

8. La generación de empleo rápido e ingreso para los desempleados ha sido una de las principales contribuciones generados por los fondos sociales, en cuanto a redes de protección o seguridad. Los fondos sociales, mediante la rehabilitación de caminos rurales pueden mejorar el acceso al mercado y el ingreso a través de las actividades agrícolas en regiones remotas.

9. La rehabilitación de escuelas y clínicas de salud, y los proyectos de servicio social pueden mejorar la provisión de servicios sociales para los pobres.

10. Los Fondos Sociales tienen la posibilidad de contribuir en la descentralización de la política social, y llegar a los grupos no han sido favorablemente asistidos por el Estado. Los Fondos Sociales pueden también patrocinar o financiar instituciones públicas o municipalidades que operan a nivel comunitario, promoviendo el desarrollo institucional, a la par de fortalecer la capacidad técnica y financiera de dichas organizaciones para implementar y/o administrar los programas sociales.

11. Los Fondos Sociales pueden crear diversos niveles de relacionamiento con actores de la sociedad civil, así como también con grupos religiosos, cooperativas, etc. con el fin de llegar a los grupos más pobres y/o vulnerables de la sociedad. Ha sido reconocido que los Fondos Sociales han sido eficientes en alentar la colaboración entre organizaciones públicas, sector privado, ong's, organizaciones comunitarias y grupos de la sociedad civil.

Según algunos autores como Graham y Reilly (<sup>81, 82</sup>), los Fondos Sociales fueron progresivamente cambiando las reglas del juego entre los grupos de presión y el Estado, ya que progresivamente fueron incrementando “el número de jugadores, modificando la institucionalidad gubernamental de bienestar social, así como redefiniendo las

---

<sup>81</sup> Graham, Carol. **Safety Nets, Politics, and the Poor.** Transition to Market Economies. The Brookings Institution. Washington, D.C, 1994.

<sup>82</sup> Reilly, Charles. Balancing State, Market, and Civil Society. Ngos for a New Development Consensus. Chapter 8. In: Victor E. Tokman and Guillermo O'Donnell (Ed).1998. Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges. University of Notre Dame Press. Indiana, USA. Pp. 169-205

relaciones entre el Estado y los ciudadanos”. Como lo reconocen Rao e Ibáñez (2003), los Fondos de Inversión son hoy en día el mecanismo más visible para la asistencia al Desarrollo Comunitario. <sup>(83)</sup>.

## **1.6 El Análisis de las Políticas Sociales**

### **1.6.1 El análisis desde los actores, las fortalezas y debilidades**

Para Aguilar Villanueva, el análisis y diseño de políticas públicas abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presente o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos <sup>(84)</sup>.

Aguilar nos indica que el análisis de las políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. Supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. La restauración de la naturaleza pública de las políticas del gobierno es una aspiración permanente en contra del diseño de políticas que terminaron por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas.

Aguilar citando a Dunn, nos indica que: “El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas”. En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas... Comprende no sólo el examen de las políticas

---

<sup>83</sup> Rao, Vijayendra and Ibáñez, Ana María (2003). The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A Mixed-Methods Analysis of Participation, Targeting and Collective Action in Community Driven Development. World Bank Policy Research Working Paper 2970. February 2003. <http://econ.worldbank.org>

<sup>84</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa editores, 1ª. Reimpresión, agosto 1994. 280 pp.

mediante la descomposición de sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas” (85).

Salas Rosso, utilizando el concepto de campo de Bordieu, en la articulación del Estado con la Sociedad Civil en la construcción de las políticas sociales indica lo siguiente: “En la arena construida, cada actor ocupa posiciones que determinan su estructura y de las cuales es posible el análisis más allá de sus ocupantes. Esto significa que el Estado tendrá ciertos intereses y poder en su relación con las OSC’s, más allá de cual sea el Estado de turno o sus integrantes, y viceversa” (86). Cada actor buscará un premio mínimo por participar (aquel sin el cual no participarían) y otros premios accesorios. La relación política que se establece entre los actores participantes es una relación de poder y, con el tiempo se convierte una estructura de poder.

Salas Rosso identifica al menos tres tendencias conflictivas en el campo integrado por Estado y OSC’s en la elaboración de políticas públicas:

- ✓ Entre el Estado y las OSC’s: las OSC’s tratarán de tener cada vez más participación en las políticas sociales y menor control estatal, el Estado buscará exactamente lo contrario.
- ✓ Al interior del Estado: algunos preferirán una prestación directa y monopólica de servicios mientras que otros preferirán la concesión y competencia entre distintos proveedores.
- ✓ Entre las OSC’s: cada una de estas querrá aumentar su poder relativo respecto a las demás.

El Estado y OSC’s participan de una arena de negociación contradictoria, en la que despliegan sus lógicas en un juego de poder. No debemos olvidar que los actores son actores situados, es decir, actores que se desempeñan y realizan sus opciones y

---

<sup>85</sup> Dunn, William. Public Policy Análisis: an Introducción. Prentice-Hall. Englewood Cliff, 1981. Citado en: Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa editores, 1ª. Reimpresión. P. 71

<sup>86</sup> Salas Rosso, Fernando D. **¿Solidaridad Natural o Solidaridad Impuesta?** XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, Venezuela, 2000. pp.29-30.

apreciaciones dentro de un contexto social estructurado que define el abanico de las acciones posibles.

Los actores situados a partir de sus percepciones detectan problemas que desean solucionar. Las acciones estratégicas están constituidas por la combinación de la intención de actuar y la estrategia definida para hacer frente al problema. Estas acciones estratégicas tendrán al implementarse consecuencias deseadas y no deseadas que dependerán del actor que la implementará, del contexto, y de los otros actores que participan en la arena de poder.

Salas Russo también indica que la perspectiva de los actores puede ser analizada mediante la estrategia FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) <sup>(87)</sup>:

- Fortalezas: son poderes propios que pueden utilizar en su relación contra los otros actores en la arena de poder, o bien las debilidades de los otros actores.
- Oportunidades: son los beneficios o pagos potenciales a cada actor por participar del juego.
- Debilidades: son puntos débiles que pueden ser aprovechados por nuestros rivales.
- Amenazas: perjuicios potenciales que pueden sufrir los actores al participar del juego.

En el análisis que Salas Russo realiza sobre el caso de los clubes de niños del Instituto Nacional del Menor en Uruguay, identifica al menos 10 elementos a tomar en cuenta en la utilización de la técnica FODA, al analizar las relaciones Estado-Sociedad Civil:

---

<sup>87</sup> Ibid. p.30.

**Tabla No. 1.2 Fortalezas, Oportunidades, y Debilidades en la relación entre Estado y sociedad civil en la Política social.**

	<b>Estado</b>	<b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>
<b>Fortalezas</b>	<p><b>Poder compensatorio.</b> El Estado maneja una importante fuente de recursos con los cuales puede premiar a las OSC's leales.</p> <p><b>Los avances tecnológicos</b> permiten una mejora de los sistemas de información.</p> <p><b>Las facultades condignas.</b></p> <p><b>La capacidad de recibir trabajo voluntario.</b></p>	<p><b>Mayor conocimiento de la comunidad en la cual se desempeñan.</b> La mayoría de las OSC's tienen la autoridad moral de la experiencia de trabajo en determinado hábitat o comunidad, por lo que a la teoría estatal pueden responder con la autoridad moral que les da la práctica.</p> <p><b>Legitimidad.</b> Las OSC's asoman como un actor legítimo en un escenario donde no sólo el Estado ha sido deslegitimado</p> <p><b>Están en línea con el nuevo paradigma de políticas sociales.</b></p> <p><b>Apoyo económico y técnico proveniente del sector privado y de la cooperación internacional.</b></p>
<b>Oportunidades</b>	<p><b>El factor económico.</b></p> <p><b>Control y supervisión de las OSC's.</b></p> <p><b>La búsqueda de legitimidad del actor estatal.</b></p> <p><b>Posibilidad de facilitar la implementación de nuevas políticas potencialmente conflictivas.</b> Las instituciones estatales al consultar a las OSC's sobre proyectos que afectan a ellas y sus miembros, y al transmitirles información sobre las nuevas políticas pueden amortiguar los efectos de Políticas potencialmente conflictivas.</p> <p><b>Brindar mejores soluciones a los problemas que afectan a la gente.</b></p> <p><b>Aumento del número de tareas disminuyendo el número de funcionarios públicos y la burocratización.</b></p>	<p><b>Búsqueda de la sustentabilidad económica.</b></p> <p><b>Aumento de la legitimidad.</b> Las OSC's que cuentan con reconocimiento oficial ganan en legitimidad.</p> <p><b>Mayor influencia en las políticas y percepciones.</b> Algunas OSC's también podrían ver la oportunidad de "...sensibilizar y modificar la visión que desde el Estado y desde la sociedad civil se tiene.."</p>
<b>Debilidades</b>	<p><b>Dependencia creciente hacia el tercer sector</b></p> <p><b>Carencias en la metodología de evaluación.</b></p>	<p><b>La dependencia económica.</b> Las OSC's dependen básicamente para su financiamiento de donaciones públicas o privadas.</p>

<b>Amenazas</b>	Descoordinación de acciones. Comúnmente se habla de la descoordinación como una probable amenaza de la relación entre Estado y OSC's.	<p><b>La cooptación institucional.</b> Intervenir en la prestación de los servicios en convenio con el Estado involucra el peligro de la pérdida de los valores y modalidades de intervención que las OSC's privilegian en favor de aquellos que el Estado podría imponerles.</p> <p><b>Deslegitimación.</b> El típico patronazgo estatal podría trasladarse a la relación con las OSC's, creándose así un círculo de OSC's "favoritas" del Estado.</p> <p><b>Dependencia hacia el Estado.</b> La obtención de recursos a partir del Estado se convierte en un arma de doble filo.</p>
-----------------	---	--

### 1.6.2 El Análisis desde la Teoría de innovación y del aprendizaje interactivo de Bengt Lundvall

Por más de una década, un grupo de economistas del grupo IKE trabajaron juntos estudiando el desarrollo industrial y la competitividad internacional desde la perspectiva del aprendizaje interactivo. El exponente principal del grupo ha sido Bengt-Ake Lundvall.<sup>(88)</sup>

La perspectiva de este grupo se basa en dos premisas fundamentales. Primero, que el recurso más fundamental en la economía moderna es el conocimiento, y que el proceso más importante es el aprendizaje. Segundo, se asume que el aprendizaje es predominantemente un proceso interactivo, y por lo tanto, un proceso encajado socialmente, el cual no puede ser entendido sin tener su contexto institucional y cultural en cuenta.

Como la innovación es considerada un proceso colectivo, el contexto social y cultural brinda los códigos necesarios para los múltiples diálogos entre proveedores, productores, consumidores, el sector público y privado, las universidades, el Estado, etc.

---

<sup>88</sup> Lundvall, Bengt-Åke (ed) (1992): **National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning**, Pinter, Londres, pp. 1-43.

Lundvall define el Sistema de Innovación como “... los *elementos* y las *relaciones* que interactúan en la producción, difusión y uso de conocimientos nuevos y económicamente útiles...” El SNI puede ser considerado como el conjunto de diferentes instituciones y actores sociales que tanto por su acción individual como por las interacciones que se producen entre ellas, contribuyen al desarrollo y difusión de las nuevas prácticas productivas. Este concepto concibe a las innovaciones como un proceso social e interactivo en el marco de un entorno social específico y sistémico (Johnson y Lundvall) <sup>(89)</sup>

Lundvall (1985, p 3, <sup>90</sup>) desarrolla la idea de que una innovación es "el resultado de encuentros entre oportunidades técnicas y necesidades de usuarios": Las relaciones entre aquellos que saben de oportunidades técnicas y aquellos que supuestamente saben lo que necesitan están en el centro mismo de las dinámicas de la innovación; además, la mejora de las relaciones entre usuarios y productores da lugar a muchas de las formas de un proceso social clave relacionado con la innovación, cual es el proceso de aprendizaje. La idea de un sistema de innovación en este enfoque se relaciona con las instituciones que intervienen en los procesos de aprendizaje.

Siguiendo entonces, las ideas de Lundvall, la innovación es concebida como:

1. Un proceso acumulativo. Casi todas las innovaciones reflejan conocimiento ya existente, combinado con nuevas formas.
2. Un proceso ubicuo. En prácticamente todas las partes de la economía, y en todo tiempo, se espera encontrar procesos constantes de aprendizaje.
3. La estructura de producción define la serie de relaciones entre el productor y el usuario, lo que condiciona el alcance y la dirección del proceso de innovación.
4. Constituido por elementos y relaciones, las cuales interactúan en la producción, la difusión y el uso de nuevos conocimientos, condicionado en buena medida por su propio desarrollo histórico.

---

<sup>89</sup> Lundvall, B.-Å and Johnson, B. (1994), '**The learning economy**', Journal of Industry Studies, Vol. 1, No. 2, December 1994, pp. 23-42.

<sup>90</sup> Lundvall, Bengt-Åke (1985). "**Product innovation and user-producer interaction**", Industrial Development Research Series, N° 31, p. 47. Aalborg University Press. Aalborg. 1985. Citado por : López, Giovanni Arturo. Aproximación a las generalidades y debilidades del sistema de innovación colombiano. Scientia et Technica Año X, No 24, Mayo 2004. UTP. ISSN 0122-1701

5. Presupone la existencia de Estados-Nación, en donde la cultura nacional, la doctrina política, y la relación entre estructura económica e instituciones son esenciales a la misma.
6. La relación entre las instituciones y la estructura económica es parte esencial del mismo.
7. El sistema institucional afecta el ritmo y la dirección de la innovación.
8. La forma institucional que caracteriza las relaciones entre el productor y el usuario refleja las características del proceso de innovación.
9. El proceso de innovación cambia las condiciones sociales de los ciudadanos y las regiones – algunas mejoran y otras empeoran.
10. Un proceso social e interactivo en el marco de un entorno social específico y sistémico, que se sustenta en el aprendizaje.
11. En diversas ocasiones, es importante tomar en cuenta la incertidumbre y el carácter disruptivo de la innovación.
12. La incertidumbre y la importancia del aprendizaje implican un proceso de comunicación compleja entre las partes involucradas.

En la práctica, según Valenti (<sup>91</sup>) “(...) este enfoque permite ver el problema de la innovación de mejor forma. Permite de hecho definir los objetivos de cada sistema, establecer el papel que le corresponde a cada elemento y las relaciones que es preciso desarrollar entre cada uno de ellos. Las relaciones no dependen exclusivamente de los aspectos estructurales relacionados con la innovación, aparecen quizás con mayor fuerza los aspectos inmateriales o intangibles, es decir todos los factores que inciden en un ambiente proclive a la innovación. Básicamente el aprendizaje es la variable que es preciso gestionar.

Según Lundvall (1992), los siguientes elementos configuran el ambiente en el cual ocurren los procesos de aprendizaje:

---

<sup>91</sup> Valenti López, Pablo. “*La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional*”, en: OEI: Revista iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. Número 2/Enero-Abril 2002. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/valenti.htm>. Citado por: Finkelievich, Susana. Desarrollo local y medios innovadores en la sociedad del conocimiento: Las áreas metropolitanas.

- Dimensión nacional caracterizada por las experiencias históricas, lengua y cultura que identifican las especificidades del ambiente;
- La organización interna de las firmas
- Las relaciones entre firmas
- El papel del sector público
- Las relaciones entre el sistema financiero y el proceso de innovación.
- Las características y organización del sistema de investigación y desarrollo.

En cuanto a la importancia del aprendizaje en el proceso de innovación Lundvall considera los siguientes aspectos:

1. El aprendizaje es una actividad central en el proceso de innovación, el cual involucra interacción entre la gente.
2. El aprendizaje es un proceso encajonado socialmente, por lo cual no puede ser entendido sin tener en cuenta su contexto institucional y cultural.
3. El aprendizaje se caracteriza por un proceso de retroalimentación al sistema, así como por la reproducción del mismo.
4. El aprendizaje interactivo y el espíritu emprendedor colectivo son fundamentalmente un proceso de innovación.
5. El aprendizaje ocurre en relación a actividades rutinarias en producción, distribución y consumo, y produce entradas importantes al proceso de innovación.
6. El aprendizaje puede visualizarse en tres ámbitos: aprendizaje por hacer: incrementando la eficiencia de operaciones de producción; aprendizaje por uso, incrementado la eficiencia en el uso de sistemas complejos; y aprendizaje por interactuar que involucra a usuarios y productores en una interacción que resulta en innovaciones en los productos.

Si la innovación se sustenta en el aprendizaje, y el aprendizaje en las actividades rutinarias, entonces podemos esperar que todas las actividades innovativas sean incrementales, y podría ser simple predecir la dirección del cambio tecnológico, pero es claro que tenemos que tomar en cuenta la incertidumbre y el carácter disruptivo del proceso de innovación. Asumimos que el proceso de innovación no es, ni totalmente casual, ni totalmente predeterminado por la estructura económica y o el marco institucional establecido. El análisis de sistemas de innovaciones nos ayuda a entender y

explicar, por qué la tecnología se desarrolla en una cierta dirección, y en un cierto precio, pero un elemento fuerte o la aleatoriedad permanecerán siempre.

Lundvall sostiene de forma convincente que el objetivo principal de la política de innovación en 'la economía de aprendizaje' es exactamente contribuir a la capacidad de aprendizaje de firmas, instituciones de conocimiento, y la gente. Las áreas claves para tal política son el desarrollo de recurso humano, organización firme, formación de red, negocio intensivo de conocimiento servicios, y las universidades. Ellos prefieren el término 'aprendizaje a el conocimiento' porque dicho concepto es intrínsecamente dinámico y pone el énfasis en la adaptación. Este la adaptación es esencialmente un proceso 'de aprender' (y a veces, también de olvidar).

Siguiendo las ideas de Lunvall sobre la innovación y el aprendizaje interactivo, al aplicar el modelo de análisis al caso de las políticas sociales, se podría considerar a los diversos organismos gubernamentales de modo análogo a las firmas innovadoras al incorporar conocimiento científico y tecnológico en sus prácticas "productivas", tal como lo concibe Estebañez (92). En el caso específico del área social, estaríamos refiriéndonos centralmente a:

- la formulación de un programa de intervención social
- la definición de políticas públicas
- el diseño de planes de intervención
- a la elaboración y aplicación de normativas, incluyendo la legislación

---

<sup>92</sup> Estebañez, María Elena. Impacto Social de la ciencia y la tecnología: Estrategias para su análisis. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES), Argentina.

## CAPITULO II MARCO METODOLOGICO

### **2.1. Utilización de la Teoría Relacional y Categorías generales**

El proceso metodológico consistió en la utilización de la teoría relacional para analizar el surgimiento e implementación de la política social paraguaya en un contexto de transición democrática. El período de estudio fue de 1989 al año 2005. La teoría relacional parte de articular cuatro campos o categorías centrales para el análisis: el Estado, el mercado, la sociedad civil y la nación. No sólo debe de establecerse un punto de quiebre para situar la evolución histórica de la categoría, sino también las articulaciones que la misma va teniendo con las otras categorías.

El abordaje metodológico propuesto para esta investigación incluyó técnicas cualitativas y cuantitativas. El autor realizó la revisión de diversas fuentes documentales (libros, revistas, artículos de prensa), a través de las cuales se pudo realizar la reconstrucción de la evolución histórica de las categorías centrales en el caso de Paraguay; así como la evolución histórica de las políticas sociales en el país.

De esa cuenta para situar históricamente a las categorías centrales de la teoría relacional (Estado, Mercado, Sociedad Civil y Nación), ubicamos el punto de quiebre en el año 1954, con la captura del poder por parte del General Stroessner. No se fue mucho más lejos en el tiempo (1a confrontación civil de 1947, o la guerra del Chaco (1932-1935), porque la propuesta central de la investigación es utilizar la teoría relacional para el análisis de la política social en el marco de la transición democrática y no hacer un balance acabado de la evolución del Estado Paraguayo. Esto requeriría otro tipo de análisis y de esfuerzos investigativos.

A partir de la caída del General Stroessner en 1989 se inicia un período de transición democrática en el país. A partir del inicio de dicha transición se reconstruye la evolución histórica de las categorías centrales; así como las diversas formas en las que se articulan los procesos. Los aspectos centrales que se consideraron en la articulación de las categorías centrales son los enumerados en la tabla que se presenta en la página 28 de este trabajo.

## **2.2 Metodología para el análisis de las políticas sociales**

En un segundo momento se procedió a ubicar el surgimiento de las políticas sociales en el marco de la transición democrática en el Paraguay. Dicho proceso se ubica a partir de la creación de la Secretaría de Acción Social en el año 1995. Con este fin se procedió a dar cuenta de la evolución de las siguientes variables generales:

1. Evolución de indicadores sociales y económicos seleccionados de 1989 al 2005 (PIB, PEA, Gasto Social; Tasa de crecimiento de la población; evolución de la pobreza)
2. Caracterización de la estructura de la Secretaría de Acción Social y sus programas.
3. Existencia de políticas sociales tendientes a la mitigación de la pobreza.

Posteriormente se analizó el surgimiento de las políticas sociales puestas en marcha por la Secretaría de Acción Social. En especial se analizaron 3 de las principales políticas puestas en marcha: El Programa de Inversiones Sociales I (PROPAIS I); el Programa de Desarrollo Comunitario (PRODECO); y el surgimiento de la Red de Protección Social; dado que las mismas fueron consideradas como las más relevantes debido no sólo a los recursos económicos que utilizan o utilizaron, sino porque la estructura de la misma Secretaría se puso al servicio de las mismas.

El autor realizó diversas visitas a las zonas de implementación tanto del PROPAIS I, PRODECO como de la Red de Protección Social.

Para el análisis de esta parte del trabajo el autor utilizó técnicas cualitativas que incluyeron: Entrevistas semi-estructuradas y a profundidad, para el análisis de la evolución histórica de las políticas sociales; así como la realización de discusiones focales y la utilización de un cuestionario con 4 grandes ejes de trabajo (Políticas sociales en el municipio; trabajo municipal; participación comunitaria e implementación de programas o proyectos) para analizar la implementación de políticas sociales a nivel municipal.

Durante la realización de esta investigación, el Programa de Inversiones Sociales I había ya concluido su ejecución; el Programa de Desarrollo Comunitario estaba en marcha y

en operación permanente; y la Red de Protección Social iniciaba con sus estudios y primeros pasos para la implementación de la misma.

Posteriormente, el autor contrastó los resultados obtenidos en las visitas de campo a las zonas de implementación de los programas y proyectos de la Secretaría de Acción Social, con 3 estudios de caso, en donde a nivel comunitario se han diseñado, elaborado e implementado políticas de contenido social. Los casos seleccionados fueron: Atyrá, Repatriación y Carapeguá, por ser lugares que gozan no sólo del reconocimiento público, por haber sido considerados como “casos emblemáticos” de participación social (<sup>93</sup>), sino también por contar características similares en cuanto a: población; nivel de desarrollo socio-económico; participación ciudadana; y buenas relaciones entre autoridades públicas y ciudadanía.

A partir de estas características se analizó el desarrollo socio-demográfico de cada comunidad y su contexto en los últimos cinco a diez años, dependiendo del tiempo de haberse puesto en marcha la experiencia.

Para el análisis de las políticas sociales se utilizaron las siguientes variables (Ver tabla siguiente):

---

<sup>93</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Desarrollo-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2003.** Asunción, Paraguay 2003.

**Tabla 2.1 Variables para el análisis de las políticas sociales desde la teoría relacional**

<b>Políticas Sociales</b>	<b>Definición</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>
<b>I. Aspectos Generales</b>			
Modelo de Provisión de las Políticas Sociales	Esquema teórico-práctico que condiciona y define la forma en la que se dotará la provisión de las políticas sociales	Tipo de Modelo	Modelo neoliberal Modelo Neoinstitucional Modelo Neodesarrollista Mixto Otro
Nivel de Provisión de Bienestar Social	Determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el 'bienestar' de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el espectro posible de seguridad social.	Nivel de Bienestar Social	Bienestar Universal Bienestar incompleto Bienestar mínimo Delegado a otro actor
Nivel de Protección a grupos vulnerables	Nivel de atención o de resguardo a los grupos de personas que por vivir en condiciones extremas de pobreza, son consideradas 'grupo de riesgo' a causa de su precariedad económica y vivienda marginal.	Nivel de protección	Nivel alto Nivel medio Nivel bajo Nulo
Nivel de Gasto Social	Nivel de Inversión pública que el Estado realiza en las diversas políticas de bienestar social.	Porcentaje del presupuesto general asignado a inversión social	Nivel alto Nivel medio Nivel bajo Nulo
Institucionalidad Estatal	Conjunto de organismos públicos, instrumentos legales y financieros, de infraestructura y de articulación interna y externa, que se da la sociedad civil y el Estado para actuar en un determinado ámbito	Nivel de Institucionalidad	Consolidada Medianamente consolidada Débil Inexistente
Demanda por políticas sociales	El acto, actitud o predisposición de adquirir bienes y/o servicios, para prever la satisfacción de las necesidades por parte de uno o diversos grupos sociales.	Nivel de Demanda	Nivel alto Nivel medio Nivel bajo Nulo
Cohesión Social generada por la política social	El grado de consenso de los miembros de un grupo social en la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común	Nivel de Consenso Social	Nivel de consenso alto Nivel de consenso mediano Nivel de consenso bajo

Nivel de Legitimidad	Aquellas acciones llevadas a cabo por una institución o un grupo de instituciones del área social que goza de consenso y acuerdo.	Nivel de Legitimidad	Nivel alto Nivel mediano Nivel bajo Nivel nulo
Nivel de Control en la relación Estado-Sociedad Civil arena de las políticas sociales	Nivel de dominio o preponderancia que el Estado o la sociedad civil ejerce uno sobre otro en la arena de las políticas públicas	Nivel de Control	Mayor control del Estado menor control de la Sociedad civil Equilibrio entre Estado-Sociedad Civil Menor control del Estado o Menor control
Nivel de Captura de las políticas sociales por intereses particulares	Apoderamiento o control de las políticas sociales por parte de grupos o asociaciones con intereses particulares.	Nivel de Captura	Neutralidad en cuanto a intereses particulares; Burocrática; clientelar; pacto corporativo; corrupta;
<b>II. Diseño y Gestión</b>			
Tipo de Políticas Sociales	El diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas en un país para atender las necesidades consideradas básicas para la población. En otras palabras, preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos.	Número de políticas puestas en marcha en el período. Entre estas necesidades básicas figuran: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el derecho al trabajo, y, en general, el mantenimiento de condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas	Universal (a gran escala) Focalizado (a gran escala) Focalizado (a mediana escala) Focalizado (a pequeña escala)
Programa Social	Serie ordenada proyectos u operaciones que permiten desarrollar una serie de actividades sociales orientadas a un fin.	Número y tipo de programas sociales	Número y tipo de programas sociales
Tipo de Prioridades Programáticas	Selección, agenda y ejecución de programas, con criterios de preferencia, sobre las cuales se realizará la inversión pública.	Tipo de Programas	Atención de Emergencia Salud Educación Empleo de Corto plazo Programas de Alimentos Programas productivos Subsidio

			Otros
Lugar de Diseño de la Política social	Area o espacio en la cual se definieron los principales elementos de la política social	Lugar de diseño	Organismos financieros internacionales Sector público central Sector público local Sector privado Ong's Voluntariado Mixto Otro
Fuente y tipo de financiamiento de la Política Social	Origen y procedencia de los fondos que se asignan y utilizan en la inversión social	Fuente de financiamiento	Donación Préstamo Financiamiento Estatal Financiamiento Sector privado Cofinanciamiento Estado-Sector Privado Otros
Tipo de planificación de la Política Social	Plan organizado con el fin de lograr determinados objetivos en el ámbito de la política social	Tipo de Planes	Atención de Emergencia Planes de corto Plazo Planes de Mediano Plazo Planes de largo plazo
Forma de Provisión de la Política Social	Formas o tipologías que asume el suministro, dotación, o prestación de las políticas sociales en el país.	Tipo de prestación de servicios	Prestación de servicios de manera directa por el Estado Prestación de Servicios de manera directa por el sector privado Prestación de servicios de manera directa por el sector voluntario Mixto
Grupos de Interés involucrados en las políticas sociales	Asociaciones formadas por personas, organizaciones, entidades privadas, etc., que se reúnen para perseguir determinados objetivos comunes.	Tipo de grupos de Interés	Empresarial Social Comunitario Otro

<b>III. Implementación de la Política Social</b>			
Agente que implementa la Política Social	Es la ejecución de las actividades (o de las tareas) previstas. Sector que pone en marcha o ejecuta las políticas sociales .	Tipo de Agente	Funcionario Público Sector Privado Voluntariado Social Ong's Mixto1 (Público-Privado) Mixto2 (Público-Voluntariado) Mixto3 (Privado-Voluntariado)
Espacios de coordinación de la política social	Espacios de relacionamiento entre diversos actores para definir acciones comunes	Tipo de Espacios	
Capacidad de Negociación	Cualidades o aptitudes para tratar asuntos públicos procurando su mejor logro	Nivel de capacidad de negociación	Nivel alto Nivel medio Nivel bajo Nulo
Nivel de Participación en el ciclo de la Política Pública	Fases en que puede descomponerse una política pública): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de la agenda: Se produce cuando un problema o cuestión suscita interés público, y reclama una intervención política;</li> <li>• Formulación de alternativas</li> <li>• Decisión: Se adopta una o varias de las alternativas.</li> <li>• Implementación: Ejecución, puesta en práctica de la política.</li> <li>• Evaluación: Se analiza cómo ha ido esa política, si ha funcionado, qué efectos ha tenido.</li> </ul>	Nivel de Participación en cada una de las fases de la política pública	Alta Media Baja
Planificación comunitaria	Nivel de involucramiento de las comunidades en los procesos de construcción de las estrategias que se implementarán para alcanzar los objetivos propuesto	Nivel de participación en la Planificación	Nivel alto Nivel medio Nivel bajo Nulo
Diagnóstico comunitario	Proceso por el cual se realizan los estudios de línea de base correspondientes a fin de poder medir un antes y un después de la implementación de las políticas sociales	Momento de la elaboración de diagnóstico comunitario	Antes de la implementación de la política Durante la implementación de la política Después de la implementación de la política Nunca

Mecanismos de Monitoreo	Proceso constante de recolectar, analizar y utilizar información a intervalos regulares para orientar el proceso de ejecución de las políticas sociales.	Existencia y tipo de mecanismos de monitoreo	Periódicos y Regulares Irregulares Inexistentes
Mecanismos de Evaluación	Proceso de apreciar, de la manera más sistemática y objetiva posible, un proyecto, un programa o una política en curso o terminada, así como su concepción, la dirección y sus resultados.	Existencia y tipo de mecanismos de Evaluación	Evaluación periódica Evaluación Final
<b>Aprendizaje Institucional</b>			
Proceso de aprendizaje institucional	Es la apropiación o adquisición de conocimientos a nivel institución debido al estudio o la experiencia en la implementación de programas sociales. Incluye interacción entre personas o grupos. Retroalimenta al sistema	Nivel de aprendizaje institucional	Alto- Medio- Bajo- Nulo
Aprendizaje por hacer	Adquisición de conocimientos cuya base radica en el ejercicio de operaciones de producción o en la implementación de programas o proyectos.	Nivel de aprendizaje por hacer	Alto- Medio- Bajo- Nulo
Aprendizaje por uso	Relacionado con el uso y la eficiencia en el manejo de sistemas complejos	Nivel de aprendizaje por uso	Alto- Medio- Bajo- Nulo
Aprendizaje por interactuar	Aprendizaje que resulta de la interacción de usuarios y productores.	Resultante del aprendizaje de la interacción	Alto- Medio- Bajo- Nulo
<b>Fortalezas y Debilidades</b>			
Fortalezas en la implementación de la política	Capacidades o poderes propios que se pueden utilizar en la relación con otros actores o en la ejecución de la política	Áreas de fortalezas	Tipo de Fortalezas
Debilidades en la implementación de la política Social	Deficiencias en las capacidades propias que pueden utilizar en la relación con otros actores o en la ejecución de la política	Áreas de Debilidad	Tipo de Debilidades
Relación de la Política Social con la generación de empleo o trabajo	Mecanismos a través de la cual la política social se articula con la generación de ingresos o empleo productivo	Tipo de Relación	Ninguna Mínima Media Incorpora a la generación de ingresos Incorpora al Empleo Productivo

### **2.3 Trabajo de Campo**

Para la realización de este trabajo, el autor tuvo la oportunidad de trabajar activamente durante casi 9 meses (desde Octubre del 2004 hasta julio del 2005 en la Secretaría de Acción Social. En este período se evaluó y visitó áreas relacionadas con el PROPAIS I, PRODECO (El acercamiento a los procesos de implementación de las políticas sociales también nos llevó a visitar diversos municipios. Un listado de las personas entrevistadas durante dicho proceso se puede encontrar en el anexo # 1 de este trabajo).

Posteriormente el autor realizó un trabajo con la áreas de Salud del Ministerio de Salud Pública desde mediados de julio del 2005 hasta febrero del 2006 (En este tiempo se analizaron las experiencias de la Red de Protección Social). En el año 2006 realizó diverso procesos de consulta con organizaciones de la sociedad civil (DECIDAMOS); organizaciones de Derechos Humanos (la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay –CODEHUPY); el Servicio Paz y Justicia del Paraguay –SERPAJ-PY; así como organizaciones barriales, campesinas y estudiantiles con las que tuvo contactos frecuentes (Con estos y otros actores se analizó la situación actual de la sociedad civil paraguaya; sus relaciones con el Estado; las áreas de interés; las fortalezas y debilidades de dicha relación; así como se interiorizó en los estudios de caso).

Para el análisis de los procesos impulsados a nivel local, el autor contó con la colaboración de la Secretaría del Ambiente y de Plan Internacional, en el caso de Atyrá; en el caso de Carapeguá se contó con la colaboración directa del Instituto Desarrollo (que realiza la acción en el municipio, sobre todo con la colaboración de su director José Molinas); y en el caso de Repatriación se contó con la colaboración de la organización Altervida (fundamentalmente del equipo de agroecología y de desarrollo rural, Victor Benítez, Raúl Vera; Zulma Unzaín y José Ibarra).

### **2.4. Entrevistas y categoría de actores seleccionados para las mismas**

Se realizaron también diversas entrevistas con autoridades locales, líderes comunitarios; miembros de ong's; dirigentes gremiales y periodísticos. Además de compiló información documental y estadística producida por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) así como de la Secretaría de Planificación y de la Secretaría de Hacienda, relacionados con el objeto de estudio.

Según los datos que se buscaba recoger, se tomó en cuenta la cadena de participantes en la implementación de los programas y proyectos en los municipios: entre los actores entrevistados estuvieron: beneficiarios finales, beneficiarios intermediarios, líderes de asociaciones comunitarias, autoridades locales, administradores operadores y especialistas técnicos.

## **2.5 Instrumentos**

Dado el tipo de información y la variedad de actores que fueron consultados para el estudio, se utilizaron varios instrumentos y técnicas para la recopilación de datos. Se diseñaron entrevistas semi-estructuradas y entrevistas a profundidad con informantes claves. Asimismo, la técnica de observación participante a nivel de las comunidades y discusiones focales con los grupos de beneficiarios.

Tanto las políticas sociales como los estudios de caso fueron analizados tomando en cuenta: Los planes de trabajo que se pusieron en marcha; las disposiciones legales; el papel del gobierno central y del gobierno municipal; el papel de las organizaciones sociales existentes en el municipio; la forma en la que se implementaron las políticas sociales; el tipo de coordinación interinstitucional que se puso en marcha; las fortalezas y debilidades de las mismas y los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación.

Algunas preguntas que se derivaron de las preguntas centrales fueron: El contexto en el que surgen dichas experiencias. ¿Cómo operan los modelos de gestión de la política social que se han implementado a nivel local en los últimos diez años? ¿Cuáles han sido las tensiones principales con las que se ha enfrentado el modelo? ¿De qué manera incorporan la participación de la sociedad civil dentro de los mismos? Y ¿Qué tan sustentables son dichos modelos en el mediano y largo plazo?

### **2.5.1 El Cuestionario**

Se utilizó un cuestionario para recoger información de los beneficiarios directos de las políticas sociales a nivel local, en cada uno de los municipios del estudio se levantaron 5 cuestionarios dirigidos a la población que recibe los beneficios de la gestión (Una copia del mismo se encuentra en el Anexo # 2 ). La información recolectada a través

de los mismos no aportó muchas luchas sobre la implementación de las políticas sociales en las comunidades, por lo que los datos se presentan dentro del cuerpo del texto del documento y no como tablas y gráficas adicionales.

### **2.5.2 Las discusiones focales**

Se diseñaron y aplicaron con grupos de beneficiarios directos, con la finalidad de abordar con mayor profundidad temas específicos y de interés para el estudio. El contenido de la guía de discusión, se elaboró en base a los resultados preliminares de las entrevistas y de los cuestionarios. En promedio se tomó un grupo de discusión por área visitada.

En el ámbito de la discusión con organismos de sociedad civil, en algunos casos se realizaron 2 y 3 reuniones.

### **2.6 Método para el procesamiento y análisis de los datos empíricos**

La información recolectada a través de las entrevistas y discusiones focales fue analizada e incorporada en el texto como datos de la forma de operar las políticas sociales a nivel local. En algunos casos fue posible transcribir las discusiones (ya que el grupo o la persona entrevistada permitió grabar la conversación. En otros casos únicamente se tomaron notas de campo que se registraron en un cuaderno).

## CAPITULO III PARAGUAY DESDE LA TEORIA RELACIONAL

### 3.0 Paraguay

#### 3.1. Aspectos Demográficos de Paraguay

El Paraguay está localizado en el Sur-Oriente de América del Sur y tiene una superficie de 406.752 Km<sup>2</sup>. Es un país mediterráneo dividido en dos regiones, la Oriental que ocupa 39% de la superficie del país, caracterizada por sus recursos naturales favorables para la agricultura, la ganadería y la actividad forestal y con uno de los sistemas hídricos más ricos de la región (ríos, arroyos, lagos y lagunas de agua dulce). Estos factores la convierten en una zona privilegiada para los asentamientos humanos; concentra al 98% de la población del país, con una densidad de 31,5 habitantes por Km<sup>2</sup>. La segunda, es la región Occidental o Chaco Paraguayo, con una densidad de 0,5 habitantes por Km<sup>2</sup>, caracterizada por su aridez y muy limitados recursos hídricos de agua dulce, lo cual la convierte en una zona poco atractiva para los asentamientos humanos, apenas el 2% de la población total del país habita en esta área.

El país se halla ubicado entre los meridianos 54° 19' y 62° 38' oeste y los paralelos del 19° 18' y 27° 30' Sur, con una superficie de 406.752 km<sup>2</sup>. Limita con Brasil, Argentina y Bolivia.

Ilustración No.3.1 Mapa del Paraguay



El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe, donde casi el 95% de los habitantes es mestizo, y el 5% restante está compuesto por indígenas e inmigrantes de varios orígenes. Una de las características culturales más significativas del país es la fuerte identidad de sus habitantes con la cultura Guaraní, la misma que se expresa en muchos ámbitos pero principalmente a través del lenguaje, la gran mayoría de la población paraguaya es bilingüe (Guaraní-Español), y ambos idiomas son oficiales. A nivel nacional, el idioma predominante hablado en los hogares es el Guaraní (59%), seguido por el Castellano (36%), aunque en las ciudades el 55% de los hogares se comunica predominantemente en Español. Otra de las características del país, es la predominancia de la religión Católica (89%) <sup>(94)</sup>:

La distribución general de los habitantes en Paraguay –a partir de los datos provenientes del Censo Nacional de Población y vivienda de 2002, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)- es la siguiente:

**Cuadro No. 3.1**  
**Distribución Espacial de la Población en el Paraguay 1962-2002**

Región	1962 No. de Habitantes	%	1982 No. de Habitantes	%	2002 No. de Habitantes	%
<b>1. Región Oriental</b>	<b>1.744.974</b>	<b>95,9%</b>	<b>2.980.880</b>	<b>98,2%</b>	<b>5.028.012</b>	<b>97,4%</b>
-Zona Central <sup>95</sup> /	517.955	28,5%	950.710	31,3%	1.875.005	36,3%
-Otras Zonas	1.227.019	67,4%	2.030.170	66,9%	3.153.007	61,1%
<b>2. Región Occidental</b>	<b>74.129</b>	<b>4,1%</b>	<b>54.480</b>	<b>1,8%</b>	<b>135.186</b>	<b>2,6%</b>
<b>Total (1+ 2)</b>	<b>1.819.103</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.035.360</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.163.198</b>	<b>100,0 %</b>
<b>1. Urbano</b>	<b>651.819</b>	<b>35,8%</b>	<b>1.298.880</b>	<b>42,8%</b>	<b>2.928.438</b>	<b>56,7%</b>
<b>2. Rural</b>	<b>1.167.284</b>	<b>64,2%</b>	<b>1.736.480</b>	<b>57,2%</b>	<b>2.234.760</b>	<b>43,3%</b>

**Fuente: Censo de Población y vivienda 1962, 1982 y 2002**

<sup>94</sup> Carrera, Carlos: “Investigación sobre Diversidad Cultural y Desarrollo Humano: una caracterización de los diversos grupos lingüístico-culturales del Paraguay”. Diversidad cultural y desarrollo humano: una caracterización de los diversos grupos lingüísticos-culturales del Paraguay”. Anexo 3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diálogos sobre identidad y diversidad cultural en Paraguay. Diciembre 2004.

<sup>95</sup> Asunción y Departamento Central

## 3.2. Estado

### 3.2.1 Antecedentes Socio-Históricos

Alfredo Stroessner llegó al poder en Paraguay a través de un golpe de Estado en el año 1954. A partir de allí establecería una dictadura que le permitiría estar en el poder por 35 años (1954-1989) (<sup>96</sup>).

Para Morínigo, la época Stronista puede claramente dividirse en dos períodos (97): 1. El primero que va del 4 de mayo de 1954 al 23 de abril de 1973, cuando se firma el tratado de Itaipú; 2. El Segundo, que va desde el 23 de abril de 1973 hasta febrero de 1989 cuando cae el régimen.

En el primer período se establece el control de las fuerzas armadas, la stronización del Partido Colorado (el cual le va a servir como el vehículo adecuado para ser reelecto presidente por ocho veces consecutivas en los años 1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983 y 1988) (<sup>98</sup>); la negociación inicial con la oligarquía terrateniente, con el fin de

---

<sup>96</sup> A decir de Rivarola, el régimen autoritario del General Stroessner pudo construirse a partir del control que él mismo logró sobre el ejército – el cual había adquirido un significativo control del Estado en el proceso revolucionario vivido por el país en 1947. Hay que recordar que mientras que la primera guerra civil (1922-1923) involucró a dos facciones del entonces partido oficialista, el Partido Liberal, la segunda (1947) enfrentó a dos facciones de las Fuerzas Armadas: a) el Gobierno, apoyado por el Partido Colorado, que movilizó su fuerza de milicianos; y b) el sector militar alzado en armas, con el apoyo de liberales, febreristas y comunistas. El conflicto duró de marzo a agosto de 1947, sin embargo causó profundos desgarramientos de todo orden: político, social, económico y cultural. El conflicto terminó con la victoria de la facción apoyada por el Partido Colorado. Rivarola, Domingo. **Recomposición del Partido Colorado: su impacto en el proceso político**. En: Cavarozzi, Marcelo, Garretón, Manuel y Rivarola, Domingo. Militares y políticos en una transición atípica. CLACSO. Grupo de trabajo de Partidos Políticos. Buenos Aires, Argentina, 1991. 266 pp.

<sup>97</sup> Por cuestiones didácticas mantenemos aquí la peridioidización que hace Morínigo. Algunos otros autores hablan de 3 ó más períodos en un proceso tan largo como el Stronismo, para los fines de esta tesis esta caracterización nos es apropiada. Ver: Morínigo, José Nicolás. **La Política en la dictadura stronista**. En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

<sup>98</sup> Stroessner se inclinó por establecer una alianza con el Partido Colorado, en base a la imposición de su liderazgo y la colaboración irrestricta del mismo al nuevo régimen. Lo peculiar de esta articulación – Partido/FF.AA.- fue el de tener a Stroessner como único y exclusivo eslabón, logrando de esa manera concentrar en su persona el poder militar y partidario. A decir de Lezcano y Martini, llegó a ser tanto el control que Stroessner tenía que “para ser oficial de las FF.AAA. y de la Policía, empleado público, o simplemente realizar negocios con el Estado se requería la afiliación al Partido de Gobierno. Prácticamente no existían espacios diferenciados entre estas tres instancias”. Lezcano, Carlos María, y Martini, Carlos. **¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura**. En: Cavarozzi, Marcelo, Garretón, Manuel y Rivarola, Domingo. Militares y políticos en una transición atípica. CLACSO. Grupo de trabajo de Partidos Políticos. Buenos Aires, Argentina, 1991. 266 pp.

establecer la alianza con el sector productivo, la conformación de una burocracia corrupta que va a ser un elemento esencial en el control total del Estado; el discurso anticomunista y la creación del enemigo interno; el prebendarismo como forma de mantener la lealtad y la fidelidad al dictador, así como la creación de mafias corruptas; la desarticulación de cualquier intento opositor; la desarticulación de la sociedad civil a través del terror y el miedo; el respaldo norteamericano a su política anticomunista; así como los financiamientos internacionales que incrementarían la cuota de corrupción a ser asignada a la lealtad de sus fieles (<sup>99</sup>).

Es la etapa en la que, según Luis Galeano, el régimen también trabaja en construir una imagen internacional en la que la apertura política controlada “sería su carta de presentación, es decir, el escenario en el cual, las agrupaciones políticas fueran funcionales al sistema, por lo que se permitirá la participación del Partido Liberal, así como de otros partido menores, y la proscripción total del Partido Comunista”. (100)

En estos primeros quince años, la dictadura stronista mantiene un modelo de desarrollo sustentado fundamentalmente en la agricultura y la ganadería. Si bien, durante este período el Paraguay no conoció desequilibrios macroeconómicos como los demás países de la región, en particular Argentina y Brasil, tampoco conoció ritmos ni niveles de crecimiento semejantes.

La tierra, su distribución y utilización pasa a ser el elemento central en la configuración del régimen en esta primera etapa. Es el período en el que la tierra se asigna a los allegados al régimen y la expansión de la frontera agrícola se orienta fundamentalmente hacia la frontera con el Brasil.

---

<sup>99</sup> Con Stroessner, el aparato del estado pasó a convertirse en un instrumento de control de la sociedad civil y en una fuente de excepcional importancia para expandir el sistema prebendario preexistente, mecanismo a través del cual logró subsumir al Partido Colorado en una enmarañada y provocativa red de clientelismo político. Milda Rivarola sostiene que Stroessner también sacó provecho de lo que los gobiernos nacional-revolucionarios posteriores a la guerra del Chaco habían hecho en cuanto al poder judicial, los cuales habían borrado toda pretensión de poder judicial ecuánime e independiente. De esa cuenta, Stroessner quedó con las manos completamente libres. Rivarola, Milda. **De Paz y de Justicia**. Correo Semanal. Diario Ultima Hora. 5-6 de mayo 2001. p.6

<sup>100</sup> Galeano, Luis. **Movimientos sociales durante el régimen stronista**. En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

Se considera que en este primer período Stroessner realizó una “caza y destrucción selectiva” de sus opositores. Prefería destruir a sus enemigos y adversarios en prisión, mediante la tortura, la interdicción para ganarse la vida y el exilio. Se considera que alrededor de 2,000 personas fueron víctimas directas de asesinatos extrajudiciales, desapariciones y/o torturas, aunque al final del régimen se contabilizan alrededor de 15,000 personas el total de víctimas directas de la dictadura (101)

En este período además, Stroessner establece la obligatoriedad de los funcionarios públicos, así como de los miembros de las Fuerzas Armadas a afiliarse al Partido Colorado, lo que le va a dar permanentemente, no sólo el control del Partido, sino el número de votos necesarios que posibilitarán su reelección permanente.

La Segunda etapa se inicia en la década de los años 70s y llega hasta la caída del régimen. Es el período en el cual Stroessner establece una relación estratégica con el Brasil, así como en el desarrollo de los megaproyectos hidroeléctricos. Se crean las condiciones para la explotación agro-industrial de la zona este paraguaya, a través de la penetración no sólo de capital sino de agro-industriales brasileños. Se crea el área de comercio que se conocería como Puerto Presidente Stroessner (la cual luego se llamaría Ciudad del Este), que brindará el espacio para el intercambio de productos en las tres fronteras (Brasil, Argentina y Paraguay), así como la penetración de capital extranjero que establecerá zonas francas de industria y comercio en la región.

Dado que Paraguay tiene una frontera considerable de proximidad con el Brasil, y también una historia de penetración por parte de este país en su territorio. En las zonas que lindan con Brasil, las personas han sido designadas como “ brasiguayos/as” por la mixtura idiomática y cultural que presentan. En dichas zonas, importantes capitales que detentan empresas, medios de comunicación, pertenecen a personas brasileñas.

Asimismo, siempre ha existido una migración de doble vía, ya que el tamaño geográfico y la capacidad instalada del Brasil favorece la recepción de mano de obra paraguaya desplazada permanentemente por falta de mercado en el país.

---

<sup>101</sup> Miranda, Anibal. Stroessner. Diario Ultira Hora-UniNorte. 1era. Edición, febrero 2004.

Este es el período en el que se construyen otros mecanismos de acumulación económica: primero en la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, y luego en la intermediación comercial regional, comercio fronterizo que tenía y aún hoy tiene un pesado componente de ilegalidad. (102)

La incorporación de estos nuevos mecanismos, además del modelo agro-exportador, le van a permitir al país tener un crecimiento del 8,5% anual, debido fundamentalmente a la ampliación de la frontera agrícola, en concreto soja y algodón, y por otra parte a la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, junto con Brasil, con una capacidad de producción de 12,6 millones de Kw/hora.

Si ya de por sí el régimen stronista había sido corrupto, es también con el establecimiento de mafias corporativas, que se va a permitir el manejo de amplios recursos económicos producto de su acción delictiva (contrabando de distinto orden y origen: alcohol, cigarrillos, electrodomésticos, narcotráfico, tráfico de armas, tráficos de mujeres, de instrumentos de comunicación falsificados, etc. y otros).

Con la emergencia de estos nuevos factores, la corrupción se hace parte del orden del día. Las mafias establecen grandes alianzas con el poder formal, al que someten, compran, convirtiéndolo en su cómplice, con grandes recursos de capital (Ej: compra de votos o silencios en el Parlamento, en el Poder Judicial). El Régimen termina de construir el Estado corrupto que había anhelado, en el período anterior.

Según Morínigo, es el período en el cual para Stroessner y su séquito, el partido es igual al Estado y el Estado igual a la nación. La dominación de Stroessner es una dominación de carácter tradicional, en términos weberianos y dentro de la dominación tradicional, un patrimonialismo que puede estar relacionado a un criterio prebendario de tipo clientelista. (103)

---

<sup>102</sup> Rodríguez, José Carlos. **Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur**. Los Rostros del MERCOSUR. *El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Jerónimo de Sierra (compilador). (s/f). [en línea]. Disponible en: <http://www.clacso.edu.ar/~libros/sierra/rodriguez.pdf>.

<sup>103</sup> Morínigo, José Nicolás. **La Política en la dictadura stronista**. En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

En la construcción de la hegemonía, Stroessner construye un proyecto político en el cual, la utilización de equipos de personas en puestos clave, a lo largo de toda la dictadura va a ser una constante. El partido colorado, en la perspectiva weberiana, es un partido de patronazgo, un partido caudillesco.

La Stroenerización del Partido Colorado, que es un proceso que va durar desde el año 1954 hasta 1989, consiste básicamente en una serie de purgas internas dentro del partido colorado que permiten la “entronización” de Alfredo Stroessner y sus sectores leales. (104).

Cuando el gobierno de Alfredo Stroessner se consolidó, lo hizo estableciendo un modelo de institucionalidad que, detrás de algunas apariencias democráticas (sufragio, Parlamento, Constitución), instrumentaba la sujeción de la sociedad civil al Estado y al gobierno. El *autoritarismo de Estado* en Paraguay incluía el manejo arbitrario del gobierno, pero también el control de la sociedad a través de sindicatos, partidos y toda una cultura de Estado (<sup>105</sup>).

Matus sostiene que el stroessnismo no impulsó un proyecto nacional desarrollista basado en una cultura de la legalidad, sino que fue un proyecto personal de perpetuación en el poder mediante la administración de fuertes castigos a los disidentes y fuertes prebendas –lícitas o ilícitas- a los leales. El prebendarismo con los de arriba fue acompañado del clientelismo con los de abajo. El gran agente instrumental del asistencialismo social clientelista fue no el Estado sino el Partido Colorado. De este modo se inhibió también el surgimiento de una verdadera sociedad civil, autónoma, integrada por ciudadanos que reciben del Estado lo que les corresponde en derecho. En su lugar se instaló una sociedad de receptores de servicios de asistencia otorgados por la voluntad del Partido que sólo pedía lealtad y reconocimiento en justa reciprocidad. En la conciencia de muchos paraguayos se instaló una confusión entre las estructuras del Partido y del Estado. Como consecuencia, sin verdadero mercado institucionalizado y sin verdadera sociedad civil autónoma, Stroessner configuró un Paraguay como nación

---

<sup>104</sup> Campos, Luis. **La Economía de la paz y el progreso**. En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

<sup>105</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999.

de patriotas pero no como nación de ciudadanos. La tarea dejada para la naciente democracia era inmensa. (106) .

Como nos diría Rivalora, la larga relación que se estableció entre el Partido Colorado y las FF.AA., no fue de todas maneras fácil, al interior de la misma hubo períodos de crisis, aunque nunca el liderazgo del Gral. Stroessner corrió peligro de zozobrar (107).

### 3.2.2 Transición Democrática 1989-2005

En Febrero de 1989, se da un golpe de Estado que da fin a la dictadura. La crisis del régimen se ha iniciado desde los inicios de la década de los ochenta. Rivalora, sostiene que el estancamiento económico, así como las primeras divisiones internas del partido permitirán el quiebre de la “unidad granítica“(“militantes stronistas” vs. “tradicionalistas “), así como también la ruptura de lealtades al interior de las Fuerzas Armadas. En Febrero de 1989, el Gral. Rodríguez, consuegro de Stroessner le da un golpe de Estado y convoca a elecciones libres.

Mucho antes del golpe de Estado, como lo confirman Ocampos y Rodríguez “se había conformado un primer consenso público sobre la necesidad y posibilidad de una transición política” en el país. El discurso político revolucionario, revanchista o excluyente, había sido sustituido por otro discurso, de tolerancia, participación, legalidad y libertad, que incluía a la mayoría de la clase política y a sectores de la sociedad. Este discurso ajeno al Estado fue una de las premisas de la ulterior democratización estatal (<sup>108</sup>).

La caída de Stroessner dio paso a un proceso de transición en el que se celebraron elecciones competitivas de ámbito nacional y subnacional, y se adoptaron unas nuevas reglas de juego político. La transición no ha sido, empero, un proceso fácil y exitoso,

---

<sup>106</sup> Matus, Mario. **Claves Territoriales e Históricas**. pp. 21-70. En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. **Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay**. Proyecto Lagniks. Asunción, Paraguay, septiembre 2002. 415 pp.

<sup>107</sup> Rivalora, Domingo. **Recomposición del Partido Colorado: su impacto en el proceso político**. En: Cavarozzi, Marcelo, Garretón, Manuel y Rivalora, Domingo. Militares y políticos en una transición atípica. CLACSO. Grupo de trabajo de Partidos Políticos. Buenos Aires, Argentina, 1991. 266 pp.

<sup>108</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999.

debido en buena medida a que sigue ocupando el poder la élite política y militar que había apoyado a Stroessner. (109)

El nuevo gobierno que se instala con el golpe de febrero de 1989 es confirmado electoralmente en mayo del mismo año. Este gobierno es presidido por el general golpista Andrés Rodríguez, quien se ha presentado como candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado). Su gobierno va de 1989 a 1993. Este gobierno organiza el sistema electoral, las elecciones municipales de mayo y junio de 1991; las constituyentes de diciembre de ese año; la sanción de la nueva Carta Magna el 20 de junio de 1992 y finalmente los comicios del 9 de mayo de 1993. Este gobierno inicia además la reforma legislativa; el proceso de descentralización administrativa y política. Asimismo, se da inicio a la “Reforma Educativa Nacional “y otras modernizaciones del sistema.

Según Domingo Rivarola, a diferencia de otras transiciones políticas acaecidas en época reciente en América Latina y que acabaron con los regímenes militares autoritarios, tal como ha sido el caso del Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, el proceso que se dio en el Paraguay tuvo rasgos y derivaciones muy diferentes al proceso político y social de estos otros países que igualmente soportaron el agobio de severas dictaduras. Es que en los países mencionados, por contar previamente con una tradición democrática -cualquiera haya sido el grado de institucionalización alcanzada- las *transiciones* que se dieron tuvieron más bien el carácter de verdaderas restauraciones. Contrariamente, en lo que respecta al Paraguay, el proceso de la *transición* se presenta con todas las características, limitaciones y dificultades propias de un intento de “instauración” o construcción institucional. Como era de esperar, en cada una de estas dos modalidades de transición referidas, se abrieron cursos muy diferentes de desarrollo político aunque no es menos cierto que dada la multidimensionalidad de estos procesos nacionales, y la profundidad de las crisis, es posible identificar un sinnúmero de similitudes entre el caso del Paraguay, caracterizado por su “tradición autoritaria” y los que habiendo

---

<sup>109</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad. **Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay.** La Transición democrática y el sistema político-institucional. Octubre, 2001.

soportado similares experiencias, contaban con una previa vigencia de instituciones democráticas. <sup>(110)</sup>

Entendemos por **transición**, como lo entienden O'Donnell y Schmitter “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria <sup>(111)</sup> )

Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general, son objeto de una ardua contienda; los actores luchan por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, y también por definir las reglas y procedimientos cuyas configuraciones determinarán probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Por otra parte, durante la transición en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes.

“La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y los grupos” <sup>(112)</sup> )

---

<sup>110</sup> Rivarola, Domingo M. **La Reforma Educativa en el Paraguay**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales No. 40. Santiago de Chile, Septiembre 2000. 31 pp.

<sup>111</sup> O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Ed. Paidós, Buenos Aires. 1988.

<sup>112</sup> O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Ed. Paidós, Buenos Aires. 1988. Pp 19-20.

Según esta conceptualización en la transición se van estableciendo nuevas reglas de juego en forma sucesiva a través de la competencia entre los distintos actores que buscan sus espacios de poder, mantenerlos (los gobernantes) o ampliarlos (la oposición). Además, los cambios son fundamentalmente políticos y no sociales. También el mayor peso de las decisiones suele estar todavía en el campo de los gobernantes. Se privilegian agendas políticas. Así, por transición se entiende el período que se extiende desde la disolución de un régimen político hasta el reemplazo por otro. Se trata entonces de un cambio de régimen político.

Para Garretón, “Las transiciones democráticas desde regímenes militares o dictatoriales son procesos que sólo restituyen un tipo de régimen, y, a diferencia de los procesos revolucionarios y de desarrollo, no resuelven otros problemas de la sociedad que los propios de un régimen político. La resolución de otros problemas sociales es tarea de la consolidación democrática, cuya condición es la democratización social” (113).

Desde la perspectiva de Garretón, la transición se reduce a un conjunto de cambios políticos. La resolución de las demás tareas, fundamentalmente las que hacen a la justicia social, pertenece a la fase denominada de “consolidación democrática”, posterior a la construcción de las instituciones de la democracia representativa.

Afianzar la democracia pasa necesariamente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto es así simplemente porque no pueden existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que éstos sean, no son derechos sino privilegios (114).

Los procesos de transición suelen estar precedidos por los de liberalización, en los cuales se recuperan las libertades públicas. Es el principio de la transición. La gran mayoría de las transiciones políticas de han producido siguiendo un camino definido, como el de la redemocratización del régimen autoritario anterior, en el que las FF.AA. han desempeñado un papel activo. Esta regla general recoge las excepciones de

---

<sup>113</sup> Garretón, Manuel Antonio. **Del autoritarismo a la democracia política. ¿Una transición a reinventar?** FLACSO. Santiago de Chile. Documento de Trabajo No. 5. diciembre de 1990. P.5

<sup>114</sup> Grybowski, Cándido. **Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Argentina, donde el colapso de la institución militar fue total; y de Colombia y Venezuela (ambas en 1958); Uruguay (1984) y Chile (1989) (<sup>115</sup>).

Tres meses después del golpe de Estado, el general Rodríguez convocó elecciones generales con el principal objetivo de lograr reconocimiento internacional. Las elecciones que fueron calificadas por la prensa nacional e internacional como “libres pero no justas”, otorgaron una clara victoria a Rodríguez (74,2% de los votos), quedando en segunda posición el candidato del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Domingo Laíno. La reaparición de divisiones internas en el Partido Colorado le perjudicó notablemente en las elecciones municipales de 1991. En efecto, aunque se aseguró la alcaldía de la mayoría de las municipalidades, el PLRA aumentó su representación y un movimiento político independiente, Asunción Para Todos, venció en la capital.

La Asamblea Nacional Constituyente aprobó en junio de 1992, el texto constitucional en el que se proclama el “Estado social de Derecho” como forma de Estado y la “democracia representativa, pluralista y participativa” como forma de gobierno (art. 1 Constitución Paraguaya) (<sup>116</sup>).

En los comicios presidenciales del 9 de mayo de 1993, Juan Carlos Wasmosy ganó las elecciones presidenciales con un 39,9% de los votos, seguido del candidato del PLRA, Domingo Laíno (32,1%) y Guillermo Caballero Vargas, candidato del movimiento político Encuentro Nacional (23,1%). En las elecciones del Congreso, el Partido Colorado obtuvo el 42,1% de los votos para el Senado y el 41,7% para la Cámara Baja. Una proporción similar de votos alcanzó en las elecciones a gobernadores y a juntas departamentales (43 y 42,9%, respectivamente). Estos resultados, en comparación con

---

<sup>115</sup> Si bien hubo factores internacionales que pudieron afectar la transición paraguaya, es claro que los principales partícipes provinieron de la propia nación. El alto grado de militarización del régimen autoritario (como ha sido puesto de manifiesto en diversos trabajos, pero sobre todo los puestos en marcha por O'Donnell, Schmitter, y Whitehead) incrementa las dificultades de transición en, por lo menos dos aspectos: en lo que concierne a las repercusiones durante el nuevo régimen democrático de la represión aplicada por los anteriores gobernantes autoritarios; y en lo referente a la amplia gama de beneficios e instituciones que las fuerzas armadas habitualmente “conquistan” durante un régimen altamente militarizado. Ambos aspectos obstaculizan la afirmación de la autoridad y la eficacia de la toma de decisiones por parte de un nuevo gobierno democrático.

<sup>116</sup> Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. **La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática.** En: Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo . [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

los de las elecciones anteriores muestran una pérdida de hegemonía del Partido Colorado dentro del sistema de partidos paraguayo y la consolidación de las otras dos formaciones políticas (117).

Con anterioridad a las elecciones, se había desatado una fuerte batalla política dentro del Partido Colorado para elegir al candidato presidencial, ya que la Constitución no permitía la reelección de Rodríguez. Los candidatos que competían en las elecciones primarias eran Luis María Argaña, que lideraba la facción más vinculada a las tradiciones y valores del stronismo, y Juan Carlos Wasmosy, representante de un sector del partido que aglutinaba a un grupo de militares y a otro integrado por hombres de negocios que se había enriquecido gracias a los contratos públicos durante la construcción de Itaipú –liderados por el propio Wasmosy. En las elecciones primarias resultó ganador el primero por un margen del 6% de votos. Sin embargo, Wasmosy no aceptó este resultado y emprendió diversas maniobras hasta conseguir constituir un nuevo tribunal electoral del partido –en el que no estaba representando ningún argañista- que invalidó tal resultado y declaró a Wasmosy como candidato electo del partido.

Juan Carlos Wasmosy fue el primer presidente civil de la transición, gobernó desde el 15 de agosto de 1993 hasta el 15 de agosto de 1998. En abril de 1996, el comandante en jefe del ejército paraguayo, el general Lino Oviedo, intentó derrocarlo en un fallido golpe de Estado. Wasmosy intentó conciliar las presiones militares ofreciéndole un puesto ministerial, pero la intransigencia de Oviedo lo llevó a su encarcelamiento y juicio por un Tribunal Militar.

En 1998, Raúl Cubas Grau es elegido candidato a presidente por la Asociación Nacional República (Partido Colorado). En su campaña electoral prometió liberar a Oviedo de la cárcel, hecho que cumplió el 18 de agosto de ese mismo año, a tres días de asumir la presidencia.

En marzo de 1999, es asesinado el vicepresidente Argaña, dando paso a un periodo de crisis conocido como “marzo paraguayo” Inmediatamente, la prensa, el Congreso y

---

<sup>117</sup> Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. **La Transición Democrática y el Sistema Político Institucional. Pp. 71-125.** En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Proyecto Lagniks. Asunción, Paraguay, septiembre 2002. 415 pp.

muchos paraguayos acusaron al presidente Cubas y a Oviedo de tener responsabilidad en la autoría intelectual del crimen. Al día siguiente la Cámara de Diputados votó a favor de iniciar el procedimiento de impeachment y centenares de ciudadanos se concentraron enfrente del edificio del Congreso para solicitar la dimisión de Cubas y el encarcelamiento de Oviedo. Durante los días siguientes los manifestantes tuvieron que soportar la dura represión de la policía y los ataques de grupos armados prooviedistas que ocasionaron ocho muertes y más de un centenar de heridos. Cubas finalmente dimitió y se exilió en Brasil. Oviedo, por su parte, viajó a Argentina, donde solicitó el asilo político. Con el presidente en el exilio y el vicepresidente asesinado se creaba un profundo vacío de poder, que fue resuelto con la designación de Luis González Macchi, presidente del Senado –en ese momento, primero en la línea de sucesión- como presidente de la República (118).

González Macchi asumió el gobierno el 29 de marzo de 1999, seis días después del asesinato del vicepresidente Argaña y la subsecuente renuncia del presidente Cubas Grau. En los meses siguientes, la Corte Suprema se pronunció favorablemente acerca del derecho de Macchi a ocupar la presidencia hasta el final de la legislatura, sin necesidad de convocar elecciones anticipadas. Sí se convocaron, en cambio, elecciones vicepresidenciales, en las que venció el candidato del PLRA, Julio César Franco, por un ajustado margen respecto al colorado Félix Argaña (49,6% y 48,8%, respectivamente) y gracias en buena medida al apoyo que había recibido de los oviedistas.

Como Presidente, González Macchi intentó formar un Gobierno de coalición; el cual se estructuró con la colaboración de los partidos: Liberal Radical Auténtico y Encuentro Nacional. La coalición no duró mucho, porque el Partido Liberal Radical Auténtico abandonó la coalición en el año 2000, dejando a él sin una mayoría en el legislativo.

En el 2000, hubo un intento de golpe de estado y un intento de destitución en su contra en el 2001, pero ambos pensamientos fallaron. Gonzalez Macchi fue capaz de mantener su gobierno hasta las elecciones del 2003, en las cuales Nicanor Duarte Frutos ganó.

---

<sup>118</sup> Ibid.

Durante su mandato, González Macchi se vió plagado de acusaciones de corrupción, algunas de ellas involucrándolo directamente en la posesión de un automóvil robado en el Brasil, el desvío de fondos del seguro social y del Banco Central; el desvío de 16 millones de dólares de fondos públicos remitidos a Estados Unidos para inversiones personales y aún no recuperados por el gobierno paraguayo.

En agosto de 2003 asume la presidencia Nicanor Duarte Frutos quien durante su campaña prometió una renovación... "Conmigo Paraguay va a volver a tener un Estado fuerte porque tengo autoridad moral y conciencia ética", dijo. Igualmente criticó al neoliberalismo señalando que "ha sido un fracaso porque avasalla la dignidad humana" (...) "Después del 27 de abril vamos a convocar a una mesa patriótica de diálogo con los diversos actores para pactar sobre políticas de Estado, sobre acciones que debemos impulsar inmediatamente para enfrentar la crisis fiscal, la recesión económica, la renegociación de los vencimientos de los créditos internacionales y un mayor control de los recursos del Estado". <sup>(119)</sup>

Para el Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, el funcionamiento del sistema político emergente desde 1989 ha continuado centrado en la modalidad del Estado patrimonial construido durante la dictadura y caracterizado por un uso abusivo de recursos estatales con fines preponderantemente políticos y de enriquecimiento ilícito, combinado con una extensa red de lealtades políticas (clientelismo) <sup>(120)</sup>.

La construcción de lealtades desde el Estado ha influido en su estructura y funcionamiento, alimentando la contratación y/o mantenimiento de empleados públicos sobre la base de criterios frecuentemente ajenos a los requerimientos de una función pública eficiente y profesionalizada. Para el año 2004, el censo de funcionarios públicos arrojó los siguientes datos <sup>(121)</sup>:

---

<sup>119</sup> Guzmán, Virginia y Graziella Corvalán. **La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay**. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo No. 49. Santiago de Chile, octubre 2003. 56 pp.

<sup>120</sup> Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. **CCA- Visión conjunta de la situación de Paraguay**. Asunción, Paraguay, 2001. 78 pp. Mimeo.

<sup>121</sup> Nickson, Andrew. **El Estado Paraguayo: Del Estado Prebendario al Estado Promotor**. Seminario CADEP: Economía, Estado y Sociedad. Asunción, Paraguay. 19 de noviembre del 2004.

Total de Funcionarios: 171,000 (52% de sexo masculino);  
Total de Cargos: 219, 000 (85% permante = 186,000; 12% contratados; 3% no reportados);  
Solo 22,000 por encima de 50 años;  
55% de los funcionarios en Asunción y en el Departamento Central

Estos funcionarios se reparten en las siguientes dependencias públicas:

Ministerio de Educación: 60,000

Ministerio de Salud: 18,000

Ministerio del Interior: 12,000

Ministerio de Defensa: 10,000

Ministerio de Obras Públicas: 4,600

Ministerio de Agricultura: 3,200

Ministerio de Hacienda: 3,600

Ministerio de Trabajo: 2700

Ministerio de Relaciones Exteriores: 686

Ministerio de Industria y Comercio: 537

Instituto de Previsión Social: 6,000

Universidad Nacional de Asunción: 5,000

ANDE (electricidad): 3,000

ANNP: 2,000

DINAC: 1,500

Industria Nacional del Cemento: 1,000

INDERT: 500

Banco Central del Paraguay: 1,000

Contraloría: 600

Poder Judicial: 10,000 (Corte Suprema de Justicia: 500)

Municipalidades: 13,254 (Asunción: 5,205; Ciudad del Este: 1,041)

Gobiernos Departamentales: 1,538

### **Nivel Educativo de los Funcionarios:**

- Alto nivel educativo de los funcionarios públicos:  
34.8% con nivel universitario, de los cuales 58.7% terminaron la carrera; 33.8% cursaron y finalizaron algún curso de postgrado;
- 32.6% con nivel superior no universitario; del cual 12.3% finalizaron la carrera.
- 24.5% con nivel secundario y 7.8% con nivel primario.

### **3.3 Mercado y Economía**

En el Paraguay, a diferencia de los países con economías más grandes. Los esfuerzos por un desarrollo industrial han sido siempre tímidos, al menos desde la Guerra de la Triple Alianza, momento en que se produce un brutal corte exógeno, político y económico del único modelo de desarrollo interno con política industrial autónoma de toda la región. A partir de la disolución de las bases de aquél patrón de modernización socialmente inclusivo, el país aún hoy no puede encontrar una estrategia de crecimiento con desarrollo (122).

Dado que históricamente la economía del Paraguay se basa en la explotación y exportación de productos primarios, el modelo de modernización económica que sigue en la actualidad está profundamente permeado por la tradicional estrategia primario exportadora, lo cual imprime una fuerte tendencia a la reprimarización de la economía paraguaya. Esta tendencia se ha visto “reactualizada” a través de la exportación irracional de los recursos naturales. De esa cuenta, la modernización de la economía se ve sectorialmente acotada y “parcializada” hacia la actividad primaria de exportación.

Desde la segunda mitad de la década de los 30 hasta principios de la década de los 70, la economía paraguaya fue una de las más estancadas de Latinoamérica, hasta el punto que en ese dilatado periodo su crecimiento sólo llegó al 3%.

---

<sup>122</sup> Caputo, Luis. Rasgos Macroeconómicos generales del Paraguay. Estructura Agraria. Documento de Trabajo No. 80. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Biblioteca Virtual. Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.clacso.org>

Hasta la década del sesenta el Paraguay mantiene una estructura económica de carácter rural. No entra dentro del modelo de desarrollo impuesto por los países centrales, de industrialización por sustitución de importaciones, característico de otras naciones de la región como Argentina y Brasil.

Recién a mediados de la década del setenta, con la construcción de la represa de Itaipú, que trae una enorme masa de dólares y la emisión de las leyes de protección e incentivo a la inversión privada extranjera que atrae al capital multinacional, se aceleran las relaciones de mercado. Itaipú inicia un fuerte proceso de expansión de la industria de la construcción, incorporando al sector vivienda y tierra al ciclo de la especulación, acumulación y comercialización.

Itaipú cambia radicalmente la formación social paraguaya; posibilita la aparición de una nueva burguesía ligada a la industria de la construcción, al agro, al capital financiero-comercial y el crecimiento de la clase obrera (123).

A partir de la década de los 70 se registra una tasa anual media del 8,5%, debido fundamentalmente al desarrollo de la producción agrícola (a través de una ampliación de la frontera agrícola, en concreto soja y algodón, y por otra parte a la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, junto con Brasil, con una capacidad de producción de 12,6 millones de Kw/hora.

Los ríos en Paraguay presentan condiciones inmejorables para la producción de energía hidroeléctrica. En 1976 se terminó la presa de Acaray, construida conjuntamente con Argentina, y que produce 1.000 millones. de kw/h año; en 1984 quedó inaugurada la presa de Itaipú, que es una de las mayores centrales hidroeléctricas del mundo. Del total de energía eléctrica producida (70.000 millones de kw/h año), el mercado local sólo absorbe una pequeña proporción; el resto es para la exportación. Además, en 1998 concluyó la construcción, conjuntamente con Argentina, de la represa de Yacyretá.

---

<sup>123</sup> Coronel, Bernardo. El Movimiento barrial en Paraguay. Un nuevo actor social. Sala de Lectura. Consejo Latinoamericano de Ciencias sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.clacso.org>

Después de esta etapa de crecimiento, la economía paraguaya se desaceleró considerablemente durante los años 80 y 90. De hecho, durante la década de los 80, la tasa de crecimiento anual apenas superó el 3%, un índice un poco mayor que el crecimiento de la población. Desde 1996 y en forma continuada el crecimiento anual de la economía siempre se ubicó por debajo del crecimiento poblacional (2.2%).

La estructura social paraguaya se mantiene en base a contradicciones tales como el monopolio de la tierra (latifundio), la ocupación irregular extranjera en la frontera y la pauperización minifundista campesina. Asimismo, las condiciones de trabajo en los medios urbanos se subordinan al predominante comercio de bienes de importación, la falsificación y el tráfico ilegal, así como un mercado de servicios de extremada asimetría. Este es el escenario que no ha cambiado en sus aspectos fundamentales en los años de transición democrática. La profundización de la desigualdad social y el desarrollo de los conflictos constituyen hoy las dificultades para continuar sosteniendo una democracia representativa en clave oligárquica (124).

Dadas las formas de distribución de las tierras cultivables en Paraguay, están muy asentadas las formas duales extremas tan propias de la asociación latifundio-minifundio. Esto significa que existe un sector moderno y exportador (el mundo de la soja) donde predominan grandes haciendas, que a su vez concentra la mayor parte de las tierras cultivables del país, y a la vez, un sector muy atrasado de pequeños propietarios, que derivan su pobreza de sus escasas capacidades para intervenir en el mercado de los productos que generan (principalmente algodón), que viven endeudados con la red de intermediarios que a su vez son los verdaderos exportadores, y que no saben o temen reorientar sus cultivos hacia productos más rentables y de mayor proyección, lo que les impide alcanzar una pequeña acumulación campesina, útil para reinvertir y modernizar.

En este sector predomina la concentración de la tierra. El 40% de las explotaciones tienen menos de 5 hectáreas y representan el 1% del total de la superficie agropecuaria, mientras que las explotaciones con más de 500 hectáreas representan el 81% del total de la superficie y el 1% del total de las explotaciones agropecuarias. Aproximadamente el 75% de las explotaciones rurales están sumidas en la pobreza y sus prácticas

---

<sup>124</sup> Ortiz Sandoval, Luis. **Empleo y metamorfosis de la crisis**. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 246. Agosto 2004. Pp. 12- 15

productivas son inapropiadas, lo que ocasiona una degradación de los recursos naturales. Existe un incipiente desarrollo local e insuficiente desarrollo institucional público y privado en la prestación de los servicios básicos y de apoyo técnico. Todo esto arroja como resultado una productividad del 70% de la mano de obra en este sector, con relación al promedio nacional. (<sup>125</sup>)

**Cuadro No. 3.2 Sistema de Producción y cantidad de establecimientos agrícolas. Paraguay 1991.**

Sistema de Producción (Total País)	Cantidad de Establecimientos		Superficie	
	No.	%	No.	%
<b>Campesina</b> Unidades de producción menor de 20 has.	247.617	80,6	1.468.768	6,2
<b>Mediano empresariado (soja)</b> Farmers con tractor propio ajeno 50-200 has.	4.370	1,4	395.061	1,7
<b>Gran empresariado (soja)</b> Gran empresa agrícola mayor de 500 has.	354	0,1	1.440.181	6,0
<b>Latifundio ganadero</b> Grandes Explotaciones >de 500 has	4.627	1,5	18.808.256	79,0

Fuente: Palau Viadesau, Tomás. Violencia y tierra: el poder despótico de la propiedad. En: **Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. Acción. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 247. Septiembre 2004.** Fuente: MAG –Censo Agropecuario de 1991. \*Elaborado por el Proyecto TCP/FAO/PAR/4553, Asistencia Técnica al IBR

El mercado de trabajo en Paraguay se basa en una estructura social de extrema desigualdad, así como sobre la estructuración desigual del desarrollo. La estructura de la propiedad impide la transformación del agro hacia una transición urbano-industrial y, por otra parte, condena a la miseria a los productores parcelarios, quienes se debaten entre la precariedad de sus condiciones de vida y la condición errante como campesinos sin tierra o marginales urbanos. Esta característica no es aleatoria, según lo manifiesta Ortiz Sandoval “Desde el final de la Guerra Grande (Guerra de la Triple Alianza”, la exportación de productos primarios de extracción, implicó una forma específica de inserción al capitalismo mundial, que supuso, en lugar de expandir relaciones salariales en las ciudades, un proceso de monopolio de la tierra con las correspondientes relaciones de servidumbre en el campo” (<sup>126</sup>).

<sup>125</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la desigualdad.** Noviembre 2003. p.14.

<sup>126</sup> Ortiz, Sandoval, Luis. Las estructuras sociales del empleo en Paraguay. En: Fondo de Población de las Naciones Unidas-Asociación Paraguaya de Estudios de Población. **Algunos Enfoques sobre el empleo y**

Del total de Población Económicamente Activa (PEA), el 26.7% se ubica en las ramas de la Agricultura, el 17.8% en la industria y la construcción, y el 52.1% en los servicios y el comercio. En los últimos treinta años ha habido un cambio importante en la fuerza laboral, la cual se ha desplazado del sector agrícola (51.0%) al sector servicio y comercio en el año 2002 (52.1%); mientras que la fuerza laboral en el sector industrial se ha mantenido casi constante (17 %- 18.0% en promedio).

La participación relativa del sector industrial se ha situado en torno al 16 o 17% desde los años cincuenta, con un crecimiento promedio del 2% a partir de los ochenta y un decrecimiento en la segunda mitad de la década de los 90. La actividad industrial fundamental se basa en el procesamiento de materias primas agropecuarias y forestales, dando lugar a las agroindustrias.

**Tabla No 3.1 Paraguay. Población ocupada, según categoría de ocupación 2002-2003.**

<b>Categoría de Ocupación</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Total País		
Empleado público	6,6	7,1
Empleado privado	9,5	10,2
Obrero público	1,5	1,1
Obrero privado	18,3	17,8
Empleador o patrón	3,6	4,3
Cuenta propia	38,3	39,2
Familiar no remunerado	15,1	12,4
Empleado doméstico	6,9	7,8

Fuente: Construcción Propia con datos de la DGEEC. EPH 2002 Y EPH 2003.

La muy pequeña industria local –básicamente artesanal– es perjudicada por la mayor competencia regional y tiene dificultad para aprovechar el incremento de capacidad de negociación fuera de la zona apoyándose en el MERCOSUR. Muy pocos son los sectores económicos que han logrado beneficiarse con la integración regional dentro y fuera de la región.

Uno de los principales factores de cambio de la economía paraguaya a partir de 1989 ha sido la liberalización económica en la que se ha embarcado paulatinamente. Las principales medidas de liberalización fueron (<sup>127</sup>):

- *liberalización comercial*, consistente en una significativa reducción arancelaria que de un promedio de 54% en 1988 se reduce a menos del 15% en 1989, se profundiza en 1991 con la incorporación paraguaya al MERCOSUR y se acentúa aun más en 1992 cuando el arancel medio disminuye a aproximadamente un 9%. Las reducciones arancelarias efectivas han sido tal vez menores que las sugeridas por las reducciones porcentuales en los aranceles nominales mencionadas recientemente, debido al gran contrabando existente en el país.

- *liberalización de la cuenta de capital*, que incluyó la adecuación del marco legal para incentivar las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, éstas no han jugado un papel preponderante en la economía en las últimas décadas (en el periodo 1990-97, han alcanzado un promedio de 1,7% del PIB). No obstante, la inversión en 1996 superó en más de treinta veces la de 1988.

- *liberalización financiera*, que consistió en la reducción del encaje legal a los depósitos bancarios del 42% al 18%, en la liberalización de las tasas de interés activas y pasivas, en la eliminación de requisitos de cartera mínima destinada a determinados sectores productivos y en la autorización a las instituciones públicas a depositar en los bancos privados en lugar del Banco Central.

El régimen tributario experimentó un importante avance con la reforma de 1991, donde se estableció la Ley 125, que redujo el número de tributos de 150 a 9 y simplificó el sistema. Como resultado, la presión tributaria aumentó del 8,4% del PIB en 1993 a 12,2% en 1995. Durante este periodo se obtuvieron resultados superavitarios en el sector público no financiero, que en 1991 alcanzó 1,9% del PIB y en 1994, el 2,8%. De

---

<sup>127</sup> Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. CCA- **Visión conjunta de la situación de Paraguay**. Asunción, Paraguay, 2001. 78 pp. Mimeo.

esta manera, el desempeño fiscal, durante este lapso, no se constituyó en fuente de perturbaciones monetarias (<sup>128</sup>).

La evolución del PIB en los 90 muestra dos periodos diferentes, con un punto de inflexión posterior a 1995. La primera mitad muestra niveles de crecimiento del PIB, pero modestos, mientras que en la segunda mitad la economía fue recesiva. En efecto, la tasa de crecimiento promedio del 3,2% para el periodo 90/95 estuvo basada, principalmente, en la triangulación comercial y la liberalización financiera que imprimió cierto dinamismo a los sectores comercio y finanzas. Esto último debido a la reorientación del destino de los créditos del sector productivo en favor de los sectores de consumo. Estas características nos muestran que el crecimiento durante esta etapa no tenía buenos fundamentos, pues estaba basado en el consumo, con una brecha creciente en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. (<sup>129</sup>)

A partir de 1996 la crisis se agudiza al entrar el país en un ciclo recesivo con retracción sistemática del PIB hasta el año 2002, registrando un crecimiento promedio de apenas el 0,43%. En 1996 el PIB paraguayo alcanza su valor histórico más elevado con un registro de 9.637 millones de dólares, cae a US\$ 9,607 millones en 1997; a US\$ 7.741 millones en 1999; a 6.850 millones en 2001, hasta alcanzar el nivel más bajo, de US\$ 5.595 millones, en 2002. El impacto directo de la situación descrita la acusó el PIB por habitante que literalmente se desmoronó en el período señalado, pasando de US\$ 1.945 dólares en 1996 a US\$ 1.889 en 1997; a US\$ 1.445 en 1999; a US\$ 1.216 en 2001; y a sólo US\$ 969 en 2002, es decir un 50,1% inferior al de 1996.

En este período también se dan dos graves crisis financieras en el país. Las crisis financieras de 1995 y 1997/98, con la intervención y el posterior cierre de más de 40 entidades financieras (entre bancos, financieras, casas de cambio, compañías de seguro y almacenes generales de depósitos) el sistema financiero se vio desestabilizado hasta fines del 98.

---

<sup>128</sup> Banco Mundial. **Estrategia de Asistencia al país para la República del Paraguay. 2004-2007.** Traducción del documento “Memorando of the President of the Internacional Bank for the Republic of Paraguay. Edición del 26 de noviembre del 2003.

<sup>129</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la desigualdad.** Noviembre 2003. p.14.

El comportamiento de las inversiones extranjeras directas ha sido también bajo. Dicha participación ha sido 1,7% con respecto al PIB en 1990-97. El mayor nivel de este tipo de inversión ha ido al sector industrial y de servicios, y principalmente en los últimos años. Las inversiones en el sector terciario corresponden principalmente a comunicaciones y finanzas. La desocupación pasó del 8,2 en 1996 a 14,3% en 1997-98 y la subocupación se mantuvo entre 20,7% y 19,1% respectivamente. Este estancamiento económico, tiene su origen en una combinación adversa de bajas expectativas y poca confianza del sector privado con relación al entorno económico, altos costos de la política macroeconómica y un shock externo negativo. <sup>(130)</sup>

En los últimos años los términos del intercambio de Paraguay se deterioraron de manera significativa; el precio de la soja y el algodón (este último es el principal producto agrícola mano de obra intensivo de Paraguay) declinó el 50 por ciento entre 1995 y 2001, al tiempo que aumentaba el precio del petróleo. Además, en menor medida, la agricultura sufrió los efectos de la sequía en los años 1999, 2000 y más recientemente en el 2002. La economía también fue golpeada por los acontecimientos negativos que aquejaron a sus principales socios comerciales entre los que se cuenta la devaluación de Brasil en 1999 y la recesión y las convulsiones financieras de Argentina en 2001-2002. Ambos eventos tuvieron un significativo impacto negativo en el comercio paraguayo con sus socios regionales y forzaron a una significativa devaluación del guaraní para recuperar competitividad.

Las producciones más importantes en 2001 fueron las de soja (3.511.049 t), maíz (947.167 t), algodón (294.444 t), trigo (220.055 t), mandioca (1.784.003 t) y poroto (52.708 t). Otros rubros destacados serían la caña de azúcar, maní, tabaco, frutilla, papa, tomate, sandía, locote, banana, piña, naranja y yerba mate.

En los últimos años, el Cultivo de la soja ha venido acrecentándose en proporciones geométricas en el Paraguay. De 833,005 hectáreas que representaba el 39.6% de la superficie cultivada de los principales productos agrícolas se pasó en el año 2003 a 1.474.058 ha, que representa el 53% de la superficie cultivada. En el 2004 llegó a

---

<sup>130</sup> Borda, Dionisio. **Situación del Empleo y Competitividad en Paraguay**. Centro de Análisis y Discusión de Economía Paraguaya (CADEP).

1.700.000 ha, y la producción alcanza unos 4.500.000 toneladas. La soja se cultiva principalmente en los departamentos orientales del Alto Paraná e Itapúa (<sup>131</sup>).

Según la CAPECO (Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas), citados por Palau, entre el ciclo agrícola 2002/2003 y el del 2003/2004, el área sembrada con soja aumentó en 350 mil ha, de las cuales, se estima que al menos 100 mil de las mismas pertenecían a familias campesinas, lo que significa que al menos 10 mil familias habrían abandonado sus lotes y chacras (unas 70,000 personas), que ya no viven en el campo (<sup>132</sup>).

El sector ganadero más importante es el vacuno (10 millones de cabezas en 2001, valor casi estable desde 1995), que contribuye tanto al consumo interior como a la exportación.

Durante los años 2002-2003, el crecimiento del PIB fue de 2,6, que relacionándolo con el período 2001-2002 en el cual fue de -2,3, el crecimiento real se vuelve inexistente. Hay una ausencia marcada del Estado en Materia de Política de Empleo. En el período 2002-2003, ante la falta de oportunidades laborales en el mercado de trabajo formal, se vio un leve crecimiento del trabajo por cuenta propia, los cuales pasaron de 38,3% del 2002 a 39,2% en el 2003. Así como los empleados domésticos aumentaron de 6,9% a 7,8% en el mismo período. ( 133)

La evolución del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita muestra mejoras en el largo plazo pero problemas en los últimos años. En el largo plazo, la economía paraguaya creció de manera importante en algunos períodos y como resultado, la cantidad de bienes y servicios por habitante prácticamente se duplicó entre 1962 y 2000 (<sup>134</sup>). Las altas tasas de crecimiento anual de este indicador desde la década de los años setenta hasta inicios de los ochenta se dieron como resultado de la construcción de la represa de

---

<sup>131</sup> Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. **Editorial. Ética y Soja.** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción.* Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 242. Abril 2004.

<sup>132</sup> Palau, Tomas. **La reacción campesina y popular ante la soja.** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción.* Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 242. Abril 2004.

<sup>133</sup> Ortiz Sandoval, Luis. **Empleo y metamorfosis de la crisis.** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción.* Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 246. Agosto 2004. Pp. 12- 15

<sup>134</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Desarrollo-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.. **Informe Nacional sobre desarrollo humano: Paraguay 2003.** Asunción, Paraguay, 2003. 185 pp.

Itaipú y de la expansión de la frontera agrícola, principalmente. El nivel del PIB per cápita en términos reales (a precios constantes del año 1982) pasó de Gs. 219.809 a inicios de la década de los años noventa, a un máximo de Gs.225.207 a finales de 1996, cayendo luego hasta Gs 204.935 en el año 2000. Para el año 2001 este indicador creció apenas 0.2% en el último año, ubicándose en Gs. 205.385.

Sin embargo, El PIB per capita real durante el período 1982-2002, cayó 11.5%, la moneda nacional sufrió una depreciación sin precedentes, la tasa de inflación llegó al 14.6%, la deuda externa alcanzó el 40.8% del PIB y se produjo una pérdida del 15% de los depósitos privados entre enero y junio de 2002. El déficit fiscal trepó al 3.1% del PIB y se entró en un default selectivo (<sup>135</sup>)

**Tabla 3.2 Paraguay: Evolución de algunos indicadores económicos 1990-2004  
(en dólares)**

Año	PIB por Habitante (en dólares del 2000)	Ingreso por habitante (en dólares del 2000)	Desempleo Urbano Porcentaje	Variación anual del índice de precios al consumidor	Variaciones porcentuales del período				
					Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante	Remun media real	Salario mínimo urbano real
1990	1410	1406	6,6	44,0	1990-1999	-2,8	1,0	12,4	-11,4
1999	1370	1421	9,4	5,4	2000	-5,8	-6,6	1,3	4,3
2000	1291	1327	10,0	8,6	2001	-0,5	-0,9	1,4	3,7
2001	1285	1316	10,8	8,4	2002	-2,5	-5,2	-6,4	-0,7
2002	1253	1247	14,7	14,6	2003	1,3	2,3	-2,0	2,8
2003	1269	1275	11,2	9,3	2004	1,5	3,3	-2,7	-3,3
2004	1288	1317	10,0	2,8					

Fuente: Comisión Económica para América Latina. **Panorama Social de América Latina 2005**. Anexo Estadístico. P.8. Santiago, de Chile, 1<sup>a</sup>. Edición, marzo 2006.

<sup>135</sup> Borda, Dionisio. Palabras del Ministro de Hacienda. Foro Paraguay 2011. San Bernardino, Paraguay, 26 de noviembre del 2004.

**Tabla No. 3.3 Paraguay: Producto Interno Bruto por ramas de actividad**  
(En millones de guaraníes constantes de 1982)

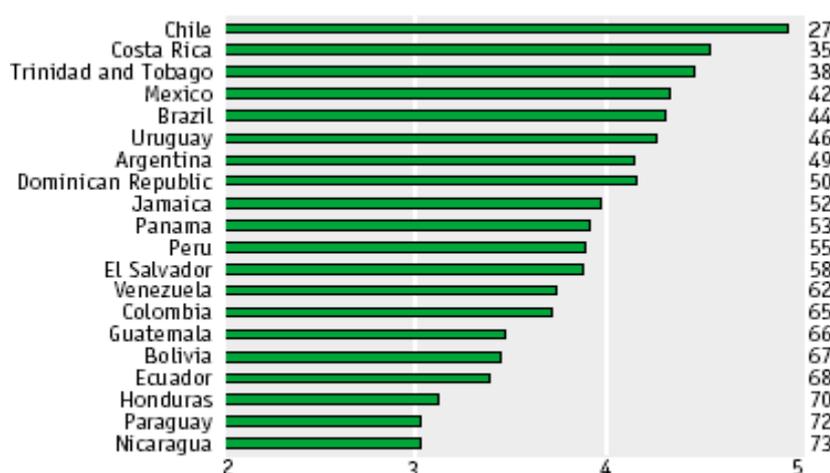
<b>Sectores</b>	<b>1982</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Agricultura</b>	114.677	157.610	159.082	152.080	150.061	161.465	156.562	174.643	176.564	186.805	188.075	195.598	178.972
<b>Ganadería</b>	56.506	66.643	69.847	74.108	75.066	77.114	79.441	81.901	83.294	87.857	87.155	89.115	90.905
<b>Explot.</b>	18.370	24.349	25.201	26.319	27.562	28.252	29.201	30.108	30.409	31.017	31.079	31.298	32.236
<b>Forestal</b>	1.092	1.225	1.255	1.285	1.324	1.370	1.404	1.437	1.479	1.523	1.554	1.585	1.617
<b>Caza y Pesca</b>													
<b>Total Sector Primario</b>	<b>190.645</b>	<b>249.827</b>	<b>255.385</b>	<b>253.792</b>	<b>254.013</b>	<b>268.301</b>	<b>266.608</b>	<b>288.089</b>	<b>291.746</b>	<b>307.202</b>	<b>307.863</b>	<b>317.596</b>	<b>303.730</b>
<b>Minería</b>	3.14	4.147	4.300	4.515	4.741	4.683	4.917	5.058	5.133	5.327	5.368	5.487	5.623
<b>Industria</b>	120.966	145.410	149.045	150.684	151.287	154.313	156.628	161.327	157.778	157.462	159.037	159.078	160.740
<b>Construcciones</b>	49.544	48.936	48.486	49.940	52.437	53.853	55.792	58.023	59.764	60.362	60.965	62.489	63.763
<b>Total Sector Secundario</b>	<b>173.652</b>	<b>198.493</b>	<b>201.831</b>	<b>205.139</b>	<b>208.465</b>	<b>212.849</b>	<b>217.337</b>	<b>224.408</b>	<b>222.675</b>	<b>223.061</b>	<b>225.370</b>	<b>227.054</b>	<b>230.126</b>
<b>Electricidad</b>	15.778	22.732	25.960	28.686	32.355	36.885	44.631	51.326	54.406	56.838	58.049	67.685	73.451
<b>Agua y serv.</b>	2.342	3.583	3.974	4.026	3.894	4.486	5.249	5.879	6.291	6.047	5.826	5.605	5.576
<b>Sanit</b>	31.107	41.029	42.546	44.673	45.790	47.327	49.191	50.907	52.180	54.163	55.788	57.238	63.482
<b>Transp. y</b>	196.158	236.136	244.732	255.425	256.958	266.795	278.209	282.584	279.758	280.318	268.545	243.931	231.920
<b>Comunic.</b>	32.858	40.594	41.774	43.027	46.382	48.393	51.546	55.155	60.671	64.918	63.620	67.736	70.601
<b>Comer y</b>	22.500	23.541	24.100	24.944	26.690	27.357	28.315	29.164	30.039	30.640	31.253	31.878	32.516
<b>Finanzas</b>	72.000	83.566	87.015	90.496	92.765	95.084	97.461	99.897	103.393	106.495	108.625	111.667	115.014
<b>Gobierno Gral.</b>													
<b>Viviendas</b>													
<b>Otros Servicios</b>													
<b>Total Sector Terciario</b>	<b>372.743</b>	<b>451.180</b>	<b>470.101</b>	<b>491.277</b>	<b>504.834</b>	<b>526.327</b>	<b>554.602</b>	<b>574.912</b>	<b>586.738</b>	<b>599.419</b>	<b>591.706</b>	<b>585.740</b>	<b>592.560</b>
<b>PIB a precios de mercado</b>	<b>737.040</b>	<b>899.500</b>	<b>927.317</b>	<b>950.208</b>	<b>967.312</b>	<b>1.007.377</b>	<b>1.038.547</b>	<b>1.087.409</b>	<b>1.101.159</b>	<b>1.129.682</b>	<b>1.124.939</b>	<b>1.130.390</b>	<b>1.126.416</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay. **Cuentas Nacionales 1990-2000**. Asunción, 2001.

### 3.3.1 Índice de Competitividad del País

Según el Informe de Competitividad 2001-2002 desarrollado por el Foro Económico Mundial, Paraguay ocupó el puesto 72 de los 75 países del mundo considerados en el ranking.

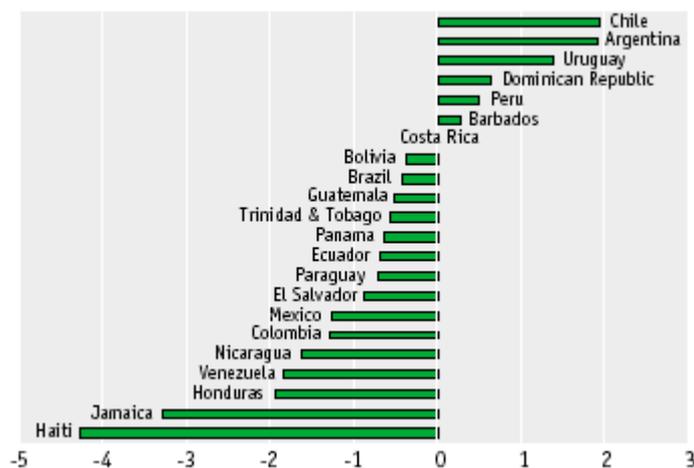
**Grafico No.3.1 : Índice de Competitividad Global  
Países seleccionados**



Fuente: Competitividad, Motor del Crecimiento, BID, 2001, tomado de WEF (2001).

Para un indicador crítico la calidad de las instituciones públicas, el resultado es aún más desalentador: Paraguay ocupó el anteúltimo puesto del ranking, sólo por encima de Bangladesh y detrás de Nigeria (<sup>136</sup>).

**Grafico 3.2: Crecimiento de la Productividad Total de los Factores en los '90**



Fuente: *Competitividad, Motor del Crecimiento*, BID, 2001.

<sup>136</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. **Paraguay: Nota Técnica sobre Competitividad**. Noviembre 2003. 51 p.

El Gráfico 2 muestra la evolución de la productividad total de los factores en años recientes en el país, que no sólo no ha crecido sino que ha caído a una tasa anual de casi el 1% en la década pasada, resultado esperable de un entorno competitivo desfavorable.

### **3.4 Sociedad Civil**

A partir del proceso de democratización, iniciado en febrero de 1989 con el golpe militar encabezado por el Gral. Rodríguez, las organizaciones gremiales inician un proceso de reacomodo y de redefinición de su rol dentro de la sociedad, algunas de ellas desaparecen, otras cambian de nombre y asumen nuevas formas organizativas, todo esto en una coyuntura de incertidumbre y expectativa en torno al nuevo régimen político. El proceso de apertura trajo consigo libertades negadas al pueblo paraguayo durante décadas -fundamentalmente libertades públicas como la de organización, de expresión, de prensa y otras.

En Paraguay, debido a razones históricas de orden económico, político y social, se ha generado una sociedad con enormes dificultades para desarrollar espacios de organización y coordinación interinstitucional con capacidad de incidencia política en los planos local, regional y nacional. Los largos años de dictadura sufridos por el país, así como el centralismo en la toma de decisiones, sumado a la pobreza y a la exclusión social, económica y cultural de grandes sectores poblacionales, han dado como resultado una profunda debilidad en la capacidad de las organizaciones sociales y comunitarias en incidir en la vida pública, política, económica y social del país.

En el nivel local (comunidades rurales) las organizaciones comunitarias son débiles; al margen de su “participación” en los procesos electorales no existe entre la población una cultura que favorezca su participación permanente en esfuerzos de desarrollo local.

Sin embargo, los años de transición política van posibilitado que la sociedad civil viva un proceso progresivo de aprendizaje en el ejercicio de las libertades públicas. Ello ha permitido la ampliación de sus espacios de acción y una mejor articulación de sus demandas en grupos organizados, lo cual se reflejó en un aumento del número de

sindicatos, en la creación de nuevas organizaciones campesinas y en la reactivación de organizaciones de mujeres y jóvenes (<sup>137</sup>).

Así, en vísperas del golpe de Estado del 89, se contaban 215 sindicatos (en su gran mayoría afiliadas y afiliados a la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores) y 20.838 obreros sindicalizados. En marzo de 1998, el Ministerio de Justicia y Trabajo tenía registrados 1.446 sindicatos, de los cuales 1.297 pertenecen al sector privado y 169 al sector público (<sup>138</sup>).

Actualmente existen seis centrales con una baja cuota de sindicalización: la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP), la Central General de Trabajadores (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) (<sup>139</sup>).

Quizás sean las organizaciones de mujeres (predominantemente urbanas) quienes se han articulado más efectivamente en torno a reivindicaciones que han llevado a la modificación de normas discriminatorias, a la sanción de nuevas leyes (por ejemplo, en contra de la violencia doméstica), como así también a la creación de mecanismos institucionales de avance de la equidad de género (<sup>140</sup>).

El movimiento estudiantil universitario ha perdido sin embargo peso durante la transición. Las movilizaciones en torno a las crisis políticas militares de abril de 1996 y principalmente de marzo de 1999 tuvieron a una heterogénea masa juvenil con protagonismo puntual que no se convirtieron posteriormente en movimientos organizados con fuerza.

Las organizaciones campesinas, junto con otros sectores sociales, se han constituido en los principales referentes del movimiento social paraguayo. Las grandes movilizaciones

---

<sup>137</sup> Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. **CCA – Visión Conjunta de la Situación de Paraguay**. Asunción, Paraguay, 2001. mimeo. 78 pp.

<sup>138</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE)1999. p. 42.

<sup>139</sup> Pilz, Dania, Quintín Riquelme y Verónica Villalba. **Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay**. OSAL, Septiembre 2002. pp. 26-33.

<sup>140</sup> Guzmán, Virginia y Graziella Corvalán. **La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay**. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo No. 49. Santiago de Chile, octubre 2003. 56 pp.

de los sectores sociales y las masivas ocupaciones de tierras son consecuencias de la ineficiencia institucional del Estado.

Hacia fines del año 1989, con la intención de cuantificar y de dimensionar el problema de los sin tierra y plantear una propuesta de solución más adecuada, el Ministerio del Interior realizó un censo en todo el país. Dicho censo arrojó un total de 110 mil familias campesinas sin parcela propia. La propuesta del gobierno de Rodríguez (1989-1993) frente a esta constatación fue la habilitación de nuevas colonias para asentar a 10 mil o 15 mil familias campesinas por año. Para ello creó el Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural (CONCODER). Este Consejo duró apenas un año: rápidamente se convirtió en una repartición burocrática más, superponiendo sus tareas a las del IBR. Fue disuelto en junio de 1990.

Los campesinos, articulados en coordinaciones zonales, regionales y nacionales, comenzaron a presionar al gobierno y a los terratenientes con ocupaciones y con movilizaciones. Con esta intensa lucha, los campesinos sin tierra estaban atacando los cimientos mismos del poder político y económico de la oligarquía paraguaya. Sólo durante el año 1989, se produjeron setenta y tres ocupaciones de tierras y se registraron cerca de noventa conflictos, lo que habla de la envergadura del problema (Informativo Campesino IC N° 15, 1989). Es además un indicador importante de que el afianzamiento de la democracia dependería en gran medida de la democratización de la tenencia de la tierra y por ende de la sociedad rural. <sup>(141)</sup>

Ante la incontenible ola de ocupaciones, el entonces presidente de la República, general Andrés Rodríguez (1989-1993), declaró públicamente en febrero de 1990 la “guerra a los invasores de propiedades privadas” y presentó un proyecto de ley de ampliación del Estatuto Agrario, que en uno de sus artículos declaraba que ninguna persona que haya incurrido en hechos de usurpación de propiedad privada o fiscal podrá ser beneficiaria de la reforma agraria (IC N° 18, 1990: 2). De esta manera, la democracia formal muy pronto entró en conflicto con las aspiraciones de una democracia más participativa con justicia social.

---

<sup>141</sup> Riquelme, Quintín. **Introducción.** En publicación: Los sin tierra en Paraguay. Quintín Riquelme. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Becas CLASO/ASDI. 2003. 216 p. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/intro.rtf>

Desde el año 1994, las organizaciones campesinas gremiales del Paraguay en su conjunto vienen realizando una movilización anual en la ciudad de Asunción para presentar sus reclamos al gobierno. Esta marcha, que ha sido la principal expresión de la resistencia de los campesinos, ha perdido en los últimos años esa cualidad por el continuo fraccionamiento en su interior (<sup>142</sup>).

Para el año 1999 se encontraban operando en el ámbito campesino siete organizaciones nacionales, once regionales, cuatro en distritos y varias más de base y tienen en total unos 27.500 asociadas y asociados<sup>143</sup>.

Desde el año 1999 hasta el 2001 hubo un incremento en las movilizaciones, totalizando 161 protestas. En el año 2001 se registró una cantidad sin precedentes de movilizaciones desde la apertura política, llegando a 73 casos de protestas.

En febrero del 2004, representantes campesinos de la Federación Nacional Campesina se reunieron para discutir sus propuestas sobre un modelo de desarrollo económico que integre a las mayorías. Asumen que en el país hay 300,000 campesinos sin tierra.

En este mismo año se forman en al menos cuatro departamentos las Coordinadoras Departamentales por la Defensa de la Vida y la Soberanía, que agrupa ya no sólo a campesinos, sino a otros sectores; trabajadores, maestros, religiosos, intendentes, ciudadanía en general. En junio del 2004 nace la Coordinadora Nacional. En julio se agrupan con otras centrales obreras (la Plenaria Popular Permanente, las federaciones sindicales como la CNT y la CUT-A, la MCNOC) y constituyen el Frente Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía.

El primer trimestre del período –octubre de 2004 a diciembre de 2004– quizás haya sido uno de los momentos de mayor conflictividad en la historia reciente de la relación entre el Estado y las organizaciones campesinas. Desde la apertura política en 1989, el 2004 fue el año de mayor ascenso de las luchas campesinas por la tierra, se registraron 149

---

<sup>142</sup> Pilz, Dania, Quintín Riquelme y Verónica Villalba. **Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay**. OSAL, Septiembre 2002. pp. 26-33.

<sup>143</sup> Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay**. Op.cit. p. 69.

conflictos de tierras, 75 ocupaciones y 74 desalojos violentos y cerca de 1.500 detenidos, en un corto lapso de cuatro meses (<sup>144</sup>).

### **3.4.1 Partidos Políticos**

En Paraguay, más del 75% de la población en edad de voto está afiliada a algún partido político. El partido de gobierno, la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado, tiene un padrón de más de 800 mil afiliados; el Partido Liberal Radical Auténtico tiene alrededor de 600 mil afiliados y el Partido Encuentro Nacional sobrepasa los 100 mil afiliados. Otros partidos como el Partido Revolucionario Febrerista y el Partido Demócrata Cristiano son pequeños. La participación del electorado en la interna de los partidos oscila entre un 30% y un 50% de las afiliadas y afiliados.

Respecto a su presencia, los partidos tradicionales, el liberal y el colorado, tienen una amplia cobertura del país. Los partidos más nuevos tienen asentamiento urbano y muchos menos afiliadas y afiliados y electores en el interior del país. No hay otras diferencias sociales muy marcadas entre los diversos partidos políticos del país.

Como actores clave del sistema político, los partidos han sido protagonistas principales del proceso de transición iniciado en 1989. En este periodo, el máximo esfuerzo realizado por los mismos fue la elaboración de la Constitución Nacional y la aprobación de un marco jurídico político nuevo. Aún siendo ésta una tarea siempre perfeccionable, se puede decir que ya está concluida en lo fundamental. Sin embargo, la tarea de conformación de una clase política capaz de armonizar la competencia, la colaboración y la gestión pública, que fue en el pasado asegurada por la fuerza, permanece hoy inconclusa.

Los partidos políticos todavía no han logrado pasar de un discurso centrado en la lucha por el acceso al poder público, a la discusión centrada en cuestiones de políticas públicas. Esta dinámica política se refleja, entre otros factores, en una débil institucionalidad interna que incide negativamente en la administración de los conflictos

---

<sup>144</sup> Riquelme, Quintín. **Movimiento campesino: siguen los mismos problemas.** Capítulo: Derecho a la Asociación, Reunión y Participación. Pp. 281-290. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Derechos Humanos 2005. Asunción, Paraguay. Diciembre 2005. 615 pp.

intrapartidarios, en el reclutamiento y formación de los cuadros, en la articulación de la demanda social, en la construcción de una agenda programática, etc. Un estado casi permanente de conflicto interno, sólo superado coyunturalmente con fines electoralistas, impide en definitiva que los partidos políticos conformen una clase política dirigente generadora de propuestas sustantivas de política pública (<sup>145</sup>).

Según el Libro Blanco Sobre la Reforma Institucional en Paraguay, Las debilidades institucionales más importantes relativas al régimen de partidos políticos conciernen a tres cuestiones: a las elecciones internas de los partidos, a su sistema de financiación y a su fragmentación interna. El modelo de financiación de los partidos paraguayos responde a una fórmula mixta, que autoriza tanto la financiación pública como privada de los mismos (Ley 834/96, art. 67).

Escobar Faella, sostiene que en Paraguay: “Los partidos políticos montan campañas electorales sobre la base del amiguismo, nepotismo, caudillismo, clientelismo, prebendarismo, venta de influencias y otros artilugios sustentados en la corrupción” (<sup>146</sup>).

La participación de la sociedad civil durante la transición se ha concretado mayormente en forma de participación electoral en los numerosos eventos del calendario político de la transición, muchas veces a través de cooptación política de líderes de organizaciones civiles. Sin embargo, el deterioro social y económico de amplias franjas de la población y la carencia de políticas sociales consistentes de contención social fueron divorciando el avance en transparencia y participación electoral, por un lado, y las expectativas de una sociedad cada vez más fragmentada social y económicamente.

El sistema sociopolítico y económico heredado del periodo autoritario, así como el congelamiento durante décadas de expresiones contestatarias, ha contribuido también en producir líderes y grupos de poder con intereses particulares y/o a veces ilícitos, antes que con élites dirigenciales con proyectos de nación.

---

<sup>145</sup> Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. CCA – Visión Conjunta de la Situación de Paraguay. Asunción, Paraguay, 2001. mimeo. 78 pp.

<sup>146</sup> Escobar, Faella, Luis. **¿Debilidad política o debilidad institucional?** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 246. Agosto del 2004. pp.19-21

### 3.5 Nación

En 1811 Paraguay declaró su independencia de España. La economía se basaba fundamentalmente en la producción y en la exportación de materias primas, así como los lazos históricos, según los procesos históricos mencionados, introdujeron a América en la economía mundial. Tres años después de la independencia el Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia asumió el liderazgo. El cerró al país económica y políticamente al mundo exterior. Francia gobernó al Paraguay entre 1814 y 1840 e inició la cultura autoritaria en la política paraguaya. Después de pocos años en el poder su rol se fortaleció, y eliminó cualquier tipo de amenaza a su posición con medidas represivas. Cuando Francia murió en 1840, Carlos Antonio López asumió el liderazgo y, a pesar de que abrió la economía al comercio, siguió con el estilo autoritario. Cuando, en 1862, Carlos Antonio López es sucedido por su hijo Francisco Solano López, el país estaba al borde de una guerra.

En 1865 se materializó la peor catástrofe en la historia paraguaya, la Guerra de la Triple Alianza contra Brasil, Argentina y Uruguay (1865-1870), en el cual el país no sólo quedó empobrecido y destrozado, sino que la población masculina fue casi aniquilada lo que significó también, además de la tragedia humana, la escasez de fuerza de trabajo en una economía ya de por sí débil (<sup>147</sup>, <sup>148</sup>). En este período, Paraguay perdió la mitad de su población (de 406.000 en 1864 a 231.000 en 1872). El país quedó arrasado, ocupado y bajo la amenaza de desaparecer repartido entre Argentina y Brasil (149).

En el período de la posguerra se formaron los dos partidos más grandes del Paraguay: el partido Colorado y el partido Liberal. Ninguno de ellos, sin embargo, fue capaz de formar un gobierno estable. Las décadas alrededor del cambio de siglo se caracterizaron por disputas feroces, crueles y violentas luchas por el poder entre los partidos y dentro de ellos. Entre 1870 y 1938 hubo 38 presidentes, cada uno gobernando un promedio de dos años.

---

<sup>147</sup> Strömberg, Tommy. La integración regional y la preservación de la democracia en el Paraguay. El caso de la crisis de abril de 1996. Documento de Trabajo No. 96. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Biblioteca Virtual. Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.clacso.org>.

<sup>148</sup> Neffa, Juan Alberto. **Descentralización Fiscal: El Caso Paraguayo**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Política Fiscal 91. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. 82 pp.

<sup>149</sup> Matus, Mario. **Claves Territoriales e Históricas**. pp. 21-70. En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Proyecto Lagniks. Asunción, Paraguay, septiembre 2002. 415 pp.

Desde su origen, el país estableció un sistema cerrado, con el fin de proteger a la Nación contra ingerencias foráneas. Paraguay, en toda Sudamérica, se ha caracterizado como uno de los países de mayor centralización, donde prácticamente toda acción política, económica o de servicios públicos se concentra en la Capital y en manos del Gobierno Central (150).

La guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932-1935) conmocionó a la sociedad paraguaya. La amplia movilización de los habitantes del país durante la guerra, para cubrir, no sólo el frente bélico sino todo el conjunto de aparatos destinados a satisfacer las perentorias necesidades de la defensa nacional, elevó de una manera inusitada el nivel de participación e integración de la sociedad paraguaya. Por primera vez desde hacia 60 años, el pueblo paraguayo se volvió a sentir actor del quehacer nacional. La guerra en sí proporcionó a sus participantes nuevas responsabilidades y expectativas. La mayoría de los movilizados que llegaron a escalafones de oficiales no estaba compuesto de militares de carrera, sino de movilizados civiles. Casi todos eran, además, de origen campesino (151).

La historia de guerras y revoluciones internas ha tenido un impacto grande en la conformación de la identidad paraguaya. El mito del paraguayo guerrero que se enfrenta a los guerreros de países vecinos, aun con derrotas, prevalece en el imaginario colectivo. La cultura guaraní es reivindicada como elemento esencial en la configuración de la nacionalidad. De esa cuenta, la Constitución Política de 1992, reconoce a la lengua guaraní como una lengua nacional y establece que la enseñanza primaria se efectúe en la lengua maternal, que en la mayor parte es el guaraní. Reconoce además la diversidad étnica y el derecho de los pueblos indígenas de preservar y a desarrollar su identidad étnica, aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, así como reconoce el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida.

---

<sup>150</sup> Neffa, Juan Alberto. **Descentralización** Fiscal. Op.cit. .

<sup>151</sup> Flecha, Victor Jacinto, Martíni, Carlos; Silvero Salguero, Jorge. **Autoritarismo, Transición y Constitución en el Paraguay**. BASE ECTA. 1ª. Edición. Asunción, Paraguay, Noviembre de 1993. 224 pp.

La paraguaya y el paraguayo medio hablan un guaraní aderezado con expresiones castellanas, conocido como “joparé”. Se dice que el paraguayo piensa en guaraní y habla en español (<sup>152</sup>).

---

<sup>152</sup> Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. **CCA- Visión conjunta de la situación de Paraguay**. Asunción, Paraguay, 2001. 78 pp. Mimeo.

## CAPITULO IV POLITICAS SOCIALES EN EL PARAGUAY

### 4.0 Políticas Sociales en el Paraguay

#### 4.1 Pobreza y Desigualdad en Paraguay

El Paraguay mantiene una de las distribuciones más desiguales de la riqueza y del Ingreso en Latinoamérica. El 10% más rico de la población se lleva el 39% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre solamente alcanza el 0,7% de los mismos. La desigualdad de los ingresos provoca que en el mediano o largo plazo las diferencias entre ricos y pobres se mantenga o aumente (153).

Para tener una perspectiva general de la situación del país es interesante considerar que entre 1990-1999 el nivel de desarrollo humano en Paraguay aumentó sólo en un 0.024% (en 1990 el país ocupaba la posición 84 del ranking con un IDH de 0,706, ascendiendo en 1999 al lugar 81 con un 0,736). En general, no se han producido grandes cambios que indiquen una mejora sustancial en los indicadores que componen el índice.

En 1999 alrededor de una tercera parte de la población estaba debajo de la línea de pobreza, un 3% mas aproximadamente que el nivel de 1990. La pobreza se concentra generalmente en las áreas rurales las cuales ha experimentado un crecimiento tanto en la magnitud como en la profundidad de esta. El porcentaje de población que cae dentro de la línea de extrema pobreza se incrementó de 21.4% a 26.5% entre 1995 y 1999.

Según la Encuesta de Hogares 2002, cerca de 2.689.000 personas viven en condiciones de pobreza, lo que equivale al 48,8% de la población, debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo. En el área rural la pobreza alcanza en el mismo periodo al 52,3% de sus habitantes, mientras que en el área urbana representa el 46,1%. Asunción es la localidad que tiene la proporción más reducida de habitantes (29,6%) que vive en condiciones de pobreza. (<sup>154</sup>)

---

<sup>153</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad. Informe Socio-Económico: **Realidades y Desafíos del Paraguay**. En: Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Octubre 2001.

<sup>154</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y al Desigualdad. “Jahapo’o Teko Asy”**. Asunción, Noviembre, 2003.

En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país, 53,7% respecto al total. Central Urbano concentra el 27,5% y el Resto Urbano, el 20,2%. Del total de la población en condición de pobreza, el 46,3% vive en áreas rurales.

Una de cada tres personas en el área rural y una de cada cuatro en el área urbana se hallan en condición de pobreza extrema. Conforme a los datos del Censo 2002 y la EPH 2002, el 59% de la pobreza extrema es rural. Al igual que en América Latina y el Caribe, la incidencia de la pobreza rural en el Paraguay era significativamente mayor (49%) que la urbana en el 2001, pero en el 2002 la primera supera a la segunda en ya sólo un 22%.

De 1995 a 2002, las poblaciones en situación de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema han aumentado 61%, 47% y 78%, respectivamente. Los aumentos más significativos se dieron en el área urbana, 166% en la población en extrema pobreza y 66% en la población en pobreza moderada. En el área rural, la pobreza extrema aumentó en 57% y la pobreza moderada, en 19%.

Aproximadamente, en 1995 había 1.462.000 personas pobres, de las cuales 671.000 vivían en extrema pobreza. En el 2002, el número de pobres asciende a 2.689.000 y el de pobres extremos, a 1.365.000. En sólo siete años, 1.227.000 personas cayeron en situación de pobreza, de las cuales 694.000 en situación de extrema pobreza.

En cuanto a la profundidad o intensidad de la pobreza, en el área rural es mayor. El ingreso promedio de los pobres en el área rural cubre sólo el 51,3% del costo de la Canasta Básica de Consumo, mientras que en Asunción cubre el 60,9%, en Central Urbano, el 52,2% y en el Resto Urbano, el 57,8%. Con relación a la brecha de la pobreza, o el déficit en el nivel de ingresos para cubrir el costo de una Canasta Básica de Consumo, se observa que en el periodo 1999-2002 los pobres se vuelven más pobres. En 1999, el ingreso de las personas pobres cubría el 58,1% de la Canasta Básica de Consumo, y en el 2002 disminuye al 53,5%. Tanto en el área urbana como en la rural este deterioro se explica por la disminución del nivel de ingresos y el aumento de los niveles de desigualdad.

**Cuadro 4.1 Paraguay: Estratos de pobreza, según tipo y área. Años 1994-2002**

Área / Estratos de Pobreza	Años						
	1994	1995	1996	1997/8	1999	2000/01	2002
	%						
Área urbana							
Personas en pobreza extrema (Pe)	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	18,1
Personas en pobreza moderada (Pm)	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5	28,0
Total urbano	<b>26,9</b>	<b>23,7</b>	<b>21,2</b>	<b>23,1</b>	<b>26,7</b>	<b>27,6</b>	<b>46,1</b>
Área rural							
Personas en pobreza extrema (Pe)	-	21,4	-	28,9	26,5	25,6	33,5
Personas en pobreza moderada (Pm)	-	15,8	-	13,7	15,4	15,7	18,8
Total rural	-	<b>37,2</b>	-	<b>42,5</b>	<b>42,0</b>	<b>41,2</b>	<b>52,3</b>
Total país							
Personas en pobreza extrema (Pe)	-	13,9	-	17,3	15,5	15,6	24,7
Personas en pobreza moderada (Pm)	-	16,4	-	14,8	18,2	18,3	24,1
Total País	-	<b>30,3</b>	-	<b>32,1</b>	<b>33,7</b>	<b>33,9</b>	<b>48,8</b>

## 4.2 Gasto Social 1990-2005

En términos generales podemos decir que la situación de los sectores sociales en el país es de abandono generalizado, aún cuando el nivel de gasto social aumentó inmediatamente post- Stroessner. A comienzos de los 90's, el gobierno paraguayo destinaba un 3,1% de su PIB a la financiación del gasto social, porcentaje que crece a 7,4% durante 1998-1999. Aún así, el nivel de gasto social del Paraguay lo ubica entre los países de más bajos índices de gasto de la región, junto con Honduras, El Salvador, Bolivia, Perú y Guatemala. (155)

**Tabla No. 4.1 Paraguay: Gasto Público Social como porcentaje Del Producto Interno Bruto 1990-2003 (en porcentajes)**

Período						
1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003
3,2	6,6	7,8	8,7	9,1	8,0	9,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina. **Panorama Social. Desarrollo Social en América Latina 2005.** Capítulo 2: Gasto Social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos. Santiago, de Chile, 1ª. Edición, marzo 2006.

A partir del año 1992 se empieza a ver un incremento significativo en el gasto social, el cual crece progresivamente, como podemos ver en la tabla anterior, hasta alcanzar en

<sup>155</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad. Informe Socio-Económico: **Realidades y Desafíos del Paraguay.** En: Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Octubre 2001.

promedio un 10% para el año 2000. Sin embargo, el aumento se ha dado por la vía de los gastos corrientes, principalmente los servicios personales (sueldos y salarios). Más específicamente, entre 1990 y el año 2000 los gastos totales del gobierno central han aumentado en un 150% en términos reales, mientras que los gastos sociales lo han hecho en el doble de esa magnitud (300%), y los servicios personales lo han hecho en un 213%. Por el contrario, los gastos de inversión han sido poco significativos en el período (<sup>156</sup>).

**Tabla No.4.2 Paraguay: Gasto Público Social y componentes. 1980-2000 (en % del PIB)**

Años	Gasto Social						Gasto Público Total
	Educación y Cultura	Seguridad Social	Salud	Promoción y Acción social	Otros	Total	
1989-1989	1,18%	1,35%	0,43%	0,01%	0,41%	3,38%	8,95%
1990-1994	2,43%	2,74%	0,85%	0,07%	2,46%	8,55%	14,31%
1995	3,43%	2,30%	1,08%	0,18%	0,42%	7,41%	17,19%
1996	3,75%	2,68%	1,22%	0,14%	0,29%	8,08%	17,25%
1997	4,01%	2,48%	1,26%	0,18%	0,22%	8,15%	17,91%
1998	4,07%	2,52%	1,35%	0,19%	0,07%	8,20%	18,53%
1999	4,39%	3,22%	1,43%	0,28%	0,07%	9,39%	22,11%
2000	4,89%	3,24%	1,44%	0,38%	0,10%	10,05%	22,71%

Fuente: Tomado de Banco Mundial. Paraguay: **Definiendo una estrategia para la política de protección social. Unidad de protección social.** Informe No. 27352-PA. pp.8.

En lo que se refiere a la composición sectorial del gasto social, el gasto en educación es el más importante en todo el período, e inclusive aumentó su participación dentro de los gastos sociales totales, pasando de un 39,4% en 1990 a casi un 50% (48,5%) en el año 2000, para un promedio de 44% entre 1990-2000. El sector seguridad social es el segundo en importancia, con una participación promedio de 32,9% entre 1990-2000, aunque disminuyó su participación hacia el final del período, de un 36,6% en 1990 a un 32,3% en 2000. En cambio, el sector salud ha mantenido su participación de aproximadamente 15% a partir de 1992, ubicándose en el tercer lugar según su importancia relativa. Los demás sectores tienen participaciones relativas bastante bajas dentro del total social, y pequeñas variaciones responden solamente a cambios en las prioridades coyunturales.

<sup>156</sup> Sotoli, Susana y Pablo Sauma. **La Política Social en Paraguay: Análisis en el marco de la formulación de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.** Asunción, Paraguay. Noviembre 2001. mimeo. 47 pg.

Los dos principales componentes del gasto social, educación y seguridad social, explican cerca del 80% del total. Los gastos en promoción y asistencia social, que incluyen actividades de reducción de la pobreza, han tenido un aumento importante en términos relativos, ya que pasaron de representar menos del 0.1% del PIB a principios de la década de los noventa a más del triple en pocos años. Sin embargo, su magnitud en términos absolutos sigue siendo muy baja, lo que limita fuertemente la efectividad de cualquier política en el área (<sup>157</sup>).

**Tabla No. 4.3 Paraguay: Gasto Público Social como porcentaje  
Del Gasto Público Total 1990-2003  
(en porcentajes)**

Período						
1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003
39,9	42,9	43,3	47,1	44,5	38,3	41,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina. **Panorama Social Desarrollo Social en América Latina 2005**. Capítulo 2: Gasto Social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos. Santiago, de Chile, 1<sup>a</sup>. Edición, marzo 2006.

Para los años 2002-2003, el gasto social per cápita fue de US\$ 114 por habitante, cifra muy por debajo de la media de América Latina que es de US\$ 696.

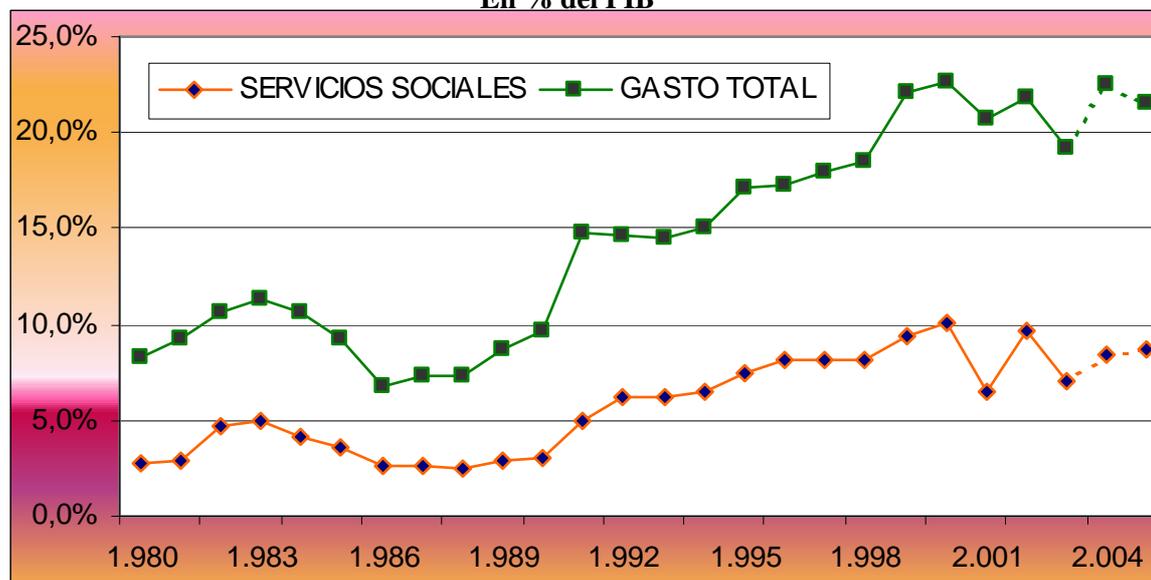
**Tabla No. 4.4 Paraguay: Gasto Social per cápita 1990-2003  
(en dólares)**

Período						
1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003
45	95	115	126	127	104	114

Fuente: Comisión Económica para América Latina. **Panorama Social Desarrollo Social en América Latina 2005**. Capítulo 2: Gasto Social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos. Santiago, de Chile, 1<sup>a</sup>. Edición, marzo 2006.

<sup>157</sup> Banco Mundial. **Paraguay: Definiendo una estrategia para la política de protección social. Unidad de protección social**. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Informe No. 27352-PA. 111 pp.

**Gráfica No. 4.1 CARACTERÍSTICAS ACTUALES DEL GASTO SOCIAL EN EL PARAGUAY**  
**En % del PIB**



Nota: Las cifras del 2004 y 2005 corresponden al Presupuesto

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay. Ministerio de Hacienda. **Gasto Social en el Presupuesto**. Posibilidades y limitaciones del Presupuesto General de la Nación 2005. Asunción, Paraguay, 2005.

### 4.3 Las Políticas Sociales en Paraguay 1990-2005

Las políticas de protección social en Paraguay en las últimas décadas no han logrado reducir la exposición y las consecuencias de los riesgos sociales, debido a problemas de diagnóstico, inadecuados diseños de programas, pobre implementación y restricciones presupuestarias.

En Paraguay existen dos tipos de programas de protección social, los dirigidos en forma específica al alivio de la pobreza y los que buscan proveer seguridad económica para los ancianos. El primer grupo incluye una amplia variedad de acciones financiadas por distintas agencias e instituciones gubernamentales, sin coordinación o planificación común, que en la mayoría de los casos son ejecutados a través de ONG. Casi todos estos programas consisten en subsidios a la oferta de servicios sociales. En el área de protección económica de los ancianos, los programas existentes son un conjunto de ocho “cajas” provisionales que ofrecen beneficios contributivos a quienes se retiran de la vida activa. Si bien los recursos son más importantes que los utilizados en las

políticas de asistencia social, los serios problemas de fragmentación y gestión y las dificultades para acceder a la cobertura resultan en un grave problema de equidad y eficiencia y, en algunos aspectos, en una excesiva e innecesaria presión fiscal (<sup>158</sup>).

A principios de la década de los 80's el gasto en asistencia social del Estado paraguayo era de aproximadamente un 0.01% del Producto Interno Bruto, o un 0.5% del gasto público total. Prácticamente no existían programas en ejecución, por lo que los únicos mecanismos de protección contra la pobreza disponibles eran aquellos financiados a través de instituciones benéficas, con poco o ningún efecto sobre la pobreza. En 1989 la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social fue creada con el objetivo de canalizar los esfuerzos del Estado en esta área.

Para la fecha actual, aunque el número de instituciones con participación en la política de asistencia social es muy alta, sólo dos de ellas tienen un rol significativo (<sup>159</sup>). Estas son la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), y la Secretaría de Acción Social. La primera de estas fue creada por Ley en 1989; tiene como objetivo: el fortalecimiento institucional de ONGs que trabajen con grupos vulnerables, los subsidios directos a enfermos, indigentes y personas en situación de riesgo y los de emergencia y desastres. Así por ejemplo, en el año 2001 se financiaron 15 proyectos vinculados a la niñez, 15 vinculados con discapacitados, 6 de tercera edad, y tres de mujeres. Los subsidios directos alcanzaron a 6.500 beneficiarios y los programas de desastres consistieron fundamentalmente en la provisión de chapas para la construcción de viviendas en zonas afectadas por desastres naturales (<sup>160</sup>).

---

<sup>158</sup> Banco Mundial. **Paraguay: Definiendo una estrategia para la política de protección social. Unidad de protección social.** Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Informe No. 27352-PA. 111 pp.

<sup>159</sup> Entre las instituciones que tienen programas relacionados con políticas de asistencia social se encuentran, además de las dos ya mencionadas: La Secretaría de la Mujer; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Agricultura y Ganadería; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Justicia y Trabajo; el Instituto Paraguayo del Indígena; el Instituto de Previsión Social; el Consejo Nacional de Vivienda; la Secretaría Técnica de Planificación, el Instituto de Desarrollo Municipal, etc.

<sup>160</sup> Banco Mundial. **Paraguay: Definiendo una estrategia para la política de protección social.** Op.cit. pp.27

### 4.3.1 La Secretaría de Acción Social

La creación de la Secretaría de Acción Social constituyó el eslabón final de una serie de iniciativas destinadas a abordar la cuestión social desde la acción pública. Así, en 1994 fue creado mediante el Decreto N° 2433/94 el **Consejo de Coordinación para el Desarrollo Social (CCDS)** ante la necesidad de coordinar criterios, esfuerzos y voluntades tendientes a la solución de los problemas sociales y al desarrollo integral del país. El citado Consejo, que estaba integrado por instituciones del sector público, del sector privado, por representantes de los partidos políticos y del sector sociocultural, tuvo sin embargo una efímera existencia.

En el mismo año, se elaboró un proyecto de Ley para la creación de un **Fondo Social** con el fin de sufragar programas y proyectos del área social que no contaran con otras líneas de financiamiento. El proyecto contemplaba contar con el 30% de los recursos provenientes de eventuales privatizaciones de empresas estatales para ser integrados al Fondo, sin embargo el proyecto no tuvo viabilidad <sup>(161)</sup>.

La Secretaría de Acción Social (SAS) fue creada en el año 1995, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 9235/95 con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargado de coordinar acciones conjuntas del Estado, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil en torno a una Política Social dirigida, principalmente, a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social. Se le inserta en la estructura administrativa de la Presidencia de la República establecida por los Decretos N° 7.208 y N° 2 del 26 de septiembre de 1990 y del 15 de agosto de 1993, respectivamente.

**Misión:** Es la institución encargada de diseñar e implementar, en forma participativa y descentralizada, la política social destinada a combatir la pobreza y a la vulnerabilidad y a promover una mayor equidad social, impulsando al capital social, un orden económico más justo y un sistema de protección y promoción social.

En consecuencia, la SAS ha definido como objetivos generales de su política social las siguientes formulaciones:

---

<sup>161</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social. **Memoria de Labores 1997-2003**. Asunción, Paraguay, agosto 2003. mimeo.

- ✓ Promover la equidad, entendida fundamentalmente como la reducción de las desigualdades sociales y el incremento de la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.
- ✓ Promover políticas de integración social mejorando las condiciones de empleo, ingreso y acceso a los servicios sociales básicos, especialmente de los grupos que viven en condiciones de pobreza y exclusión social.
- ✓ Generar espacios para la participación y la organización ciudadana en el desarrollo social.

La SAS debe promover las acciones a favor de la población, la asistencia a los sectores vulnerables y la cobertura de ciertos servicios sociales como la vivienda, la educación, la nutrición, la seguridad social, las necesidades de los pequeños productores del campo, la asistencia técnica y crediticia, la organización e implementación de políticas de mercadeo de productos agropecuarios y otros, además, de incentivar la promoción de la mujer en el desarrollo, fomentando la eliminación de todo tipo de discriminación, incluyendo a los pueblos indígenas, a la juventud, a la minoridad, a los discapacitados y a los indígenas, y al mismo tiempo, promover con las Gobernaciones, Municipios y organismos privados, la participación de asociaciones y grupos en las acciones encaminadas a atender su problemática y situación de carencia. Para lograr los objetivos enunciados se procede a la creación de la Secretaría de Acción

Como Política del Estado promueve una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, participa del Gabinete Social del Gobierno y se aboca al diseño y aplicación de sistemas e instrumentos de focalización y gestión, que permitirán mejorar la coordinación, eficacia y eficiencia de la acción social del Estado.

### **Elementos Orientadores de la Estrategia de Intervención:**

**Equidad Social:** Los programas deben contribuir a la reducción de desigualdades sociales en todas sus manifestaciones y promover la integración social, a través del mejoramiento del acceso a los recursos (capacitación, empleo, ingreso) y a los servicios sociales (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento).

**Focalización:** Las acciones están prioritariamente dirigidas a los grupos pobres y vulnerables.

**Integridad y complementación:** Las inversiones se llevan a cabo a través de acciones multidimensionales y programáticamente complementarias (ocuparse de todo el problema y no solo de una parte)

**Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad:** Se busca ajustar los sistemas de organización y gestión de los programas con el objetivo de lograr los mejores resultados posibles en cuanto a la eficacia, eficiencia, calidad, impacto y costo/efectividad. Se persigue la transparencia en la gestión y la sostenibilidad de los logros alcanzados. Se implementan mecanismos de evaluación y monitoreo.

**Participación:** Se busca que todas las actividades apoyen una amplia y organizada participación de las comunidades pobres y marginadas en las diferentes fases de los programas (planificación, ejecución y evaluación)

#### **4.3.2 Programas y Proyectos de la Secretaría de Acción Social**

En el año 1996, la SAS - con apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL, presento su **Plan Estratégico de Desarrollo Social**. Esencialmente, el Plan reafirmo que la reducción de la pobreza constituye una de las tareas prioritarias del Desarrollo Social en Paraguay e identifica tres desafíos a resolver para avanzar en dicho objetivo:

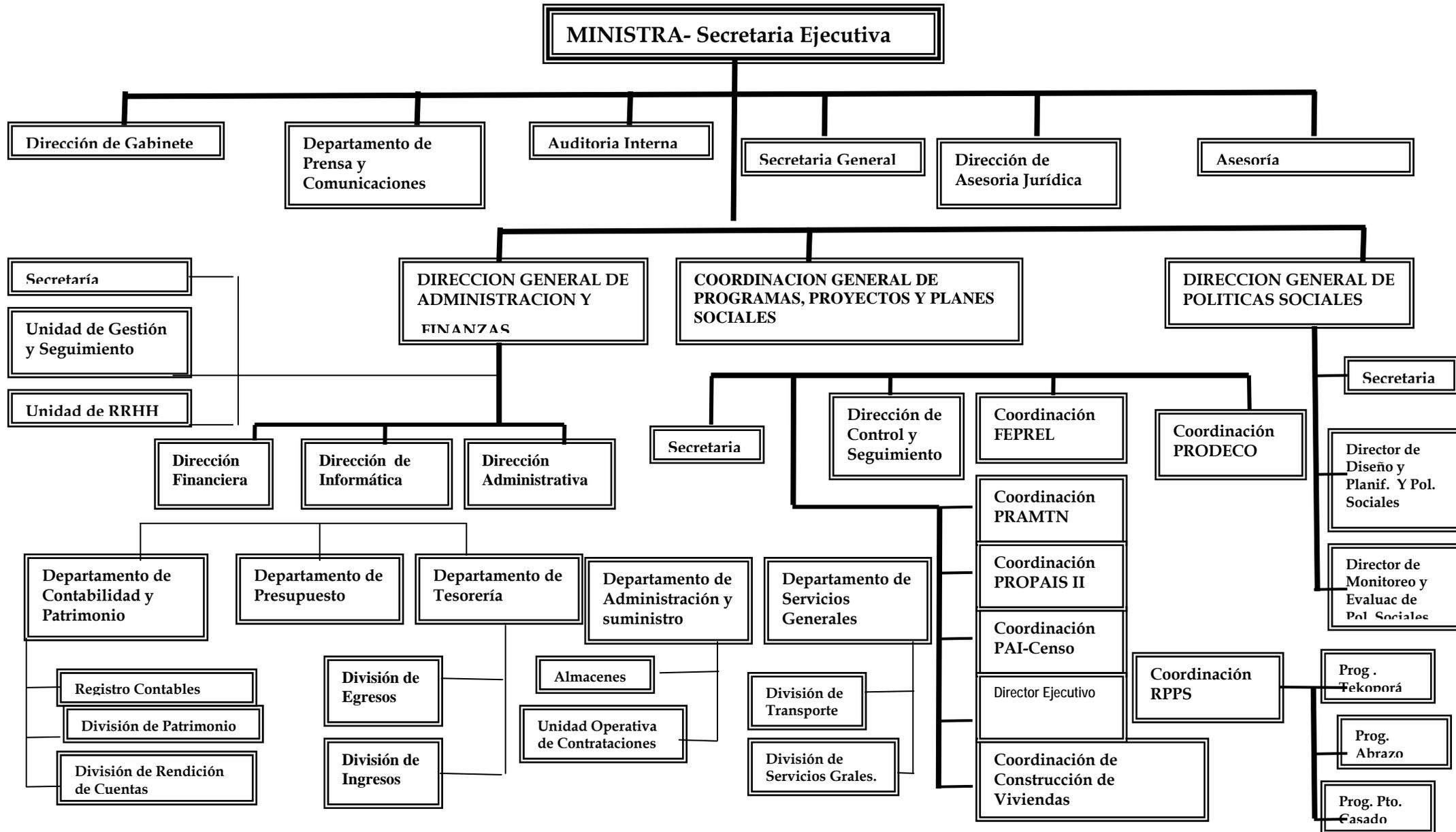
- ✓ lograr un ritmo sostenido de crecimiento económico que provea los recursos necesarios para financiar el desarrollo social y establezca el marco necesario para generar oportunidades productivas
- ✓ alcanzar una solución integral y estructural al problema de la pobreza rural
- ✓ construir los fundamentos de una política social moderna enfocada en aumentar las capacidades productivas de las personas y la satisfacción de sus necesidades básicas y con ello en la integración social

Desde que la SAS inició la implementación de Programas y Proyectos Sociales hasta el año 2005, se habían ejecutado o estaban en ejecución ocho programas, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 4.2 Programas Ejecutados y a Ejecutar por la Secretaría de Acción Social**

No.	Programa	Costo y Financiamiento del Programa				
		Aporte Org. Internac.		Aporte Nacional	Total	%
		Nombre	Monto			
1	Primer Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS I -FIS + NATC)	Banco Interamericano de Desarrollo	28.000.000	3.000.000	31.000.000	27,76
2	Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del País (PRAMTN)		0	1.129.569	1.129.569	1,02
3	Fondo Económico, Productivo y de Reconversión Laboral (FREPEL)	Entidad Binacional Yacyretá	6.000.000	0	6.000.000	5,38
4	Formación de Comunidades Autogestionarias mediante el proceso participativo de construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento comunitario	Gobierno de la República Nacionalista China	12.445.450	1.988.000	14.433.450	12,92
5	Asistencia Integral a Menores en Situación de Riesgo (AMAR)	Unión Europea	11.785.250	3.184.250	14.969.500	13,42
6	Programa de Desarrollo Comunitario (PRODECO)	Banco Mundial	9.000.000	2.100.000	11.100.000	9,94
7	Segundo Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS II)	Banco Interamericano de Desarrollo	28.400.000	4.600.000	33.000.000	29,56
8	Red de Protección social	Banco Interamericano de Desarrollo	372.000	38.000	410.000	**
	<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>95.630.700</b>	<b>16.001.819</b>	<b>111.632.519</b>	<b>100</b>

**Gráfica No.4.2 Organigrama Secretaría de Acción Social.**



#### **4.3.2.1. El Programa de Inversiones Sociales I (PROPAIS I)**

Recién un año después de la creación de la SAS, en junio de 1996, el país firma un contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el fin de poner en marcha la primera fase del Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS I) (préstamo No. 929/OC-PR). El costo del programa fue el equivalente a treinta y un millones de dólares americanos (US\$31,000,000). La participación del Banco en el financiamiento alcanzó US\$ 28 000 000. La contribución local fue de de US\$ 3 000 000, equivalente al 9.7% del costo total del Programa y al 15% del préstamo. Es con este fondo, con el que se inicia una nueva etapa en la Política Social paraguaya.

El Objetivo General del Programa fue el de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza del país, mediante el financiamiento de proyectos sociales y la promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en programas de alivio a la pobreza y bienestar social.

El Programa tuvo los siguientes objetivos específicos:

- a. Establecer una estrategia para racionalizar los gastos públicos en programas de alivio a la pobreza y bienestar social, adoptando planes de acción regionales de combate a la pobreza extrema, y definiendo una política y un presupuesto integrado para el sector de bienestar social, y
- b. Atender las necesidades más urgentes de grupos sociales en situación de riesgo –pobreza rural, marginalidad urbana, niños de la calle, mujeres en situación de riesgo, ancianos, discapacitados e indígenas – a través de proyectos de inversión social.

El Programa incluyó los siguientes componentes:

- I. Formulación de políticas Sociales y fortalecimiento institucional, lo que incluyó la definición de una estrategia general para el sector social, así como la elaboración de planes de acción regionales, con miras a la definición de un plan de combate a la pobreza; la elaboración de planes de acción para el sector de bienestar social, el reordenamiento del gasto público en esta función; además de

la elaboración y puesta en marcha de un sistema de monitoreo destinado a evaluar y controlar la ejecución de la política de bienestar social, así como la calidad y eficacia de los proyectos financiados por el programa. Asimismo se puso en marcha un programa de fortalecimiento de la Secretaría de Acción Social y entidades del sector para apoyar la implementación del programa.

- II. El Financiamiento de proyectos sociales (929/OC-PR). Lo que incluyó la ejecución de pequeños proyectos de inversión en obras y servicios destinados a atender poblaciones en situación de extrema pobreza y grupos vulnerables, llevada a cabo conforme a un Reglamento Operativo ((Fondo de Inversión Social con una inversión de 23 millones de dólares).
  
- III. La Atención Integral del niño y adolescente trabajador de la calle (ATN/SF-5228-FR), lo que consistió en una asistencia técnica que fue llevada a cabo mediante el financiamiento de proyectos de apoyo a dichas poblaciones, dirigidos fundamentalmente a la prevención y a la protección del trabajo infantil (Inversión de 8 millones de dólares)

En cuanto al financiamiento a proyectos específicos, el PROPAIS se caracterizó por apoyar proyectos en las siguientes áreas:

- *Productivos o de generación de ingresos:* dirigidos a brindar apoyo al desarrollo e implantación de pequeñas unidades de producción de bienes para auto consumo y/o comercialización.
  
- *Saneamiento ambiental:* consistente en la implantación, construcción y/o recuperación de: i) servicios sanitarios sencillos (letrinas, pozos sépticos, baños), ii) suministro de agua potable (aljibes, pozos, y otros) y iii) educación sanitaria y ambiental.
  
- *Educación y capacitación:* destinados a infraestructura (construcción, reforma y/o rehabilitación), equipamiento de centros educativos y capacitación para jóvenes y adultos. Son elegibles proyectos de: i) escuelas en zonas rurales y periurbanas; ii)

provisión de materiales didácticos para centros de educación, iii) capacitación laboral para jóvenes, alfabetización y capacitación.

– *Salud*: su objetivo fue apoyar la operación, construcción, ampliación y/o rehabilitación de servicios de i) atención primaria de salud en zonas rurales o urbanas – marginales, ii) rehabilitación de discapacitados físicos y mentales y iii) atención especial en salud requerida por grupos vulnerables. Los proyectos consisten en obras, adquisición de equipo instrumental e insumos (medicamentos, vacunas, etc.), educación o capacitación de la población sobre temas de salud y capacitación del personal de atención de la salud.

– *Servicios sociales*: dirigidos a la construcción, expansión y/u operación de: servicios integrados de atención a niños de la calle, servicios de atención a mujeres, jóvenes y ancianos, guarderías infantiles y domiciliarias; y centros comunitarios, que sirvan de base a la prestación de servicios sociales, con énfasis en actividades dirigidas a jóvenes. Se financian obras, equipamiento y servicios necesarios para la realización de estas actividades y otros gastos.

En el marco del PROPAIS I, en el periodo 1997 – 2003, la SAS recibió un total aproximado de 1764 solicitudes de financiamiento. De este total de solicitudes recibidas, la institución financió un total de 629 Proyectos de Inversión Social, de los cuales el 63 % (397) correspondió al subprograma de Inversiones Sociales; y el 37 % (232) al subprograma NATC. En promedio cada proyecto financiado correspondió a G. 131.462.273, que equivalen a US\$ 36.581. Los 629 proyectos ejecutados beneficiaron a más de 325.957 personas (65.000 familias) requiriendo una inversión total de U\$S 31 millones (<sup>162</sup>).

El subprograma de Atención Integral del Niño y Adolescente Trabajador de la Calle (NATC) tuvo como objetivo el de: contribuir a asegurar las oportunidades de niños y adolescentes que trabajan en la calle de desarrollar armónicamente su potencial físico,

---

<sup>162</sup> Secretaría de Acción Social. Pangrazio, Anibal. Director de Control y Seguimiento de la SAS. Memorando al Dr. Aurelio Varela, Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción social. Asunción, Paraguay, 16 diciembre 2002.

intelectual, profesional, social y espiritual, previniendo así su marginalización y criminalización.

Fueron beneficiarios del programa NATC los niños/as menores de 12 años y los adolescentes de 13 a 18 años que trabajan en la calle, así como los menores en general que viven en la calle y los que tienen conflicto con la ley.

La estrategia del programa definió sus mecanismos de intervención bajo los siguientes criterios:

- ✓ Prevenir el trabajo infantil (0-12 años);
- ✓ Proteger a los niños/as (menores de 12 años) y adolescentes (13-18 años) trabajadores en la calle de los riesgos propios de ese medio;
- ✓ Facilitar la inserción social de menores que viven en la calle;
- ✓ Apoyar la rehabilitación efectiva de menores infractores; y
- ✓ Promover la aceptación de los derechos del niño y adolescente por parte de la sociedad paraguaya.

Bajo tales criterios se definieron las líneas de intervención mediante proyectos las cuales son:

- ✓ Educación y capacitación laboral, proyectos que promueven la inserción, permanencia y mejor rendimiento escolar y que preparan técnica y laboralmente a adolescentes y adultos responsables de las familias;
- ✓ Salud, con proyectos que hacen al mejoramiento de las condiciones de salud; y
- ✓ Servicios sociales, proyectos que ofrecen servicios de atención integral a los niños, niñas y adolescentes, apoyo a sus familias y comunidades.

El sub-programa, diseñado inicialmente para atender a los departamentos de Central y Alto Paraná por la elevada concentración de la población objetivo, se amplió a todo el país en respuesta a las necesidades y demanda de beneficiarios y entidades ligadas al tema. Indudablemente la mayor inversión se presentó en los departamentos de Central (principalmente en la ciudad de Asunción) y Alto Paraná en Ciudad del Este.

El PROPAIS I en su conjunto (FIS + NATC) invirtió en Proyectos Sociales que correspondieron a 5 sectores. Los mismos fueron: Educación (277 proyectos = 44,04%), Generación de ingresos (45 proyectos = 7,15%), Salud (41 proyectos = 6,52%), Saneamiento Ambiental (112 proyectos = 17,81%) y Servicios Sociales (154 proyectos = 24,48%). A lo largo de la ejecución del programa, fueron contratados por la SAS 49 profesionales universitarios que se encargaron de supervisar los proyectos y asistir a las Entidades Ejecutoras de los mismos.

Para la realización de los 462 proyectos que tuvieron componente de infraestructura (167 no contemplaron dicho componente) fueron contratadas 191 empresas nacionales del ramo por un total de G. 55.951.560.822, siendo el monto promedio adjudicado por proyecto G. 108.301.225.

**Cuadro No. 4.3 Costo Total del PROPAIS I y su financiamiento en Miles de US\$**

Componentes	Banco			Aporte Local	Total	%
	FIS	NATC	TOTAL			
1. Política Social /Fortalecimiento Institucional	1,500		1,500		1,500	4.8
2. Financiamiento de Proyectos Sociales	17,000	8,000	25,000		25,000	80.7
2.1 Inversiones en Proyectos sociales	17,000		17,000		17,000	
2.2 NATC-Niños de la Calle		8,000	8,000		8,000	
3. Administración				2,666	2,666	8.6
4. Costos Financieros	1,500			334	1,834	5.9
Total	20,000	8,000	28,000	3,000	31,000	100
Porcentaje	65	26	90	10	100	100

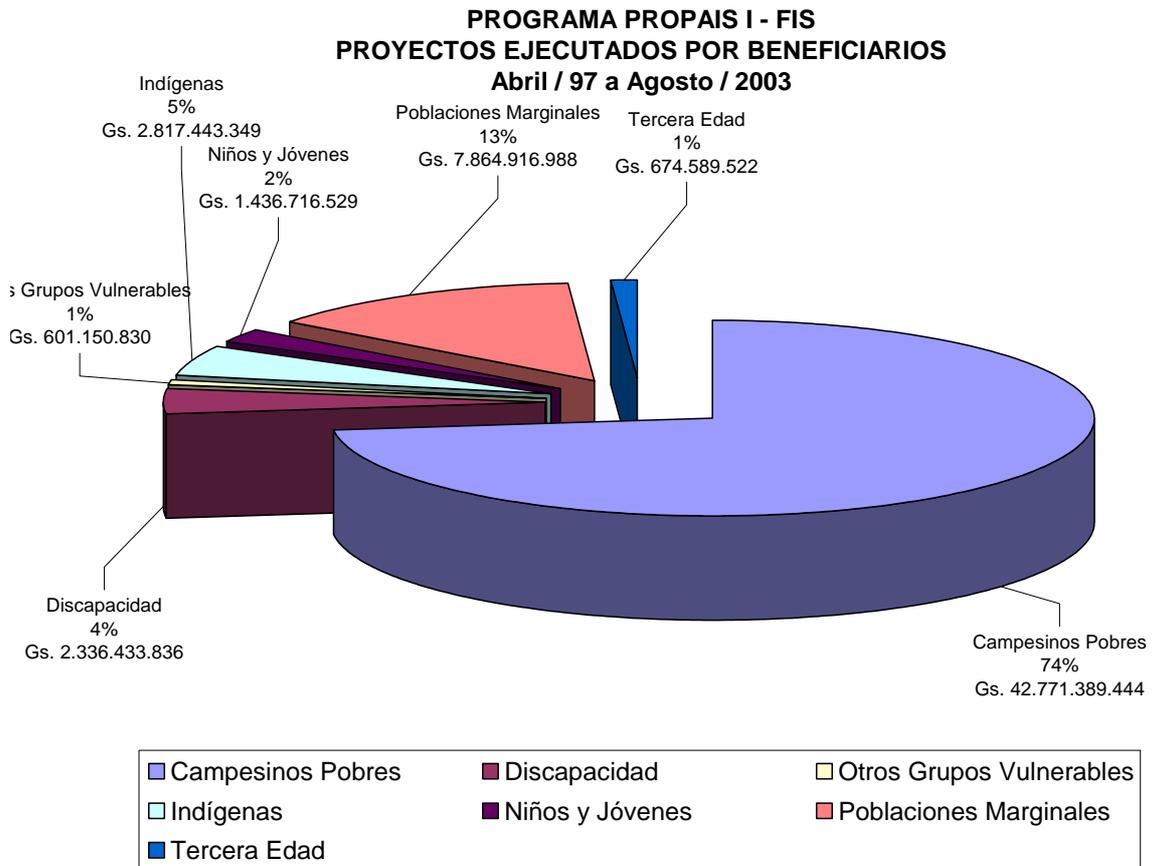
Las propuestas de proyectos emergieron de los Municipios (10% de los proyectos financiados), las organizaciones comunitarias (60%); ONGs (14%); organizaciones religiosas confesionales (8%) y de las Gobernaciones (7%). Aproximadamente el 50% de los recursos benefició a campesinos pobres; el 33% a niños y adolescentes de la calle y zona de riesgo; el 9,9% a poblaciones marginales; el 3,6% a poblaciones indígenas; y el 2,6% a discapacitados.

Las 146 localidades asistidas estuvieron ubicadas en los 17 Departamentos. Las 10 localidades más beneficiadas fueron; Asunción con 83 proyectos (13,4 %), Luque con 18 (2,9 %), Caaguazú con 16 (2,54 %), Nueva Germania con 14 (2,2 %), Ciudad del Este con 13 (2 %), San Lorenzo con 13 (2 %), Horqueta con 12 (1,9 %), Villa Rica con 12 (1,9 %), Caacupé con 11 (1,8 %) y Concepción con 11 (1,8 %).

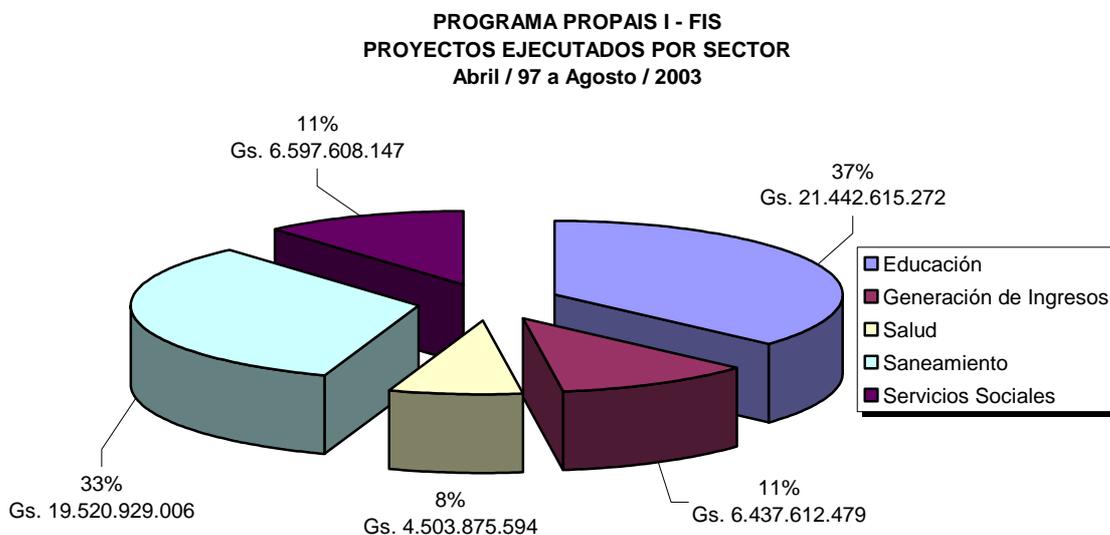
**Cuadro No.4.4 Paraguay: Departamentos Beneficiados por el PROPAIS I**

No.	Departamento	No. de Proyectos	Porcentaje
1	Alto Paraguay	7	1,11
2	Alto Paraná	29	4,61
3	Amambay	10	1,59
4	Boquerón	16	2,54
5	Caaguazú	53	8,43
6	Caazapá	22	3,5
7	Canindeyú	20	3,18
8	Central	211	33,55
9	Concepción	25	3,97
10	Cordillera	34	5,41
11	Guairá	37	5,88
12	Itapúa	29	4,61
13	Misiones	21	3,34
14	Ñeembucú	17	2,7
15	Paraguarí	27	4,29
16	Presidente Hayes	4	0,64
17	San Pedro	67	10,65
	<b>TOTAL</b>	<b>629</b>	<b>100</b>

Gráfico 4.3 PROPAIS Proyectos ejecutados por beneficiarios 1997-2003



**Gráfico 4.4 PROPAIS Proyectos ejecutados por sector 1997-2003**



#### **4. 3.2.2 La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza**

Desde finales del año 2000 el Gobierno de Paraguay a través de la Secretaría de Acción Social viene coordinando el diseño de una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad como respuesta a la situación de pobreza que vive Paraguay y ante los compromisos internacionales asumidos en la cumbre del milenio y las metas acordadas en la misma.

Los planes para combatir la pobreza tienen el mejor ejemplo en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREP), emprendimiento interinstitucional e intersectorial del gobierno a través de la Secretaría de Acción Social (SAS) con el apoyo técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y otras agencias.

La Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza, es la segunda política social que tiene carácter de política de estado, luego de la Reforma Educativa impulsada por el Sector Educativo, la cual lleva años de implementación, demostrando resultados e impactos más que significativos, dando un claro ejemplo de las bondades de una política coherente y de largo plazo.

Si bien la ENREP establece planes y programas para el período 2003-2008, sus metas están fijadas para el 2015. La estrategia establece herramientas de políticas públicas así como la generación de redes de promoción y protección social que se desarrollan a través de nueve programas relacionales a la pobreza extrema, agua potable, matrícula de educación universal, mortalidad infantil y de menores de 5 años, mortalidad materna, y disminución de desnutrición en menores de 5 años. También se propone reducir el analfabetismo en 50%, aumentar las opciones de la educación inicial, y el acceso universal a los servicios de salud reproductiva. Esta estrategia se complementa con recursos de préstamos al BM y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la atención a la pobreza y a grupos vulnerables que se ejecutarán en el mismo lapso.

La meta central de la Estrategia es la reducción de la incidencia de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015. Para el diseño de la misma se trabaja en coordinación con las principales instituciones del sector público y con el apoyo de instituciones del sector privado y la comunidad internacional.

Este emprendimiento cuenta con el apoyo del sector privado y de la comunidad internacional, especialmente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco de Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Fundación Konrad Adenauer. (KAS).

La Estrategia tiene una visión de país con respecto a la pobreza y la desigualdad y se propone una misión para lograr esa visión. La visión: “Un país con menos pobreza, inequidad y exclusión social”. La misión: “Promover un desarrollo integral competitivo y solidario”<sup>(163)</sup>

---

<sup>163</sup> Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y al Desigualdad. “Jahapo’o Teko Asy”**. Asunción, Noviembre, 2003.

**Cuadro No. 4.5. Paraguay: Diagnóstico de base y metas prioritarias de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza para el año 2015.**

Descripción	Diagnóstico	Meta 2015
<b>Metas de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza</b>		
Crecimiento del PIB en promedio anual por el periodo <sup>164</sup>	1,6%	4,3%
Tasa de desempleo total	15,3%	8%
Brecha de participación laboral remunerada por sexo	37%	12%
Incidencia de la extrema pobreza	24,7%	12,4%
<b>Metas en educación</b>		
Analfabetismo	7,1%	4%
Logros en el aprendizaje de competencias básicas <sup>165</sup>	Menor del 50%	Mayor del 60%
Años de escolaridad	7	8
Tasa neta en educación preescolar	66%	95%
Tasa bruta en educación preescolar	81%	106%
Tasa neta en educación escolar básica	77%	90%
Tasa bruta en educación escolar básica	98%	106%
Tasa bruta de eficiencia en educación escolar básica	44%	Mayor al 70%
Tasa neta en educación media	33%	63%
Tasa bruta en educación media	44%	79%
Tasa bruta de eficiencia en educación media	77%	Mayor al 90%
<b>Metas en salud</b>		
Cobertura de los servicios de salud <sup>166</sup>	73%	Mayor al 95%
Tasa de mortalidad infantil <sup>167</sup>	19,4 por mil	6,6 por mil
Tasa de mortalidad materna	162,8 por cien mil	40,7 por cien mil
Desnutrición global <sup>168</sup>	5%	2,5%
<b>Metas en infraestructura social básica</b>		
Cobertura de agua potable <sup>169</sup>	55%	82%
Cobertura de saneamiento <sup>170</sup>	55%	82%
Cobertura telefónica de línea fija	17%	50%
Déficit de viviendas	36%	15%

<sup>164</sup> Crecimiento promedio anual del PIB, para el diagnóstico periodo 1993-2002, para la meta periodo 2004/15.

<sup>165</sup> Incluyen los fines de ciclo de la EEB y EM en las áreas de matemáticas, comunicación y sociales.

<sup>166</sup> Sumatoria de cobertura de salud pública que incluye al MSP y BS (32%), Sanidad militar y policial (8%), IPS (17%), otros servicios públicos (1%) y servicios privados (15%).

<sup>167</sup> Comprende a la mortalidad producida durante el primer año de vida.

<sup>168</sup> Prevalencia de bajo peso para la edad en niños y niñas menores de 5 años.

<sup>169</sup> Sumatoria de fuente de agua brindada por Corposana (hoy ESSAP) o SENASA y red privada.

<sup>170</sup> Sumatoria de acceso a inodoro conectado a sistema de red pública y pozo ciego.

#### **4.3.2.3 El Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del país (PRAMTN)**

En el año 1995, el Gobierno Nacional creó el Programa de Regularización de Asentamientos en el Área Metropolitana (PRAM) a cargo del Ministerio del Interior, posteriormente transferido a CONAVI entidad que trabaja para regularizar las invasiones en 54 asentamientos que reúnen una población de 48.000 habitantes.

En la actualidad existen cerca de 100 asentamientos irregulares en el área de Asunción y la zona metropolitana que afectan a cerca de 85.000 habitantes.

Esta población se encuentra agrupada en un denominado Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP)

Un número similar de asentamientos, por su parte, han conformado otro Consejo Nacional de Organizaciones Populares Movimiento Sin Techo (CONOP-MST), que no ha sido incorporado en el PRAM no teniendo, por lo tanto, un mecanismo de apoyo para la solución de su problema de regularización.

El Gobierno Nacional mediante Decreto No. 14.228 de 8 de agosto de 2001, ha creó el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN) encargando a la Secretaría de Acción Social (SAS) su implementación, considerando que esta entidad tiene como función la atención de la población en extrema pobreza y la canalización de subsidios.

El programa tiene como objetivo la regularización de la situación jurídica de los inmuebles ocupados durante varios años por numerosas familias de escasos recursos, ubicados en Municipios del país. Dentro las principales actividades, se tienen: (i) la realización de un relevamiento de los asentamientos existentes en el país (número, área ocupada, situación legal, etc.) ; (ii) un censo de la población involucrada en el problema; (iii) un estudio sobre la situación económica de los beneficiarios para determinar su capacidad de pago; (iv) la preparación de un Reglamento Operativo para la otorgación de subsidios a los beneficiarios; (v) el diseño administrativo del Fondo Rotativo a crearse y los mecanismos para la recuperación del costo del terreno; y (vi) el avalúo, negociación y adquisición de las tierras ocupadas definiendo criterios y mecanismos transparentes.

El programa es financiado, a partir del año 2001, en su totalidad, con recursos provenientes del Presupuesto General de Gastos de la Nación. Igualmente, las entidades ejecutoras del programa pueden recibir donaciones de Organismos Nacionales e Internacionales destinados a la adquisición de fincas localizadas en cualquier parte del territorio nacional. Además de los montos destinados a la compra de inmuebles se incluyen como costos del programa la mensura, amojonamiento, deslinde, escrituración y gastos administrativos.

Son beneficiarios del programa personas de escasos recursos asentadas en fincas públicas y privadas localizadas en los diferentes municipios del país.

El 8 de agosto del 2001, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto N ° 14.228 por el cual se establece en su Art. 1 ° que la implementación del programa está a cargo de la SAS y el Consejo Nacional de Organizaciones Populares Movimiento Sin Techo CONOPMST. La Coordinación General está integrada por dos representantes de la SAS y dos representantes del CONOPMST.

A partir de la promulgación del Decreto n ° 14.228/01, se inició en la SAS una serie de acciones tendientes a la adquisición de fincas ocupadas por diversos asentamientos ubicados en el territorio nacional. Igualmente se establecieron los instrumentos jurídicos que habilitan a la SAS a realizar, en representación del Estado Paraguayo, la adquisición de los inmuebles ocupados.

En tal sentido, la Resolución SAS N ° 39/02 del 13 de enero del 2002, aprobó el Reglamento General del Programa que, entre otras cosas, establece que las autoridades de la Entidad Ejecutora están integradas por el Ministro Secretario Ejecutivo de la SAS y un representante del CONOPMST. Con carácter rotativo de seis meses.

El Decreto N ° 16.401 de fecha 13 de febrero del 2002, designa a la SAS para que, en representación del Estado Paraguayo, realice los trámites legales de adquisición y posterior transferencia a favor de los beneficiarios. El referido Decreto autoriza al Ministro Secretario Ejecutivo de la SAS a suscribir en la Escribanía Mayor del

Gobierno, las correspondientes escrituras traslativas de dominio de inmuebles incluidas en el programa.

Los asentamientos que han sido adquiridos corresponden prioritariamente a los Distritos de Asunción, Lambaré, Fernando de la Mora, Ñemby, Luque, Capiatá y San Lorenzo.

#### **4.3.2. 4. El Fondo Económico, Productivo y de Reconversión Laboral (FREPEL)**

El 9 de febrero del 2001, en la ciudad de Buenos Aires, en sesión ordinaria N ° 144/01 el Consejo de Administración de la Entidad Binacional Yacyretá, mediante la Resolución N ° 1.100/01, considerando la Declaración de los Presidentes de Paraguay y Argentina del 14 y 15 de mayo del 2000 en el sentido de llevar a cabo todas las medidas necesarias para resolver los problemas de quienes se ven afectados por las obras (relocalización, readaptación laboral y cultural, etc.), creo el **Fondo Económico Productivo y de Reconversión Laboral de Yacyretá (FREPEL)** para atender dichos problemas sociales, encomendando a los Directores Nacionales la elaboración de los programas para la atención de la población vinculada.

Los problemas sociales que surgen de la construcción de la Obra de Yacyretá, relacionados con el embalse a cota 76 msnm, en cada margen, se financian mediante el Fondo constituido de U\$S 6.000.000 .

La población beneficiara extracensal o no registradas en el CEBY RAU 89/90, afectada en sus estrategias laborales por elevación del embalse a cota 76 y que cumpla con los requisitos de la Resolución 1.100/01, indica como casos especiales 115 familias y las asentadas en la urbanización Los Arrabales en la cual se encarará el mejoramiento de servicios comunitarios.

En general, la zona de afectación del Proyecto Yacyretá, se caracteriza por la existencia de un número importante de familias que a falta de puestos de trabajo, desarrollan actividades económicas informales de baja productividad, que son afectados en diversas formas por el proceso de traslado a nuevos asentamientos.

Asimismo, el Consejo de Administración, considerando que por Resolución N ° 4745/01 el Comité Ejecutivo del Ente recomendó la atención a la actividad arrocera., por medio de la Resolución N ° 1.196/01 del 14 de diciembre del 2001, autorizó el desembolso de un anticipo de U\$S 1.200.000 requeridos por el Gobierno Paraguayo para la implementación del Programa de Asistencia a Productores Arroceros elaborado por la SAS.

Se entiende que la atención prestada con este Fondo se focalizará en microemprendimientos industriales, comerciales y servicios. Con el Fondo se busca apoyar emprendimientos productivos y actividades que incluyan:

- ✓ Identificación de conocimientos, habilidades y destrezas de la población beneficiaria, de modo a mejorarlos,
- ✓ Elaboración de proyectos participativos para aprovechar la demanda del mercado laboral y regional,
- ✓ Capacitación en comercialización y seguimiento de gestión de mercado y la administración de micro emprendimientos referidos, y
- ✓ Asesoramiento y acompañamiento en áreas de producción y comercialización.

Los programas propuestos incluyen:

- ✓ La reconversión laboral,
- ✓ El fortalecimiento de actividades económicas productivas nuevas y preexistentes comprendiendo agroindustrias, organización y promoción comunitaria, y
- ✓ La atención a emergencias.

#### **4.3.2.5. Formación de Comunidades Autogestionarias mediante el proceso participativo de construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento comunitario.**

En el período Junio 2002 – Junio 2003 el programa invirtió la suma **de U\$S 14.433.450 para la construcción de 2.213** viviendas con su correspondiente infraestructura vial y de servicios, así como el equipamiento comunitario.

El programa tiene los siguientes objetivos:

- ✓ Construcción de viviendas de interés social, mediante procesos participativos y autogestionarios,
- ✓ Construcción de la infraestructura de servicios públicos de apoyo y equipamiento comunitario, y
- ✓ Capacitación de las comunidades beneficiarias
- ✓ La Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, es el Organismo a través del cual se canalizan los recursos financieros, se realiza el control y seguimiento de la ejecución del programa.
- ✓ La Agencia de Implementación del Proyecto (AIMPRO) es la entidad de **ejecución** de los proyectos localizados en Asunción, Lambaré, Limpio, Capiatá y Ñemby.
- ✓ OGA REKA es la entidad ejecutora de proyectos localizados en Asunción, Lambaré, Fernando de la Mora, Luque, San Lorenzo, Villa Elisa y Ñemby.

Otros organismos que apoyan la ejecución del Programa son:

- ✓ Gobernación del Departamento Central, que se encarga de articular las acciones que se llevan adelante en su territorio, y
- ✓ Municipalidades del Área Metropolitana (Asunción, Capiatá, Lambaré, Ñemby y Limpio), que se encargan de gestionar la compra de terrenos y del cobro de los créditos a los beneficiarios.

#### **4.3.2.6. El Programa de Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo (AMAR)**

El Programa de Asistencia Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo (AMAR) fue el resultado de un proceso de negociación entre el Gobierno paraguayo y la Unión Europea que culminó con la firma de un Convenio de financiación en 1997 (PRY/B7-310/IB/96/007).

El Programa tuvo como objetivo específico:

Contrarrestar los factores de riesgo social a que están expuestos los niños, niñas y adolescentes que viven en comunidades de alto riesgo en Asunción y Ciudad del Este, mejorando las condiciones educativas familiares, comunitarias e institucionales para su desarrollo personal e integración social.

El citado programa inició sus actividades en febrero de 1999 y se extendió hasta febrero de 2004. El presupuesto global del Programa asciende a la suma de **12.740.000 Euros** (CE. 10.030.000 – Paraguay: 2.710.000). El costo en Dólares Norteamericanos del Programa, a la tasa de cambio de **1,175 Dólares por Euro**, es como sigue: Contribución de la CE: 10.030.000 Euros equivalente a 11.785.250 dólares; contrapartida nacional: 2.710.000 equivalente a 3.184.250 dólares. En total 12.740.000 Euros, equivalente a 14.969.500 dólares.

El Proyecto planteo dos fases: la Fase I de Orientación y planificación y la Fase II de Ejecución. El proyecto opero a través de la contratación y adjudicación de actividades (proyectos) a consultores individuales y organismos gubernamentales (por ejemplo: Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, Educación y Justicia y Trabajo). Los contratos, convenios y licitaciones se realizaron de acuerdo a los procedimientos establecidos. Se contó con un Tribunal de Adjudicación que procede según un estricto procedimiento de selección y adjudicación.

El proyecto baso su estrategia en los siguientes elementos:

- ✓ La actuación simultánea en tres *ámbitos* personal, familiar / comunitario e institucional, con el propósito de crear condiciones propicias en todos los niveles que aseguren la reducción y prevención de riesgos para niños, niñas y adolescentes.
- ✓ El tratamiento de *tres temas transversales* claves en la búsqueda del éxito y como garantía de esta sostenibilidad: relaciones de género, cuidado del medio ambiente y comunicación.
- ✓ Atención de grupos vulnerables: La atención a grupos de niños, niñas y adolescentes que, además de sufrir las condiciones de riesgo derivadas de la situación de extrema pobreza, padecen una discriminación adicional (personas con capacidades especiales e indígenas).
- ✓ La búsqueda de la *sostenibilidad* de los beneficios que produzca el Proyecto más allá del momento de finalización de la ayuda externa. La sostenibilidad se

construye sobre los siguientes ejes: Traspaso y construcción conjunta de metodologías, modalidades y modelos de trabajo, Empoderamiento comunitario, Convenios con entidades públicas y privadas, Coordinación interinstitucional y fortalecimiento de las organizaciones asociadas

#### **4.3.2.7. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)**

En fecha 14 de mayo del año 2002, el Gobierno de la República del Paraguay firma el Convenio de Préstamo No. 7109-PA con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para el financiamiento del Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO). El préstamo fue por un monto de US\$ 9.000.000 (nueve millones de dólares americanos). La Ley No. 2089/03 sancionada por el Congreso de la Nación, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 31 de marzo de 2003, aprueba y avala el Contrato de Préstamo No. 7109-PA.

El PRODECO tiene un costo total de US\$11.180.000, de los cuales US\$ 9.000.000 (el 80.5%) provienen del Préstamo No. 7109-PA; Us\$ 1.150.000 (10.3%) es el aporte directo del Gobierno, y US\$ 1.030.000 (correspondiente al 9.2%) es la valorización monetaria del aporte de los beneficiarios en los Subproyectos productivos.

El PRODECO viene implementándose desde marzo del año 2003. Su población objetivo se sitúa en los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. El primer desembolso lo realizó el Banco Mundial con fecha 07 de junio del 2003. Sólo después del primer desembolso de Contrapartida Local, al 15 de marzo del 2004, la organización pudo impulsar una serie de proyectos productivos <sup>(171)</sup>.

El PRODECO tiene como Objetivo General: la promoción de la inclusión social, la participación de los actores sociales involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza con discriminación positiva hacia los grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres

---

<sup>171</sup> CYCE (Consultores y Contadores de Empresas). **Informe de Auditoría al 31/12/02**. Secretaría de Acción Social. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario. Préstamo No. 7109-PA. Asunción, Paraguay, marzo 2004.

y los indígenas de los sectores rurales y urbano marginales, de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú (<sup>172</sup>)

El PRODECO tiene como Objetivos Específicos:

- a) Financiar y apoyar la ejecución de Subproyectos productivos tendientes a aliviar la pobreza.
- b) Estimular y fortalecer las capacidades de las comunidades y los gobiernos locales beneficiados para identificar, diseñar, implementar y dar seguimiento a los Subproyectos productivos de desarrollo comunitario.

Como resultado de la intervención de El PRODECO se espera que el mismo impacte directamente, por lo menos a 3,700 hogares rurales y urbanos marginales; los que comprenden aproximadamente a 18,500 individuos pertenecientes a los hogares beneficiados; e indirectamente a unas 32,000 personas.

Los beneficiarios directos son los grupos de personas elegibles asociados en Comités de Producción urbanos o rurales que reciben sin intermediación los fondos de financiamiento para los Subproyectos productivos de desarrollo comunitario. Se da especial atención a:

- Comités de Producción de Jóvenes,
- Comités de Producción de Mujeres y
- Comunidades Indígenas

Con el PRODECO se pretende además beneficiar a los gobiernos locales carenciados, a través del fortalecimiento y del financiamiento directo de sus iniciativas en el marco del proyecto.

Los Beneficiarios Indirectos del PRODECO son: los gobiernos locales, las comunidades donde tiene su asiento el Comité de Producción, los proveedores locales de servicios, insumos, materiales y demás productos, las personas e instituciones que se hallan fuera

---

<sup>172</sup> Secretaría de Acción Social –SAS- Unidad de Coordinación del Proyecto –UCP. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario- Convenio de Préstamos BIRG 7109-PA. **Manual Operativo del Proyecto.** Asunción, Paraguay, año 2004.

del área de influencia del PRODECO y que demuestren interés en tener conocimiento, compartir lecciones aprendidas o apoyar al mismo.

Las Metas establecidas del PRODECO son: financiar aproximadamente 500 Subproyectos de desarrollo comunitario, generados de manera participativa por Comités de Producción urbanos y/o rurales, elegibles del área del Proyecto y a través de metodología culturalmente apropiadas.

Contempla además la provisión de Asistencia Técnica (AT) consistente en identificación, diseño, preparación, implementación, seguimiento y evaluación de los Subproyectos productivos y organizacional a:

- Los Comités de Producción existentes y seleccionados
- 150 Comités de Producción nuevos
- 3 Comités de Desarrollo Departamental (CDD, uno por departamento)
- Al menos 30 Comités de Desarrollo Local (CDL).

Asimismo espera poder proveer asistencia organizacional y apoyo al fortalecimiento institucional consistente en una serie de actividades que serán desarrolladas con los grupos afectados, con miras a fortalecer sus capacidades de gestión para la sostenibilidad de los Proyectos y sus impactos a:

- 56 municipalidades de los tres departamentos
- 150 organizaciones comunitarias.

Para el logro de sus objetivos, el PRODECO ha diseñado una serie de esquemas institucionales con el fin de fortalecer la participación de las comunidades locales en la implementación del proyecto y desarrollar la capacidad de la SAS de trabajar y colaborar con los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de asociaciones para implementar programas de alivio de la pobreza e inclusión social. Los esquemas institucionales del proyecto se basan en tres principios: (1) mecanismos altamente participativos para asegurar la colaboración de las instituciones del nivel local, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y

las reparticiones gubernamentales; (2) toma de decisiones descentralizada, transparente y con participación de las bases a través del establecimiento de Comités de Desarrollo Local (CDL) y Comités de Desarrollo Departamental (CDD); y (3) fortalecimiento de instituciones locales y desarrollo de las habilidades requeridas para identificar, planificar e implementar el desarrollo con impulso comunitario e inclusión social a nivel local. Se espera asimismo que los esquemas de implementación refuercen la colaboración y cooperación a través de esfuerzos de desarrollo complementarios de forma tal que los grupos participantes puedan también beneficiarse de otra asistencia, según corresponda. <sup>(173)</sup>

El Proyecto por lo tanto, debe contribuir al desarrollo de la capacidad de las comunidades locales para implementar actividades de alivio de la pobreza y desarrollo comunitario a través del (i) apoyo a pequeños subproyectos productivos de generación de ingresos y desarrollo comunitario para comunidades pobres; y (ii) fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales y organizaciones beneficiarias para identificar, diseñar e implementar dichas actividades.

El proyecto propuesto abordaría estos temas mediante: (i) el desarrollo y fortalecimiento de los esquemas institucionales participativos a nivel local así como los mecanismos para la implementación de las actividades de desarrollo impulsadas por la comunidad; (ii) el establecimiento de mecanismos transparentes para la identificación, selección y monitoreo de actividades de desarrollo comunitario, incluyendo criterios claros para la focalización y la inclusión, registros públicos del proceso de selección, monitoreo participativo y auditoría técnica independiente de los procesos y resultados y (iii) brindar apoyo financiero a las actividades de desarrollo comunitario destinadas a reducir la pobreza y la exclusión social. En consecuencia, el proyecto abordaría las restricciones institucionales, incluyendo la falta de coordinación entre diferentes programas y el tema de la sustentabilidad de las actividades de alivio de la pobreza. Esto se hará a nivel piloto ya que son necesarios ciertos aprendizajes antes de pasar a una escala mayor.

---

<sup>173</sup> Banco Mundial. **Documento de Evaluación de Proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de 9.0 millones a la República del Paraguay para un Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario en Paraguay**. Marzo del 2002.

El PRODECO financia 3 tipos de suproyectos:

- **Subproyectos de Generación de Ingresos**, incluyendo diversificación agropecuaria (por ejemplo, cría de cerdos, de aves de corral, flores), pequeños emprendimientos, talleres artesanales, ecoturismo, servicios tales como lavaderos, instalaciones de procesamiento, mercados comunitarios, y similares.
- **Subproyectos Comunitarios** para actividades que complementarían las inversiones productivas de pequeños emprendimientos, tales como instalaciones para la comercialización de artesanos, para el cuidado de niños, centros comunitarios, desarrollo de emprendimientos potenciales a los jóvenes, entre otros.
- **Subproyectos de Iniciativas Municipales**: Además de las propuestas de los grupos comunitarios, las municipalidades participantes también podrán presentar, en escala muy limitada, a nivel piloto, propuestas de Subproyectos, satisfaciendo los mismos criterios.

Por Subproyectos se entiende un conjunto lógico de acciones orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, que será financiado a los Comités de Producción. Los Subproyectos se formularán conjuntamente con los beneficiarios en un proceso participativo, interactivo, de diálogo y análisis entre el Agente de Desarrollo Comunitario (personal designado por el PRODECO), las ONGs, Consultoras-Proveedores de Asistencia Técnica y los comités de producción.

Para fines del año 2005, PRODECO venía financiando ya 225 proyectos, como puede verse en la siguiente tabla.

**Tabla No. 4.5 Número de proyectos ejecutados por PRODECO al 2005. Por categoría y departamento.**

Departamentos	Rural	Urbana	Total
Itapúa	80	23	103
Misiones	48	20	68
Ñeembucú	38	16	54
Total	166	59	225

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría de Acción social. PNUD-Banco Mundial. **PRODECO. Informe de labores 2005**. Asunción, 2006.

**Tabla No. 4.6 Número de beneficiarios de los proyectos ejecutados por PRODECO al 2005.**

Departamento	Directos	Indirectos
Itapúa	1.282	7.867
Misiones	637	3.707
Ñeembucú	407	2.257
Total	2.326	13.831

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría de Acción social. PNUD-Banco Mundial. PRODECO. Informe de labores 2005. Asunción, 2006.

Según perfil de subproyectos:

**Tabla No. 4.7 Tipo de población atendida por los proyectos ejecutados por PRODECO al 2005.**

Departamento	Indígenas	Mujeres	Jóvenes	Hombres	Mixtos	Total
Itapúa	20	15	3	11	54	103
Misiones		24	3	3	38	68
Ñeembucú		5	0	13	36	54
Total	20	44	6	27	128	225
Porcentaje	9%	20%	3%	12%	57%	100%

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría de Acción social. PNUD-Banco Mundial. PRODECO. Informe de labores 2005. Asunción, 2006.

### **El Ciclo de los Proyectos en PRODECO**

Como puede verse en la gráfica siguiente, el ciclo de la elaboración y negociación del Proyecto en el marco del PRODECO puede llevar entre 4 meses a 13-14 meses, debido a la cantidad de requisitos y formularios que los grupos interesados deben llenar, además de la calidad y la capacidad de trabajo del Asistente Técnico, y de las capacidades de respuesta de los Agentes de Desarrollo Comunitario, y del equipo técnico central de PRODECO.

## Gráfico No. 4.5 PRODECO: El Ciclo de la Conformación de los Comités de Producción y el Ciclo del Proyecto

Deseos del Asistente Técnico, del Intendente, del CDL, del Agente de Desarrollo Comunitario, o en último caso, de un grupo de beneficiarios de presentar una Manifestación de Interés. Esto puede tomar, en promedio, de 5 a 15 días.

Es posible, pero también hay casos donde no sucede así, en el que el Asistente Técnico trabaja en la consolidación del grupo. Dependiendo de la Calidad y compromiso del Asistente Técnico se realizan entre 1 a 10 visitas al grupo. Aunque el proyecto contempla 4 visitas para información, motivación, elegibilidad, conformación del grupo, reglamentación, gestión para la legalización. Este proceso puede tomar entre 15 días a 3 meses. En algunos casos, mucho más. Se da el proceso de elaboración del perfil del subproyecto. El proceso de elaboración del perfil del subproyecto debe ser realizado bajo una metodología participativa, pero no siempre sucede así. Además de que hay escasez de Asistente Técnicos en al menos 60% de los distritos, el AT tiene que cubrir buena parte de los gastos de todos los trámites que se requieren para legalizar el Comité de producción.

El Asistente Técnico presenta el perfil del Proyecto al CDL. El CDL tiene 15 días para dictaminar sobre los criterios de elegibilidad tanto del Comité de Producción como del Proyecto. Se acepta el perfil.

Se presenta al CDL. El CDL tiene 15 días para dictaminar sobre los criterios de elegibilidad tanto del Comité de Producción como del Proyecto. Se rechaza el perfil.

El Asistente Técnico debe firmar un contrato con el Comité de Producción para la Asesoría en el diagnóstico y formulación participativa del Proyecto.

El Asistente Técnico decide no continuar, por diversas razones. Al menos un 40% de los AT se retiran en este momento. Los CPs se quedan sin Asesoría.

El AT con el CP, deciden presentar otro perfil e iniciar un nuevo proceso.

El AT con el CP, deciden no presentar otro perfil. Entre un 20-25% de los grupos se eliminan

Se desarrolla el proyecto. Tiempo de 1 a 4 meses.

No Se desarrolla el proyecto. Tiempo de 1 a 4 meses. Sin respuestas ni intervención del ADC.

Se presenta el Proyecto al CDL. CDL dictamina favorable. 15 días.

ADC traslada el proyecto a Unidad Técnica Asunción. 15 a 21 días para dictaminar. Se consulta a personal de la SEAM y del Banco Mundial para su aprobación. Se aprueba. Pasa a Desembolso

PNUD emite cheque. Traslada a UC PRODECO. 2-4 semanas para que cheque llegue a destinatarios. Inicia proyecto.

El Proyecto al CDL. CDL dictamina ampliaciones. 15 días.

El AT hace correcciones. 15-45 días. CDL dictamina adecuado. Sigue ruta normal

El AT hace correcciones. 15-45 días. CDL dictamina adecuado. Sigue ruta normal

El AT hace correcciones. 15-45 días. CDL dictamina nuevas ampliaciones. Va de

#### **4.3.2.8. La Red de Protección Social**

Entre los días 9 y 18 de septiembre de 2002, una Misión del Banco Interamericano de Desarrollo se reunió en Asunción con autoridades del Gobierno de Paraguay, a los fines de avanzar en la preparación del Programa de Protección Social. Como resultado de dicha reunión, se convino en diseñar una Cooperación Técnica no Reembolsable a ser ejecutada por la SAS para apoyar el diseño de una Red de Protección y promoción social. La Cooperación Técnica no Reembolsable para el Diseño de una Red de Protección y Promoción Social fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, el 18 de diciembre de 2002, a través del Convenio ATN/SF-8167-PR. La firma de aceptación a los términos del Convenio, se realizó en fecha 6 de marzo de 2003, por un monto de US\$ 372.000 dólares. En adición a la contribución del Banco, la contraparte se compromete a aportar US\$ 38.000 (treinta y ocho mil dólares), con el fin de completar la suma de US\$ 410.000 (cuatrocientos diez mil dólares).

Estos recursos serian utilizados para el diseño de un instrumento de focalización, el análisis de viabilidad de los distintos programas propuestos para la red y la definición de mecanismos para su operación. Asimismo los estudios también deberán proponer estrategias de implementación de la red a partir de proyectos pilotos y metodologías para su seguimiento y evaluación de impacto.

La Red de Protección y Promoción Social se concibió como un instrumento de combate a la pobreza en general y de la pobreza extrema en particular en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

La Red de Protección Social se constituye en un contrato social entre las personas y los grupos sumidos en extrema pobreza y el Estado, a través de la Secretaría de Acción Social. Por un lado, los pobres, vulnerables y excluidos, al recibir la compensación deben cumplir con la cláusula por medio de la cual deben realizar una serie de acciones que permitirán que salgan de la extrema pobreza y se mantengan fuera de ella por sus propios medios. Estos compromisos deben ser asumidos por las familias en extrema pobreza, a través del cumplimiento de determinadas acciones de corresponsabilidad y

puedan así romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por otro lado, el gobierno, a través de la Secretaría de Acción Social, se compromete a dar un estipendio por familia y a desarrollar una serie de acciones en la comunidad, a fin de lograr mitigar los efectos de la pobreza. La Red funciona a través de tres programas: Familia y Abrazo; posteriormente se incorporaría el Programa específico para Puerto Casado. <sup>(174)</sup>

El Programa Familias (Tekoporá) tiene por objetivo mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población paraguaya en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional a través de la entrega de bonos solidarios a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social de sus familias beneficiarias (transferencia condicionada de complemento al ingreso).

El Programa ABRAZO se diseñó, teniendo en cuenta los principios y métodos de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, atendiendo al compromiso del Estado con la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en las calles y el cumplimiento del Derecho a la Protección de los niños/as frente a la Explotación Económica. Se inició en el año 2005 y su área de influencia es Asunción y municipios del Departamento Central.

El Programa Puerto Casado (ÑOPYTYVO) implementado desde el 2005 y se desarrolla en Puerto La Victoria (ex Puerto Casado), Departamento de Alto Paraguay, atiende a aproximadamente 500 familias en situación de vulnerabilidad de las cuales 200 familias pertenecen a la comunidad nativa Maskoy

**Cuadro No. 4.6 Paraguay: Tipo de intervenciones de la Red de Protección Social**

Programas focalizados Población Meta	Indicadores de Impacto
Bonos Alimentarios a Menores de 5 años de edad Mejoramiento de la nutrición y la salud de las madres embarazadas y en período de lactancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de la extrema pobreza</li> <li>• Incremento de la tasa de empleo</li> <li>• Incremento de la tasa de empleo no remunerado de jóvenes</li> </ul>
Becas escolares: Retención escolar y mejoramiento de familias con niños y niñas de 5 a 14 años De la salud básica y la alimentación de niños y niñas de 5 a 14 años de edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de la desnutrición</li> <li>• Disminución de la morbilidad</li> <li>• Disminución de la mortalidad materna e infantil</li> </ul>
Becas escolares: Reinserción escolar y mejoramiento de familias con niños y niñas de 5 a 14 años de edad Mejoramiento de la salud pública de familias con niños de 5 a 14 años de edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de embarazos</li> <li>• Disminución del analfabetismo</li> <li>• Aumento de la matrícula escolar</li> <li>• Aumento de la retención escolar</li> </ul>

<sup>174</sup> Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza. **Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Informe Alternativo de la sociedad civil-Paraguay 2000-2005. Asunción, Paraguay, septiembre del 2005.

Becas escolares: Retención y reinserción escolar juvenil, con niños y niñas Mejoramiento de la salud básica, años de edad Empleabilidad y emprendibilidad.	Familias de 15 a 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la eficiencia escolar</li> <li>• Mejoramiento de los logros académicos de los grados 1ro. y 2do.</li> <li>• Aumento del nivel de inscripción en el Registro Civil de las Personas</li> <li>• Aumento de las organizaciones comunitarias</li> </ul>
Subsidios monetarios: adultos mayores Atención a adultos mayores. de edad y más	Familias con De 65 años	
Subsidios monetarios: personas con Atención a personas con discapacidad aguda Aguda.	Familias con discapacidad	

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas-Asociación Paraguaya de Estudios de Población. **Familia y Pobreza en el Paraguay. Resultado de investigaciones.** Serie Investigaciones-Población y Desarrollo. Asunción, Paraguay, abril 2006

### **Proceso seguido para la conformación de la Red de Protección Social**

Para la conformación de la Red de Protección Social en Paraguay se definieron al menos 4 elementos fundamentales:

1. Los **COMPONENTES** de la Red de Protección y Promoción Social.
2. Los indicadores que se tomarán en cuenta para la **LOCALIZACIÓN** de las acciones de la Red.
3. El análisis de la oferta disponible de servicios y/o beneficios para los destinatarios de la Red – **MAPA DE OPORTUNIDADES**.
4. Los instrumentos que se utilizarán para la **SELECCIÓN DE LOS DESTINATARIOS** finales de la Red.

La Secretaría de Acción Social realizó una serie de reuniones con autoridades locales de las áreas seleccionadas, con el fin de difundir el Programa y comprometer a las autoridades locales. En abril y mayo del 2005 se visitó los Departamentos de San Pedro y Caazapá. Se realizaron reuniones con intendentes y personal de salud y educación de los municipios seleccionados.

El componente Apoyo Familiar requirió para su implementación la contratación de personas que acompañen y realicen el seguimiento a las familias beneficiarias en el cumplimiento de las corresponsabilidades y sus aspectos complementarios. Sobre la base de un perfil se realizó la convocatoria desde las municipalidades de los distritos de

las áreas de influencia del Programa, a partir de la recepción de los CV se realizó el proceso de selección de los Guías.

Se conformaron además unidades distritales en las áreas de influencia del Programa: La Unidad Distrital está conformada básicamente por el Enlace Local y los Guías Familiares. Se considera conformada una Unidad Distrital cuando su responsable, denominado Enlace Local, es designado por el Intendente del Distrito afectado. Los Enlaces Locales fueron confirmados por los Intendentes durante el mes de abril.

Se realizaron firma de Convenios con las Municipalidades de los Distritos seleccionados (<sup>175</sup>). La ejecución del Programa en los Distritos debe realizarse en estrecha colaboración con los gobiernos locales, las autoridades municipales son los principales aliados de Tekoporâ porque facilitan acciones en las comunidades, son contralores del buen funcionamiento, proveen apoyo logístico y se espera que en el corto plazo asuman corresponsabilidades proveyendo recursos de su presupuesto.

- Articulación con los sectores gubernamentales:
  - Realización de reuniones para articulación con representantes de los Ministerios de Educación y Salud, así como el Ministerio de Agricultura y Ganadería: Con el fin de buscar la adhesión y de articular las actividades de cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación y la existencia y calidad de servicios en las áreas seleccionadas, se organizaron reuniones con representantes de los Ministerios de Educación y Salud. En los diferentes niveles: Ministros, Viceministros, Direcciones de Departamentos y en especial con las direcciones de Programas de Salud, Promoción de la Salud, Servicios de Salud y Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Dirección de Educación Inicial y Escolar Básica y de Proyectos del Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo se estableció contacto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la DEAG a fin de articular y coordinar acciones, en los distritos, entre los Guías Familiares del Programa y los extensionistas de dicha dependencia. En esta área se firmaron Convenios con todas las municipalidades

---

<sup>175</sup> En los departamentos de Caazapá y San Pedro, distritos de Buena Vista y Abai, distritos de Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray.

afectadas por el Proyecto pero aún no se han firmado los Convenios de Cooperación con los Ministerios.

- La divulgación de la Red entre las instituciones públicas y privadas que están involucradas, directa o indirectamente, en las actividades de la Red:
  - Presentación de la Red y sus Programas a otras instituciones públicas y privadas. En esta fase, la divulgación del Programa consistió en presentaciones a instituciones públicas y privadas, por iniciativa de la SAS o por pedido de las propias instituciones.

### **El Proceso de Localización territorial de las acciones de la Red de Protección Social**

La Red de Protección y Promoción Social debe localizar sus acciones en aquellos departamentos o municipios en los cuales se concentra la mayor cantidad de familias pobres. Esto llevó a la Secretaría de Acción Social a definir un orden de prioridad para su intervención, dada la escasez de recursos disponibles para la implementación del programa.

La Secretaría de Acción Social utilizando la información obtenida a través de la Encuesta de Hogares, creó un índice para la priorización de la población a ser seleccionada. Este instrumento se denomina PLIPEX (índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema).

Este instrumento está basado en información que combina la medición de la pobreza extrema según ingresos y según necesidades básicas insatisfechas (NBI). El instrumento permite tomar decisiones de localización al nivel de Departamentos (medición por ingresos y NBI) y de Distritos (medición por NBI). La medición de pobreza extrema por ingresos proviene de la aplicación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 con representación a nivel de Departamentos. La medición de pobreza extrema por NBI proviene de la aplicación del Censo de Población y Vivienda 2002, con representación a nivel de Distritos. Puede actualizarse cada vez que se disponga de la información de las fuentes correspondientes.

El índice PLIPEX Departamental 2002, considera las siguientes variables:

- a) Porcentaje de la población con 2 o más NBI en el Departamento – 40% de ponderación en el Índice – PEX/NBI **Fuente: Censo de Población y Vivienda 2002**
- b) Porcentaje de la población en pobreza extrema de ingresos en el Departamento – 60% de ponderación en el Índice – PEX/ingresos  
**Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2002**

El índice PLIPEX se construyó sobre las siguientes variables:

**Tabla No. 4.8 El Índice PLIPEX para la priorización de la población seleccionada por la Red de Protección Social**

Variable	Indicador	Ponderación en la variable	Ponderación en el índice
% de la población en pobreza extrema en el distrito respecto del total de población en pobreza extrema en el departamento - PEXD	Igual que la variable	100%	15%
% de la población en pobreza extrema en el distrito respecto del total de población en pobreza en el distrito -PEX	Igual que la variable	100%	25%
Ponderaciones diferenciables según el tipo de NBI- Grupo A	% de la población con NBI Calidad de la Vivienda -CV (50%)	30%	60%
	% de la población con NBI infraestructura Básica -IB (50%)		
Ponderaciones diferenciables según el tipo de NBI- Grupo B	% de la población con NBI Acceso a Educación AE (40%)	70%	
	% de la población con NBI Capacidad De Subsistencia -CS (60%)		

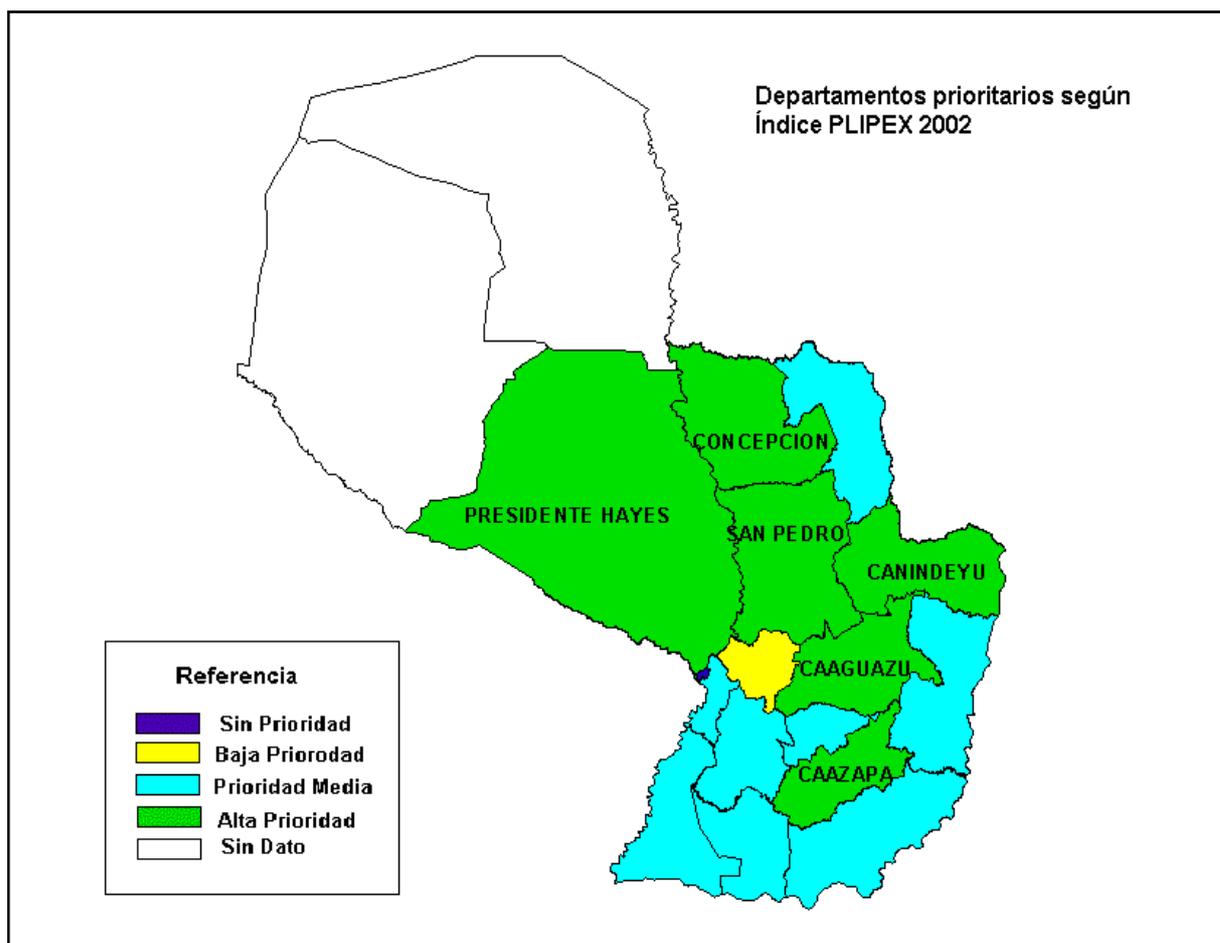
PLIPEX Departamental = (0,4 x PEX/NBI) + (0,6 x PEX/ingresos)

Los resultados del índice PLIPEX a nivel departamental arrojaron los siguientes datos:

**Tabla No. 4.9 El Índice PLIPEX por Departamento.**

Prelación	Departamento	Población total	% Pobres extremos (2° + NBI)	% Pobres extremos (línea ingreso) EPH 2002	PLIPEX depto
1	San Pedro	318.102	21,7	48,3	37,63
2	Canindeyú	139.066	24,5	46,1	37,43
3	Caazapá	138.579	23,6	43,2	35,33
4	Caaguazú	439.939	20,1	39,5	31,74
5	Concepción	177.887	25,7	33,6	30,45
6	Pte. Hayes	79.857	41,5	15,5	25,88
7	Amambay	113.018	27,3	24,1	24,41
8	Paraguari	223.558	18,3	25,4	22,56
9	Misiones	101.006	18,3	23,3	21,32
10	Itapúa	455.320	19,2	21,3	20,47
11	Alto Paraná	554.320	19,7	20,6	20,24
12	Guairá	176.515	18,8	17,1	17,78
13	Central	1.343.828	10,6	21,8	17,32
14	Ñeembucú	76.013	20,7	15,0	17,28
15	Cordillera	231.260	15,0	18,3	16,98
16	Asunción	488.039	5,9	7,7	6,96
17	Boquerón	41.797	47,4	S/i	n/c
18	Alto Paraguay	12.894	66,9	S/i	n/c
	Pais	5.111.588	17,1	24,7	21,65

**Ilustración 4.1 Índice PIPLEX por departamentos priorizados**



**El análisis de la oferta disponible de servicios y/o beneficios para los destinatarios de la Red – MAPA DE OPORTUNIDADES.**

#### Dimensión ALIMENTACIÓN/NUTRICIÓN

- No se cuenta con información acerca de oferta específica en esta materia, en los territorios priorizados.
- El INAN (Instituto Nacional de Alimentos y Nutrición) dispone de conocimientos y metodologías (material educativo) para definir contenidos específicos de canastas de alimentos, pertinentes a los grupos étnicos y zonas geográficas del país.
- El INAN dispone de una red de promotores capacitados para apoyar personas y grupos en materia de ALIMENTACIÓN SALUDABLE.

### Dimensión SALUD

- Se cuenta con una base de datos, provista por el MSPyBS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), que contiene una nómina de los establecimientos de salud (año 2002) y recursos humanos disponibles en cada uno de los establecimientos, por tipo de recurso humano (año 2001).
- Se han identificado como programas vigentes en todos los departamentos del país los siguientes:
  - Lactancia Materna
  - Emergencias obstétricas y neonatales
  - Iniciativa maternidad segura
  - Salud materna y desarrollo integral del niño/a

### Dimensión EDUCACIÓN

- Se cuenta con una base de datos, provista por el MEC (Ministerio de Educación y Culto), que contiene una nómina de los establecimientos educacionales con el número de matrícula disponible en cada uno de ellos (año 2001) y la desagregación de la matrícula por nivel educacional (educación inicial, básica, media, técnica profesional, formación docente, educación especial, educación de jóvenes y adultos). Incluye además el número de docentes.

### Dimensión TRABAJO e INGRESOS

- No se dispone de información acerca de oferta programática disponible en materia de trabajo.
- En materia de ingresos, el MAG cuenta con el proyecto: “Inversiones Rurales Comunitarias”, destinado a financiar microproyectos de inversiones agropecuarias en los territorios de los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Canindeyú, entre otros.

**Los instrumentos que se utilizarán para la SELECCIÓN DE LOS DESTINATARIOS finales de la Red.**

- El objetivo del instrumento es identificar, priorizar y seleccionar las familias potencialmente beneficiarias de los programas de la Red de Protección y Promoción Social.
- El instrumento debe permitir ordenar según prelación a las familias y personas elegibles para los programas de la Red.
- No es un instrumento de medición de la pobreza, en sí mismo.
- La aplicación del instrumento debería realizarse en 1 o más de los territorios definidos como prioritarios por la Red, de acuerdo a las decisiones de localización para la implementación de la Red, en su primera fase.

Para la selección de las familias beneficiarias se procedió a la realización de un censo por barrido en los barrios y compañías más pobres dentro de los Distritos seleccionados. Este censo fue realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC.

De las 8.000 encuestas previstas (en la fase piloto) en los Departamentos de Caazapá y San Pedro, se realizaron más, según el cuadro no. 4.3

**Cuadro No. 4.7 Resultados del Censo en zonas priorizadas por la Red de Protección Social**

<b>Distrito</b>	<b>Cuestionarios Grabados</b>	<b>Viviendas desocupadas</b>	<b>N° Personas grabadas</b>
Buena Vista	1.075	139	4.357
Abai	2.223	338	9.928
Moisés Bertoni	628	63	3.160
<b>Total Caazapá</b>	<b>3.926</b>	<b>540</b>	<b>17.445</b>
Unión	930	169	3.527
Lima	1.042	197	4.109
Santa Rosa del Aguaray	2.233	321	10.154
Tacuati	1.170	79	5.867
<b>Total San Pedro</b>	<b>5.375</b>	<b>766</b>	<b>23.657</b>
<b>Total General</b>	<b>9.301</b>	<b>1.306</b>	<b>41.102</b>

A la base de datos de las encuestas realizadas se aplicó el ICV, cuyos resultados fueron las listas de potenciales familias beneficiarias: Buena Vista, 349 familias; Abai, 933 familias; Unión; 389 familias, Lima, 452 familias y Santa Rosa del Aguaray, 1.264 familias, conforme cuadro 2.

**Cuadro No. 4.8 Hogares seleccionados en las zonas priorizadas por la Red de Protección Social**

Distrito	Encuestas realizadas	Hogares seleccionados por aplicación del ICV	% de hogares seleccionados por ICV en relación a hogares encuestados
Buena Vista	1.075	349	32%
Abai	2.223	933	41%
Unión	930	389	42%
Lima	1.042	452	43%
Santa Rosa del Aguaray	2.233	1.264	57%
Total	7.503	3.387	45%

### **La Revisión Comunitaria**

La Revisión es el proceso en el cual se presenta a la comunidad los resultados del modelo estadístico de selección de beneficiarios, en el que se contrasta la lista de potenciales familias beneficiarias del Programa con las apreciaciones del Comité conformado para el efecto.

El Comité de Revisión se integra por convocatoria de las autoridades municipales y del Programa Tekoporâ y está conformado por ciudadanos y ciudadanas representativos de los diferentes sectores locales:

- El Intendente del Distrito.
- Un miembro de la Junta Municipal.
- Un miembro de la comunidad religiosa más reconocida del lugar (Sacerdote, Rabino, Pastor, Catequista, etc.).
- Un miembro de alguna organización civil reconocida en el lugar (contraloría ciudadana, radio comunitaria, organización de productores, etc.)
- Un miembro de la comunidad educativa (escuelas, colegios, internados).
- Un miembro de la comunidad relacionado al área de atención a la Salud (médica, enfermera, odontóloga, etc.)

El supuesto que se maneja para la conformación del Comité es que las personas propuestas, por el rol y la función que desempeñan en su sector, conocen las zonas donde habitan las familias más pobres del Distrito y son reconocidas por su compromiso y trabajo en favor de la comunidad.

El Comité de Revisión se crea formalmente en una sesión en la que se firma un Acta de Conformación y tiene las siguientes funciones:

- Asistir al Acto de Revisión de la Lista de potenciales familias beneficiarias del Programa Tekoporâ y permanecer en él hasta su término
- Participar activa y responsablemente en la revisión de la lista de potenciales familias beneficiarias.
- Realizar observaciones veraces y pertinentes sobre la lista de potenciales beneficiarios con base al conocimiento real de las familias de su comunidad.
- Firmar las actas de la sesión.

Para optimizar la labor del Comité se convoca también a referentes comunitarios (personas con un gran conocimiento de su comunidad) por barrio o compañía, estas personas son identificadas por los Enlaces Locales y colaboran aportando la información que poseen sobre las familias de su lugar de residencia, en el momento de la revisión de la lista.

La revisión comunitaria es el espacio en el cual el Programa ofrece a la comunidad, a través de sus instancias representativas:

- la presentación general del Programa: marco conceptual, objetivos, componentes, ciclo operativo.
- una explicación detallada del método de selección de beneficiarios del Programa,
- la verificación de la lista de potenciales beneficiarios del Programa,

El examen detallado de la lista de potenciales familias beneficiarias permite la detección de los posibles errores del modelo estadístico. Estos errores pueden ser de filtración, cuando ingresan en la lista familias que no reúnen los requisitos del Programa para ser

beneficiarias, o de exclusión, cuando quedan afuera de la lista, familias que tienen las características requeridas por el Programa para ser beneficiarias.

Las familias objetadas por el Comité de Revisión son sacadas de la lista y sus respectivas fichas vuelven a ser examinadas para la comprobación de sus datos y una nueva aplicación del ICV. Si es necesario, se realiza una visita para verificar los datos. Si la familia continua calificando como beneficiaria, se la habilita para su ingreso al Programa y si no califica, es excluida definitivamente de la lista.

Asimismo, los integrantes del Comité pueden sugerir nombres de familias que consideran están en condiciones de ser beneficiarias del Programa. Estos nombres pasan a constituir una lista de posibles beneficiarios que se solicita ingresen al Programa. A las familias incluidas en la lista, “posibles beneficiarios por demanda” se seguirá el mismo proceso que con las familias censadas.

La revisión se realiza en un acto que tiene una duración promedio de un día (dependiendo de la cantidad de familias incluidas en la lista), terminada la revisión el Comité culminará con sus funciones, hasta próximas convocatorias. Existe la idea (en proceso de maduración) que el mismo se convierta en un Comité de Desarrollo Local, dentro de un proceso a desarrollarse.

El resultado de la reunión es la lista de familias potenciales beneficiarias revisada, cuya inclusión les habilita a la inscripción y correspondiente ingreso al Programa. De este acto, salen las invitaciones para el día de inscripción a ser repartidas por los Guías Familiares.

Los resultados de las revisiones iniciales del programa arrojaron los siguientes datos:

**Cuadro No. 4.9 Número de Hogares a inscribir en la Red de Protección Social luego de reunión con familias seleccionadas**

<b>Distrito</b>	<b>Beneficiarios a inscribir</b>	<b>Beneficiarios a revisión de ICV</b>	<b>Familias excluidas (población indígena)</b>
Buena Vista, Caazapá	292	56	
Abai, Caazapá	772	21	140
Unión, San Pedro	380	9	
Lima, San Pedro	440	7	4
Santa Rosa del Aguaray, San Pedro	1.028	226	

## **La inscripción de las familias al Programa Tekoporâ.**

La inscripción es una actividad en la que las familias incluidas en la lista revisada, por cada distrito seleccionado, se informan acerca del Programa y aceptan ingresar al mismo, si lo desean, a través de la firma de un Contrato de Compromiso.

La inscripción es la puerta de ingreso al Programa y es la presentación formal del mismo a la comunidad, al ser una actividad que convoca a cientos de familias del lugar y a la que asisten, además, las personas representativas de la comunidad (los integrantes del Comité de Revisión).

El proceso consta de varios pasos, siendo el inicial la entrega de las invitaciones a las familias, a cargo de los Guías Familiares. Para las primeras inscripciones, se admitió que los Guías dejaran de entregar invitaciones a familias que los mismos consideraban con mayor calidad de vida con respecto a los requisitos del Programa, de acuerdo a su percepción en el momento de la entrega de las invitaciones. Esta percepción refería sobre todo a la posesión de bienes tales como motocicletas, vehículos, ganado, etc.

Luego de un análisis más profundo y con la experiencia acumulada, el Programa decide que los Guías deben entregar todas las invitaciones y por lo tanto, respetar la lista aprobada por el Comité de Revisión. Si hubiera filtraciones, constatadas empíricamente, con posterioridad las mismas podrían ser separadas del Programa a través de los canales establecidos por la Unidad de Reclamos.

Son invitadas a asistir a la inscripción, la beneficiaria titular, o persona a la que se entrega el bono solidario, quien es la jefa de hogar; la que debe ir acompañada del cónyuge.

El Programa estableció que la receptora de la transferencia fuera la mujer cabeza de hogar con el criterio que los beneficios otorgados serán destinados efectivamente en beneficio de los niños y niñas en especial y de la familia en general.

En muchos casos, la beneficiaria titular del Programa es la abuela del hogar y no la madre de familia, esto ha generado inconvenientes, pues la responsable de los niños de la casa no es ella, directamente. Es un punto a discutir y redefinir.

El lugar seleccionado para la inscripción es la escuela del distrito, ubicada en un lugar equidistante a los hogares de las familias beneficiarias. La elección se dio porque es una institución conocida y valorada por todos, tiene suficiente espacio para recibir a gran cantidad de personas y para realizar los pasos de la inscripción: lugar de espera, recepción, toma de fotografías para el carné de beneficiarios, capacitación sobre el programa, firma de contrato y refrigerio.

El inicio y los resultados de la inscripción son registrados a través de Actas que son rubricadas por las autoridades del Programa y los integrantes del Comité de Revisión presentes.

### **El Ingreso posterior, por demanda.**

El ingreso por demanda es la puerta abierta del Programa para aquellas familias de los Distritos seleccionados que no fueron censadas. Las familias enteradas de la existencia, los beneficios y las obligaciones del Programa se acercan a solicitar su ingreso porque consideran reunir los requisitos para ser beneficiarias.

La lista de personas que demandan ser beneficiarias del Programa se abre desde la Revisión Comunitaria de la lista de potenciales familias beneficiarias, continua en la Inscripción y se habilita al Enlace Local de cada Distrito para que reciba y registre las demandas de ingreso.

Una vez completas las listas de ingreso por demanda, se procede a la aplicación de la Ficha de Selección de Beneficiarios, aplicación del ICV y los subsiguientes procesos del Ciclo Operativo del Programa.

A partir de la primera experiencia en el Distrito de Buena Vista, se decidió que el Comité de Revisión correspondiente examine la lista de familias que desean ingresar al

Programa antes de aplicar la Ficha. Un punto importante a definir es el plazo habilitado para la solicitud de ingreso por demanda.

El proceso de demanda se completó en el distrito de Buena Vista, donde se inscribieron 236 familias.

### **Transferencias condicionadas**

La variación sustancial en el sistema de pagos diseñado es el pago mensual que sustituye al pago bimensual. Esta decisión se tomó en base a la experiencia de otros programas locales (Ministerio de Educación y Cultura) con respecto al uso que los beneficiarios hacen del bono recibido si la cantidad es grande.

La lista de beneficiarias inscritas es la lista base para la confección de las planillas de pagos, los pagos se calculan de acuerdo a lo siguiente:

Bono alimentario: G. 60.000.-

Bono para salud y

Educación: G. 30.000.- por cada niño y niña de 0 a 14 años, hasta 4 niños/as por hogar.

El Banco Nacional de Fomento se ocupa de efectivizar los pagos a beneficiarios, los que se realizan en cada Distrito con unidades móviles del Banco. Está en estudio la implementación de un sistema más eficiente, en tiempo y costo, que esté acorde con los recursos disponibles. Por el momento, no hay agencias razonablemente cercanas a los distritos afectados por el Programa y tampoco existe la posibilidad inmediata de instalar cajeros automáticos en dichos lugares.

El primer pago a las familias beneficiarias del Programa se realizó el 9 de septiembre de 2005 en Abai, que incluyó a las familias de Buena Vista y Abai, en un Acto de lanzamiento de Tekoporâ que contó con la presencia del Presidente de la República. Este Acto permitió disipar las dudas y el descreimiento de los y las beneficiarios con respecto a la entrega de los bonos solidarios.

Durante el año 2005, se realizarán 4 pagos a las familias beneficiarias de Buena Vista y Abai del Departamento de Caazapá, 3 pagos a las familias beneficiarias de Lima y Unión del Departamento de San Pedro y 1 pago a las familias beneficiarias de Santa Rosa del Aguaray del Departamento de San Pedro.

### **Las Corresponsabilidades**

El control de las corresponsabilidades depende de dos condiciones indispensables:

- En el nivel local, tanto los servicios de salud como las escuelas han colaborado con el Programa de acuerdo a los recursos disponibles.
- la implementación de un sistema informático de registro del cumplimiento de las corresponsabilidades, aún está pendiente de ponerse en marcha.

El trabajo con las familias consiste en la capacitación de sus integrantes, fundamentalmente madres y padres; el seguimiento a las familias en el cumplimiento de las corresponsabilidades, el acompañamiento particular para aquellas que requieran una atención especial y el trabajo con la comunidad.

El Guía Familiar apoyará a las Familias para fortalecer aquellos aspectos que permitan el crecimiento individual, familiar y comunitario de los beneficiarios, como una nueva valoración del cuidado de sí mismos, de la familia y de la comunidad, en lo que se refiere a alimentación, salud y educación.

### **Monitoreo y Evaluación:**

En la fase de diseño del Programa Tekoporâ uno de los desafíos asumido fue el de construir un sistema de monitoreo y de evaluación que permita visualizar los procesos realizados y tener indicadores relacionados a la construcción del capital humano y social de sus beneficiarios.

El sistema de monitoreo está concebido como una herramienta gerencial que debe proveer información necesaria y oportuna para la toma de decisiones. La información

que se genere deberá dar cuenta del logro de los resultados esperados del Programa y del cumplimiento de las responsabilidades de todos los actores involucrados.

El Sistema de Monitoreo realiza observaciones sobre la marcha de los procesos del Programa a través de la identificación de alarmas referentes a sus procesos y productos. Es un sistema capaz de informar sobre los problemas relacionados con la ejecución del programa mientras ésta se realiza.

El Objetivo del Sistema de Monitoreo es el de obtener información oportuna y pertinente para la toma de decisiones y crear una cultura de planeación, seguimiento y evaluación en los distintos niveles de decisión involucrados.

Niveles de Monitoreo:

- Procesos operativos del Programa: Monitoreo de los procedimientos en el desarrollo de los procesos operativos del Programa y del desempeño de los distintos actores involucrados.
- Familias Beneficiarias: Cumplimiento de corresponsabilidades y otros compromisos, capacitación y organización.
- Instituciones y organizaciones involucradas: Ministerios de Salud y Educación en los niveles central, departamental y local, considerando en estos dos últimos niveles los servicios de salud con prestaciones y condiciones adecuadas para los beneficiarios, las escuelas con ciclos de escolar básica completa y el llenado de planillas de corresponsabilidad.
- Guías Familiares: Las dimensiones consideradas son, acompañamiento y seguimiento a las familias beneficiarias, el acompañamiento a las madres líderes, el trabajo con la comunidad, la capacitación, la coordinación y evaluación de sus actividades.
- Enlace Local: Las dimensiones consideradas son, las relaciones interinstitucionales en el nivel local, fundamentalmente salud y educación, el apoyo a las actividades realizadas por el Programa en el distrito, la entrega completa y oportuna de los registros de corresponsabilidad de las familias y el trabajo coordinado con los Guías Familiares.

## **El proceso de implementación hasta diciembre 2005**

Para diciembre del 2005, el Programa Familias (Tekoporá) se encontraba en proceso de implementación en los departamentos de Caazapá y San Pedro, distritos de Buena Vista y Abai, distritos de Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray. En el año 2006 ingresarán familias de Caaguazú, distritos de Yhú, Cecilio Báez y Carayao ; y luego en los siguientes meses, familias de los Departamentos San Pedro, distrito de San Pablo; Canindeyú, distritos de Curuguaty, Yasy Kañy y Villa Ygatimi.

3.400 familias beneficiarias del Programa recibían transferencias condicionadas a diciembre del 2005. Esto es aproximadamente 19.380 personas (promedio de 5.7 miembros por familia), de los cuales 10,660 (55%) son niños y niñas de 0 a 14 años. Para el año 2006 se tiene previsto ampliar la cobertura del programa a fin de llegar a 12.000 familias beneficiarias, en el periodo 2007 a 27.200 y en el año 2008 a 35.000 familias.

El Programa Abrazo atiende en la actualidad, 1.352 niños, niñas y sus familias, se hallan incorporados al programa en 13 Centros Abiertos de Atención Integral, atiende a 673 familias de las cuales 396 reciben los bonos solidarios supeditados al cumplimiento de corresponsabilidades. Para el año 2007 se prevé llegar a 3.000 niños y niñas.

El Programa Puerto Casado (ÑOPYTYVO) atiende a aproximadamente 500 familias en situación de vulnerabilidad de las cuales 200 familias pertenecen a la comunidad nativa Maskoy. Se prevé ampliar la cobertura a 100 familias más, lo que implicaría llegar a 600 familias en el año 2006. Al igual que todos los programas de la RPPS realiza las transferencias condicionadas de complemento al ingreso dirigidas al desarrollo del capital humano y social de sus beneficiarios, con los componentes de alimentación y nutrición, educación, salud y apoyo sociofamiliar.

#### **4.3.2.9. El Programa de Inversiones Sociales II (PROPAIS II)**

El Programa de Inversiones Sociales, segunda fase, PROPAIS II, fue preparado y formulado mediante la operación PPF No. 1309/OC-PR, durante las gestiones 2001-2002. Durante dicho período se desarrolló la normativa del programa, se definió el marco institucional, así como se prepararon los proyectos muestra. El Contrato de Préstamo No. 1422/OC-PR, PROPAIS II, fue suscrito el 8 de enero de 2003 entre la República del Paraguay y el Banco; aunque su aprobación final por la Cámara de Senadores y Diputados se retrasó hasta Junio-julio del 2005.

El PROPAIS II tiene como objetivo el mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y reducir los riesgos de los grupos vulnerables en Paraguay, buscando su incorporación social y económica integral a la sociedad. Asimismo, pretende: (i) fortalecer la capacidad del Estado para la formulación, implantación y seguimiento de políticas y programas sociales de atención a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad; (ii) fortalecer la capacidad de la sociedad civil para identificar, sistematizar y presentar sus demandas por servicios; y (iii) mejorar la eficacia de la inversión social dirigida a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. <sup>(176)</sup>

El Programa comprende dos componentes: (i) financiamiento de proyectos de inversión social, bajo las modalidades de Planes Integrales de Desarrollo Social (PIDS), Proyectos de Mejoramiento de Barrios (PMB) y Proyectos Específicos (PE) para grupos vulnerables; y (ii) desarrollo institucional y fortalecimiento de la SAS para: (a) desarrollar políticas y estrategias sociales; (b) identificar y priorizar programas y proyectos de combate a la pobreza y de atención a la vulnerabilidad social; y (c) desarrollar la programación presupuestaria para la ejecución, seguimiento y evaluación de sus logros e impactos. También, se apoyará al fortalecimiento de las gobernaciones y municipios, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil del sector.

---

<sup>176</sup> Gobierno de la República del Paraguay- Banco Interamericano de Desarrollo. **Contrato de Préstamo No. 1422/OC-PR. Programa de Inversiones Sociales II.** 8 de Enero del 2003.

**Componentes del Programa:** 1) Financiamiento de Proyectos Sociales: PIDS, Mejoramiento de Barrios, PE, Pre inversión; 2) Desarrollo Institucional: apoyo a Políticas Sociales y Fortalecimiento y; 3) Administración del Programa; 4) Auditoría financiera y de procedimientos.

### **1. Financiamiento de proyectos sociales (US\$25,6 millones)**

Este componente financiará proyectos de inversión social destinados a mejorar las condiciones de vida de la población y de los grupos vulnerables en situación de pobreza en comunidades urbanas y rurales, mediante las siguientes modalidades:

#### **1.1 Planes integrales de desarrollo social – (PIDS) (US\$14,15 millones)**

Dirigidos hacia poblaciones en situación de pobreza en áreas rurales o en áreas urbanas localizadas en ciudades con menos de 5.000 habitantes, los planes serán preparados en forma participativa por las propias comunidades beneficiarias con el apoyo y coordinación de organizaciones no gubernamentales o de los gobiernos de los respectivos municipios. Se anticipa atender alrededor de 12.000 familias en 60 comunidades con entre 100 y 400 familias, por un monto máximo de US\$250.000 dólares por PIDS y de US\$1.200 por familia beneficiaria.

Las actividades elegibles para financiamiento por el Programa incluyen, entre otras: (i) organización social y fortalecimiento comunitario, (ii) pequeñas soluciones individuales de agua y saneamiento, siempre y cuando estén técnicamente justificadas y representen soluciones de mínimo costo; (iii) proyectos de auto producción de alimentos, incluyendo adquisición de semillas, capacitación y asistencia técnica; (iv) proyectos para grupos vulnerables, como la construcción o refacción y adquisición de equipos para centros comunitarios, guarderías, la capacitación en asistencia a niños, adolescentes, adultos mayores y discapacitados, actividades de refuerzo escolar y atención a adolescentes; (v) actividades de educación sanitaria, ambiental y nutricional; (vi) protección y recuperación ambiental; y (vii) proyectos de generación de ingresos, de capacitación laboral y de asistencia técnica y asesoramiento a la pequeña producción artesanal.

## **1.2 Proyectos de mejoramiento de barrios (PMB) (US\$3,5 millones)**

Los PMB se orientan a mejorar las condiciones de vida y habitabilidad de la población pobre residente en barrios urbanos marginales en ciudades con más de 100.000 habitantes. Las comunidades beneficiarias han sido seleccionadas con base en criterios de tamaño (entre 100 y 400 hogares), con más de 50% de la población por debajo de la línea de pobreza cuyos municipios hayan expresado su interés en participar del Programa, aportando recursos a las inversiones. El Programa financiará un máximo de cuatro proyectos-piloto en las municipalidades de Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora y Asunción.

Los proyectos podrán incorporar inversiones en saneamiento básico, mejoramiento vial, equipamiento urbano, obras de protección ambiental, titularización de la propiedad, manejo de residuos sólidos y programas sociales de capacitación laboral y atención de grupos vulnerables. Los proyectos deberán ser desarrollados con base en metodologías participativas y deberán incluir actividades de educación sanitaria y ambiental. Además del valor agregado de las inversiones físicas y en servicios sociales en los barrios, estos pilotos también servirán para probar la capacidad tanto de la SAS como de las municipalidades involucradas en ejecutar este tipo de acción para reducir los efectos de la pobreza urbana.

## **1.3 Proyectos específicos para grupos vulnerables (PE) (US\$6,5 millones)**

Los proyectos atenderán las demandas de poblaciones en áreas urbanas en municipios con más de cinco mil habitantes o de poblaciones indígenas aisladas. Además de la provisión de servicios sociales, esta modalidad apoyará acciones que permitan a la SAS avanzar en el proceso, iniciado en PROPAIS I, de fortalecimiento de ONG y OSC como entidades prestadoras de servicios sociales, impulsando su sostenibilidad de más largo plazo. Esta modalidad financia servicios de atención a grupos vulnerables en situación de pobreza, tales como mujeres jefas de hogar, niños y adolescentes en situación de

riesgo, poblaciones indígenas, discapacitados y adultos mayores. Los servicios a ser financiados incluirán programas de apoyo a la atención a la salud, programas de inserción y capacitación laboral, de refuerzo escolar, de alfabetización de adultos, mantenimiento de centros de atención y la habilitación de ambientes y adquisición de equipamiento para la prestación de los servicios. El monto máximo de financiamiento por proyecto será de US\$60.000 y con los recursos asignados se espera financiar alrededor de 110 proyectos.

### **Preinversión (US\$1,45 millones)**

La preparación de los Planes será precedida de actividades de pre-inversión que tienen por objetivo fortalecer a las comunidades beneficiarias para la identificación de problemas, la elaboración de propuestas para su solución y la ejecución de planes de inversión. Las acciones de preinversión incluyen actividades de organización comunitaria, apoyo a la regularización jurídica de organizaciones comunitarias locales, y capacitación de organizaciones locales para la formulación y gestión de los Planes a ser financiados por el Programa.

### **Desarrollo institucional (US\$1,25 millones)**

Este componente se orientará a fortalecer la capacidad de la SAS para (i) desarrollar políticas y estrategias sociales e identificar y priorizar programas y proyectos de combate a la pobreza y atención de la vulnerabilidad social; y (ii) desarrollar la programación presupuestaria para su ejecución, seguimiento y evaluación de logros e impacto. El apoyo que el Programa prestará a la SAS, se concentrará en: (i) apoyo a la formulación de políticas sociales, programación de recursos y seguimiento de programas del área social; y (ii) fortalecimiento institucional de la SAS.

**Cuadro No. 4.10 Síntesis del Trabajo realizado por la Secretaría de Acción Social hasta diciembre 2005**

Programa/Proyecto			% Ejecución
PRODECO	16 subproyectos aprobados e implementados por Comunidades Indígenas	13 subproyectos aprobados e implementados por Comunidades Indígenas.	81%
	16 subproyectos aprobaos e implementados por Comités de Mujeres.	18 subproyectos aprobados e implementados por Comités de Mujeres.	113%
	16 subproyectos aprobados e implementados por Comités de Jóvenes.	4 subproyectos aprobados e implementados por Comités de Jóvenes.	25%
	152 subproyectos aprobados e implementados por Comités Mixtos.	106 subproyectos aprobados e implementados por Comités Mixtos.	70%
Proyecto: Facilidad para preparación y ejecución de proyectos de PROPAIS II - FAPEP	Cumplimientos de las condiciones previas de FAPEP.	Se conformó un equipo técnico interdisciplinario conformado por 10 profesionales.	90%
	Desarrollo de todos los componentes del programa PROPAIS II.	Revisión de planes y proyectos.	60%
Programa: Fondo Económico Productivo y de Reconversión Laboral SAS/EBY.	58 proyectos productivos de reconversión laboral.		
	22 proyectos de Asistencia Social para personas de tercera edad y minusválidas. En total 80 proyectos para los trabajadores independientes del matadero municipal.	Los Proyectos se encuentran formulados, aprobados, desembolsados e implementados.	95%
	50 micro emprendimientos productivos y 2 de asistencia a personas de tercera edad para 177 afectados extracensales del asentamiento Ita Paso. Transferencia directa condicionada a 1.040 beneficiarios de los 5 distritos de Itapúa.	Los Proyectos se encuentran formulados, aprobados, desembolsados e implementados.	98%
Programa: Regularización en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN).	Regularización de 29 carpetas de asentamientos en 15 distritos.	40 inmuebles de asentamientos.	100%
	Tasación de 40 inmuebles por el MOPC. Mensura de 105 inmuebles	40 inmuebles tasados por el MOPC. 25 inmuebles mensurados.	25%

<p>Programa: Regularización en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN). Proyecto: Construcción de viviendas por el sistema de ayuda mutua mixta y la implementación de proyectos productivos sustentables.</p>	<p>Construcción de 600 viviendas y obras de infraestructura vial, plaza, sistemas de desagües pluviales, implementación de proyectos productivos sustentables en 19 asentamientos del Dpto. Central y Caaguazú.</p>	<p>Coordinación General por parte de la SAS, entidades Ejecutoras: ONGs. El programa se encuentra en etapa de desembolso del anticipo para el inicio de las obras.</p>	<p>95%</p>
<p>Programa: Red de Protección y Promoción Social.</p>	<p>Programas Tekoporá (Familias), Abrazo y Ñopytyvo, diseñados y en ejecución.</p> <p>8.000 hogares censados para la implementación del programa Tekoporá (Familias).</p> <p>4.000 familias beneficiadas del Programa Tekoporá (Familias).</p> <p>45 guías familiares elegidos y capacitados para la primera etapa del proyecto.</p> <p>29 guías familiares con- tratados para los distritos de Buena Vista y Abaí de Caazapá y Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray de San Pedro.</p> <p>Revisión comunitaria de las listas de beneficiarios e inscripción en los distritos de Buena Vista y Abaí de Caazapá y unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray de San Pedro.</p>	<p>9.301 hogares censados en los distritos Buena Vista (1.075), Abaí (2.223) y Moisés Bertoni (628) de Caazapá; Lima (1.042), Unión (930), Santa Rosa del Aguaray (2.233) y Tacuatí de San Pedro (1.170).</p> <p>3.400 Familias beneficiadas habilitadas para el cobro de los bonos solidarios de los distritos de Buena Vista y Abai de Caazapá y Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray de San Pedro.</p> <p>45 guías familiares elegidos y capacitados.</p> <p>29 guías familiares contratados para los distritos de Buena Vista y Abaí de Caazapá y Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray de San Pedro.</p> <p>Revisión comunitaria de las listas de beneficiarios e inscripción en los distritos de Buena Vista y Abaí de Caazapá y Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray de San Pedro.</p>	<p>100%</p> <p>85%</p> <p>100%</p> <p>100%</p> <p>100%</p>

	4.000 Familias beneficiarias reciben transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de responsabilidades.	3.400 familias beneficiarias del Programa reciben transferencias condicionadas a diciembre de 2005.	85%
Programa ABRAZO	1.200 niños y niñas que trabajan en la calle y sus familias, beneficiados con el programa Abrazo.  1.200 niños y niñas que trabajan en la calle que asisten a consultas pediátricas a través del programa Abrazo.  1.200 niños y niñas que trabajan en la calle cuentan con libreta de vacunación actualizados a través del Programa Abrazo.  300 familias de niños y niñas trabajadores reciben bonos solidarios.	1.385 niños y niñas beneficiados.  1.354 niños y niñas que asisten a consultas pediátricas a través del Programa Abrazo.  738 niños y niñas que trabajan en la calle cuentan con libreta de vacunación actualizados a través del Programa Abrazo.  280 familias de niños y niñas trabajadores reciben bonos solidarios.	115%  100%  61%  93%
Programa Ñopytyvo	Censo a familias de puerto La Victoria, realizado, 800 encuestas.  Comité de Desarrollo Local conformado.  500 familias beneficiarias reciben transferencias monetarias condicionadas a al cumplimiento de responsabilidades.	Censo a familias de puerto La Victoria, realizado 808 encuestas.  Comité de Desarrollo Local conformado por representantes de sectores públicos y privados del lugar, electos en asambleas sectoriales.  435 familias beneficiarias reciben transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de responsabilidades.	100%  100%  87%

Fuente: Gobierno de la República del Paraguay. Por un País Mejor. **Sexto Informe de Gestión de gobierno. Enero-diciembre 2005.** Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia.

## **CAPITULO V PRESENTACION DE RESULTADOS**

### **5.0 Análisis de Tres Programas Sociales**

#### **5.1. El Programa de Inversiones Sociales I ( PROPAIS I)**

##### **5.1.1 Presentación del Programa y Objetivos**

Como vimos en el capítulo anterior, el Objetivo General del Programa fue el de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza del país, mediante el financiamiento de proyectos sociales y la promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en programas de alivio a la pobreza y bienestar social.

El Programa tuvo los siguientes objetivos específicos:

- c. Establecer una estrategia para racionalizar los gastos públicos en programas de alivio a la pobreza y bienestar social, adoptando planes de acción regionales de combate a la pobreza extrema, y definiendo una política y un presupuesto integrado para el sector de bienestar social, y
- d. Atender las necesidades más urgentes de grupos sociales en situación de riesgo –pobreza rural, marginalidad urbana, niños de la calle, mujeres en situación de riesgo, ancianos, discapacitados e indígenas – a través de proyectos de inversión social.

##### **5.1.2 Población Beneficiada**

En el marco del PROPAIS I, en el periodo 1997 – 2003, la SAS recibió un total aproximado de 1764 solicitudes de financiamiento. De este total de solicitudes recibidas, la institución financió un total de 629 Proyectos de Inversión Social. El costo del programa fue el equivalente a treinta y un millones de dólares americanos (US\$31,000,000). Los 629 proyectos ejecutados beneficiaron a más de 325.957 personas (65.000 familias).

Las 146 localidades asistidas estuvieron ubicadas en los 17 Departamentos. Las 10 localidades más beneficiadas fueron; Asunción con 83 proyectos (13,4 %), Luque con 18 (2,9 %), Caaguazú con 16 (2,54 %), Nueva Germania con 14 (2,2 %), Ciudad del

Este con 13 (2 %), San Lorenzo con 13 (2 %), Horqueta con 12 (1,9 %), Villa Rica con 12 (1,9 %), Caacupé con 11 (1,8 %) y Concepción con 11 (1,8 %).

### **5.1.3 Valoraciones sobre el Proyecto**

Si bien la SAS realizó el control y seguimiento de la ejecución de los 629 proyectos, no se ha efectuado la Evaluación ex post de los mismos. Sin embargo, una valoración realizada al interior de la SAS reflejaba las siguientes experiencias derivadas de la ejecución del programa (<sup>177</sup>):

1. La ejecución del programa logró mejorar y ampliar la oferta nacional de servicios sociales para las poblaciones en extrema pobreza.
2. Otro aspecto importante fue la modalidad de ejecución adoptada por el programa, es decir, la actuación de la SAS como organismo financiero intermediario y de las entidades organizadas de la sociedad civil del país como las ejecutoras de los proyectos.
3. La ejecución del programa se vio afectada por la poca capacidad de las organizaciones ejecutoras para formular sus proyectos de inversión social, como asimismo, su débil capacidad de gestión.
4. Los desembolsos a favor de las entidades ejecutoras no se pudieron efectuar de manera cronológica, conforme al avance en la ejecución de los proyectos, produciéndose retrasos considerables en la ejecución de sus diferentes componentes.
5. Se observaron deficiencias en la etapa de diseño de los proyectos, lo que influyó negativamente en la etapa ejecutiva de los mismos, debiendo utilizarse, en muchas oportunidades, los rubros de imprevistos contemplados en los respectivos proyectos. El total de los gastos en concepto de imprevistos realizado impidió el financiamiento de otros proyectos que estaban en cartera.

---

<sup>177</sup> Pangrazio, Anibal. Secretaría de Acción Social. Director de Control y Seguimiento de la SAS. Memorando al Dr. Aurelio Varela, Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción social. Asunción, Paraguay, 16 diciembre 2002.

Si se hubieran contratado contratistas más solventes y calificados y si las ejecutoras hubiesen tenido mayor capacidad de gestión se hubiera podido gastar menos en concepto de imprevistos y ordenes de cambio, aumentándose la eficiencia de la gestión administrativa.

6. Otro aspecto que influyó en la ejecución del programa, fue la baja experiencia en proyectos similares a los adjudicados, de las empresas contratistas adjudicadas para el componente de infraestructura, aspecto que derivó de la inexistencia de un sistema de calificación previa de las empresas y profesionales inscriptos en el Registro de la SAS y de la poca rigurosidad acerca de la documentación requerida para el registro. Esta situación posibilitó la contratación de contratistas con muy baja capacidad financiera, que ante el retraso de los desembolsos, no pudieron avanzar conforme al cronograma de ejecución de los proyectos, establecidos en la etapa de diseño de los mismos.
7. La implementación inoportuna del Sistema Integrado de Formulación, Evaluación y Monitoreo elaborado por la CEPAL (SIFEM) impidió la sistematización de los datos sobre eventos ocurridos durante la ejecución de los respectivos proyectos. Esta situación impidió disponer de las informaciones necesarias para la eficiente y transparente gestión de la SAS.
8. Se detectó un inadecuado mecanismo de selección / contratación de Supervisores, algunos de los cuales no tenían suficientes conocimientos acerca de los proyectos sociales. Los supervisores que recibieron capacitación adecuada han tenido buen desempeño.
9. En algunos casos existió una falta de transparencia e imparcialidad de las Entidades Ejecutoras de los proyectos en los procesos de adjudicación a proveedores de equipamientos, infraestructura y consultores, sin la debida supervisión de los supervisores contratados por la SAS para realizar dicha función.
10. No se ha podido medir los impactos del programa, por un lado porque al inicio del programa no se elaboró una línea de base, y por otro, porque han hecho falta

los recursos y la voluntad política para realizar una evaluación de impacto del mismo.

Un análisis llevado a cabo por personal de la Secretaría de Acción Social, en el marco de esta investigación, permitió identificar algunas de las principales fortalezas y debilidades en la ejecución e implementación del PROPAIS I. Los siguientes cuadros muestran dichos resultados (<sup>178</sup>).

---

<sup>178</sup> Este análisis fue realizado en el marco del trabajo que el autor de esta investigación realizó con el personal de la SAS que pondría en marcha el Programa de Inversiones Sociales II y que anteriormente había sido parte del equipo que implementó el PROPAIS I. El autor laboró en la Secretaría de Acción Social en dos períodos. El primero de octubre a diciembre del 2004, en el cual laboró en la evaluación de PRODECO; posteriormente entre marzo y julio del 2005, en el cual colaboró en la redefinición de los criterios para poner en marcha el PROPAIS II.

**Tabla 5.1 Fortalezas y Debilidades del PROPAIS I**

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Buenas intenciones generales. Ej: Fortalecimiento Institucional.</li> <li>-Presupuesto consolidado.</li> <li>-Creación de la SIFEM.</li> <li>-FIS focalizados.</li> <li>-Indicadores y Metas cuantificativas.</li> <li>-Criterios ambientales enunciados.</li> <li>-Ejecución y monitoreo de proyectos descentralizados.</li> <li>-Participación de OSC.</li> <li>-Conformación de Equipo Técnico interdisciplinario.</li> <li>-Inclusión del Comité de Aprobación de Proyectos interinstitucional.</li> <li>-Modelo innovador.</li> <li>-Respuesta a demandas sociales de los sectores vulnerables.</li> <li>-Apoyo a la SAS para su fortalecimiento como autoridad Social líder.</li> <li>-Creación de espacios de discusión para la formulación de la “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad” entre el sector público y privado.</li> <li>-Atención a demandas a necesidades.</li> <li>-Contribuye a crear confianza en la función pública</li> <li>-Enriquecida con indicadores, localizaciones geográficas de las zonas más pobres, NBI</li> <li>-Marco lógico introducido a medio término de ejecución del Programa</li> <li>-Atención a demandas para la formulación y selección de proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hubo descripción de línea de base</li> <li>-Duplicación de funciones en varias instituciones, públicas o privadas existentes, que trabajan en Área Social.</li> <li>-Dispersión de recursos financieros.</li> <li>--Dependencia de financiamiento externo</li> <li>-Deficiencia en los flujos de fondos.</li> <li>-Recursos financieros insuficientes para dar cobertura a todas las necesidades detectadas.</li> <li>-Existencia de programas en ejecución no focalizados</li> <li>-Implementación deficiente de proyectos.</li> <li>-Espacio reducido de acción del sector privado y OSC</li> <li>-Participación comunitaria no fortalecida para actuar con mayor empuje.</li> <li>-Objetivos generales no claros, sin plazos ni indicadores.</li> <li>-Indicadores no medibles y no válidos como parámetro.</li> <li>-Medios de verificación deficientes e insuficientes de las metas.</li> <li>-Descripción de algunos riesgos naturales que no ocurren en nuestro medio (terremoto).</li> <li>-Monitoreos administrativos – financieros, sin componente social.</li> <li>-No tienen en cuenta debilidades de los beneficiarios.</li> <li>-Ausencia de indicadores y metas cualitativas.</li> <li>-Impacto ambiental superficial.</li> <li>Carencia de evaluación ex – post.</li> <li>-Estructura organizacional de la SAS no preparada para cumplir algunos de los objetivos específicos (aporte para el diseño de políticas sociales) para el componente de fortalecimiento institucional.</li> <li>Modelo instalado no apunta al fortalecimiento institucional.</li> <li>-Gerencia interna débil.</li> <li>-Acciones centralizadas.</li> <li>-Clima organizacional desfavorable.</li> <li>-Desarticulación interna de las instancias correspondientes.</li> <li>-Ausencia de Plan Estratégica Sectorial Institucional (sector social del país).</li> </ul>

**Tabla 5.1 Continuación Fortalezas y Debilidades del PROPAIS I**

<b>FORTALEZA</b>	<b>DEBILIDAD</b>
<p>-Generación de bienes y servicios sociales                      -100 % de ejecución presupuestaria                      -Ejecución satisfactoria de los proyectos:                      397 Proy. Del FIS beneficiando a 250.000 personas                      232 proy. De NATc beneficiando a 71.300 niños y adolescentes.                      - Los proyectos de saneamiento en particular, que presentaron cambios o modificaciones, se tradujeron en mejoras a los proyectos.                      - Los proyectos del área de educación presentan condiciones de sustentabilidad.                      -Los proyectos productivos con condiciones de sustentabilidad son aquellos que incluyeron capacitaciones en comercialización y mercadeo.                      -Se fomentó la participación y el involucramiento de los gobiernos locales y departamentales para apoyar a las entidades ejecutoras de sus territorios.</p> <p>-Equipo de Supervisores multidisciplinario                      -Una calificación de supervisores realizado por un Equipo de Trabajo, designado por el Ministro y acompañado por la Coordinación General, permitió la depuración del listado de supervisores.</p> <p>Evaluación físico financiera a medio término.                      Inclusión de nuevos formatos de Informes parciales de seguimiento y para los cierres de proyectos que faciliten sistematizar la recolección y recopilación de datos <u>verificables</u>.</p>	<p>-Demandas sin ser planificadas.                      -Ausencia de instrumentos y herramientas de focalización.                      -Poca o nula participación comunitaria en la formulación.                      -Impresiones técnicas de infraestructura/equipamientos                      -Beneficiarios no participaban en la formulación de sus demandas más sentidas                      -focalización inadecuada                      -Postergación de los más necesitados                      Guía de proyectos muy genérico                      -Poca Participación                      -Evaluación ambiental muy superficial                      -Mucho de los proyectos no siempre estuvieron focalizados a los sectores de extrema pobreza                      -Autorizaciones para cambios, enmiendas necesarias por problemas de diseño, con trámites muy engorrosos.                      -Titulaciones de terrenos o cesiones de usufructo no efectuados                      -Contratistas que no cumplen sus compromisos                      -Calidad deficiente en obras.                      -Discontinuidad en desembolsos que acarrea gastos no previstos a las EE.                      -No hay disponibilidad de capacitadores en áreas específicas en zonas rurales muy alejadas.                      -Los precios de mercado no fueron tenidos en cuenta para fijar los costos de infraestructuras, por lo tanto terminaron con precios muy inflados.                      -Entidades ejecutoras débiles                      -El Comité de Proyectos solo estuvo involucrado en la aprobación de los proyectos evaluados como elegibles, sin tener participación en ninguna otra etapa de vida de los mismos, es decir, su ejecución, sus aciertos o dificultades y cierre.                      -Presupuestos desfasados (tiempo largo entre la formulación y la ejecución de proyectos más la discontinuidad de desembolsos)                      -Centralización de gestiones en la institución SAS-Asunción.                      -Visitas discontinuas por motivos injustificados                      -Se impuso, por un tiempo y en la última etapa, a los supervisores/as que cubran los gastos de acompañamiento de Coordinadores De Supervisión para visitas a terreno , necesarias para el cierre de proyectos, por no contar la SAS con presupuesto,                      -Sin espacio instalado para que los supervisores compartan experiencias de dificultades y logros.                      -Difícil acceso a proyectos de lugares muy alejados.                      -Evaluación expost no contemplada                      -Evaluaciones realizadas por el BID fueron de los proyectos en ejecución y no del Programa.</p>

**Tabla 5.2 Matriz de Análisis del Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS I)**

<b>Diseño y Gestión</b>	
Tipo de Políticas Sociales	Focalizado a mediana escala
Objetivos	Mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza del país, mediante el financiamiento de proyectos sociales y la promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en programas de alivio a la pobreza y bienestar social.
Tipo de Prioridades Programáticas	1. Productivos o de generación de ingresos 2. Saneamiento ambiental 3. Educación y capacitación 4. Salud 5. Servicios Sociales
Lugar de Diseño de la Política social	Oficinas de SAS y Banco Interamericano de Desarrollo
Fuente y tipo de financiamiento de la Política Social	Préstamos internacional. US\$ 31.000.000
Tipo de planificación de la Política Social	Plan de corto plazo
Forma de Provisión de la Política Social	Prestación de servicios de manera mixta (sector privado; ong's; municipalidades; organizaciones comunitarias).
Grupos de Interés involucrados en las políticas sociales	Ong's; comunitarios; empresariales. Población objetivo: Población pobre de todo el país.
<b>Implementación</b>	
Agente que implementa la Política Social	Sector privado + Voluntariado Social + Ong's
Espacios de coordinación de la política social	Escasos. Solo para la negociación de los proyectos
Capacidad de Negociación	Bajo. Los técnicos del proyecto determinaron donde y a qué sectores se les asignaban los proyectos.
Nivel de Participación en el ciclo de la Política Pública	Bajo. Únicamente en la presentación de proyectos.
Planificación comunitaria	Bajo. Únicamente en la implementación de algunos proyectos
Diagnóstico comunitario	Bajo. Entre un 5-10% de los proyectos contaron con este componente
Mecanismos de Monitoreo	Irregulares. Más bien bajo.
Mecanismos de Evaluación	Irregulares. Más bien bajo
Relación de la Política Social con la generación de empleo o trabajo	Mínima. Generación de ingresos de corto plazo.

#### **5.1.4 Reflexión sobre el PROPAIS I**

Si bien, con el Programa de Inversiones Sociales I, se logró mejorar la oferta de servicios sociales en la país, dicho programa careció de serias limitaciones que es importante entrar a considerar.

En primer lugar, el modelo de provisión de las políticas sociales que se siguió utilizó el formato de los Fondos de Inversión Social, con un enfoque fuertemente perneado por políticas de focalización de mediana escala, con intención de favorecer únicamente a aquellos sectores empobrecidos de las dos últimas décadas.

La selección de los grupos vulnerables no siguió un criterio estadístico, sino que el programa respondió a la demanda de aquellos sectores que tuvieron capacidad de realizar propuestas cuando se dio la convocatoria al mismo. De esa cuenta, el objetivo fundamental que estaba orientado hacia la atención de los sectores más pobres a nivel país, tampoco se cumplió; dado que muchos de éstos grupos, no tuvieron capacidad de presentar propuestas.

El nivel de inversión que se realizó (US\$ 31.000.000) fue también insuficiente, y en varias ocasiones no fue orientado hacia donde se necesitaba, dado que no se siguió un modelo de intervención sustentado en datos estadísticos que determinaran hacia donde debía de orientarse la intervención.

Al no estar articulado con otro tipo de políticas de desarrollo, muchos de los esfuerzos del PROPAIS I quedaron en el aire. Así, en un buen porcentaje, los proyectos que se impulsaron no mejoraron sustantivamente la calidad de vida de la población, ya que estaban pensados como proyectos puntuales y no articulados al aparato productivo.

La sociedad civil no tuvo capacidad de incidir en el tipo de proyectos que deberían financiarse, en tanto que dichas decisiones quedaron en manos del equipo técnico del programa. Tampoco se pusieron en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación que hicieran los ajustes correspondientes al modelo de intervención.

Como primera experiencia de la SAS en la implementación de programas sociales, el PROPAIS abrió un abanico de posibilidades, pero, la institución no estaba preparada para responder a las expectativas de la población paraguaya.

## 5.2. El Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) <sup>(179)</sup>

### 5.2.1 Presentación del Proyecto y Objetivos

A partir de marzo del año 2003, el Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) inicia sus actividades con el fin de contribuir al desarrollo de la capacidad de las comunidades locales para implementar actividades de alivio de la pobreza y desarrollo comunitario a través del (i) apoyo a pequeños subproyectos productivos de generación de ingresos y desarrollo comunitario para comunidades pobres; y (ii) fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales y organizaciones beneficiarias para identificar, diseñar e implementar dichas actividades.” <sup>(180)</sup>

El PRODECO da financiamiento por demanda, es decir, son los grupos organizados que llenan los criterios de elegibilidad, los que deben presentar sus propuestas para ser analizadas en los CDL, y determinar allí si los proyectos son viables o no.

El PRODECO descansa sobre 2 pilares que son esenciales en su implementación. El primer Pilar está constituido por los Proyectos Productivos que se impulsan a nivel de los grupos comunitarios; el segundo pilar lo constituye el trabajo de fortalecimiento institucional y de los actores locales. El Primer Pilar, con una serie de altibajos, goza de un fuerte sustrato comunitario y del apoyo de más de 286 Comités de Producción constituidos, así como de 42 CDLs, y 3 CDD, y la habilitación de alrededor de 1,000 asistentes técnicos, de los cuales, el 90% se concentraban en Asunción; alrededor de 30 en Itapúa. Sin embargo, el segundo pilar, el conformado por el fortalecimiento institucional ha sido pobremente atendido. Por ejemplo, ninguna municipalidad ha podido utilizar el Fondo de Iniciativas Municipales, porque nadie sabía cómo se solicitaba o cómo funcionaba el mismo; y porque además el PRODECO no había diseñado los criterios de acceso a dicho Fondo.

---

<sup>179</sup> El autor de este trabajo realizó trabajo de campo para analizar el PRODECO en el período que va de octubre a diciembre del 2004; este trabajo lo realizó con apoyo del personal de la SAS. Posteriormente regresaría, durante varios momentos del año 2005, en el marco del Proyecto “Concertación Intersectorial Participativa para una Intervención sustentable en la Prevención y Control de la Tuberculosis en la República del Paraguay”; implementado por el Ministerio de Salud y Allevamiento, con el financiamiento del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria.

<sup>180</sup> Banco Mundial. **Documento de Evaluación de Proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de 9.0 millones a la República del Paraguay para un Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario en Paraguay**. Marzo del 2002.

### **5.2.2 Población Beneficiada**

Hacia fines del 2005, el PRODECO había logrado beneficiar alrededor de 16,000 personas. De estas, 2.326 eran de manera directa y 13.831 de manera indirecta. Se había logrado implementar un total de 225 proyectos, de los cuales 166 se correspondían con el área rural y 59 con el área urbana de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú.

### **5.2.3 Valoración sobre el PRODECO**

El PRODECO ha logrado establecer 3 espacios bien diferenciados de coordinación entre la SAS y los grupos comunitarios.

El primer espacio de coordinación es el espacio que articulan los Agentes de Desarrollo Comunitario (ADC) con los Comités de Desarrollo Local (CDL) y con los Comités de Desarrollo Departamental (CDD). Este espacio ha sido esencial, ya que los ADC han logrado conformar para este momento, alrededor de 42 CDLs y 3 CDD en los tres departamentos. Este es uno de los logros más importantes del proyecto. De los 42 CDLs, 30 se corresponden a Itapúa; 6 a Misiones, y 7 a Ñeembucú. En el desarrollo de estos CDL, en muchos lugares (quizás en un 70% de ellos), el papel que ha jugado el Intendente o la Junta Municipal ha sido esencial. Adicionalmente, debido al trabajo que debía de realizarse, los ADC han logrado obtener un espacio físico, bien dentro de la gobernación, la municipalidad o en algún centro educativo, de ONGs, o privado, para que en dichos espacios opere el funcionamiento de los CDLs. El apoyo en términos secretariales por parte de las Municipalidades ha sido central. Sin embargo, es importante mencionar que hay diferencias significativas en la calidad de los CDL, no sólo por las personas que lo conforman, sino por el tipo de atención que le da el Agente de Desarrollo Comunitario; y también por la eficiencia con la que el PRODECO ha resuelto la asignación de los recursos financieros para los proyectos.

El otro espacio de coordinación lo constituye el que desarrollan los Asistentes Técnicos (AT) con los grupos de las comunidades, con el fin de conformar y constituir Comités de Producción. Debemos decir que al menos en el 60% de los distritos no hay Ats, y que

inicialmente el PRODECO tuvo una dependencia casi total de ATs que venían de Asunción o de las cabeceras departamentales.

Si bien, PRODECO estableció algunos criterios para habilitar a ATs, los criterios fueron muy generales y ambiguos. Dichos criterios fueron 4: a. Currículum de la persona o grupo interesado en ser ATs; b. Nota de solicitud para ser habilitado como AT dirigida a la Coordinación de PRODECO; c. Participación en una charla informativa de 3-4 horas, para su habilitación; 4. Certificado de cumplimiento tributario. Bajo estos criterios, PRODECO logró habilitar una lista de más de 300 ATs. Debido a que toda la primera fase de búsqueda y conformación de grupos regularmente la hacen los ATs, o bien, la realizan los Agentes de Desarrollo Comunitario, o bien los CDLs, o el intendente; los costos de promover la gestión de los grupos los asumen, en primer lugar los ATs. Si la manifestación de interés progresa, pueden caminar en la dirección de iniciar el desarrollo de un proyecto, de lo contrario hasta aquí llega su interés. Este es un problema esencial en el desarrollo de los proyectos. En el 80% de los distritos visitados, los intendentes y los miembros de los CDLs se quejaron de la ausencia de ATs comprometidos de manera adecuada con las comunidades.

El tercer espacio de coordinación es el espacio que se establece entre los ATs, el grupo comunitario, el Agente de Desarrollo Comunitario y el Comité de Desarrollo Local. Esta relación es básicamente para verificar que los grupos comunitarios cumplan con los criterios de elegibilidad, que el proyecto llene los requisitos y que además el AT de la asistencia a dichos grupos.

Toda la estructura actual del PRODECO, descansa en buen medida en el trabajo que realizan, en este orden: a. El trabajo de los Asistentes técnicos, que son los encargados de “buscar por demanda” a los grupos interesados (esto puede variar, ya que en algunos departamentos, dicho trabajo lo realizan el Intendente Municipal, el Agente de Desarrollo Comunitario, el Comité de Desarrollo Local, o agentes de pastoral social).

Aquí es importante mencionar, que del total de 300 ATs inscritos en la actualidad, más otros que están en proceso de formación, escasamente un 15-20% se encontraba activo desarrollando proyectos o propuestas de trabajo para los grupos.

En términos generales la conformación de los Comités de Desarrollo Local y los Comités de Desarrollo Departamental ha seguido lo establecido en el Manual Operativo. Es decir, se ha convocado a un representante de la Iglesia Católica, tres representantes de la sociedad civil, un representante de las Universidades o directores de Establecimiento de educación secundaria y/o primaria asentadas en el municipio; dos representantes del gobierno municipal, un representante de la Secretaría Técnica de Planificación, y uno de los Agentes de Desarrollo Comunitario, en representación de PRODECO. Para el período del trabajo de campo existían 42 CDLs conformados (30 en Itapúa, 7 en Ñeembucú, y 6 en Misiones).

Por la forma en la que el CDL está conformado, el recurso humano es diverso, además de ser altamente representativo de la sociedad a la que pertenecen. La credibilidad del CDL está fuera de duda, es decir, son personas honorables, con reconocimiento público, y muchos de los cuales juegan un rol relevante en la vida de la comunidad.

Otro aspecto que merece ser mencionado es el aspecto de las capacidades de los CDLs. El tema del voluntariado en cuanto a ser parte de CDL es parte de un debate permanente, así como el recambio de varios de sus miembros, al cumplir un año de funciones. Si bien el 95% de los CDLs se han quedado en buena medida únicamente en apoyar o desechar propuestas de proyectos, algunos de ellos están motivados para ir un poquito más en la discusión sobre la pobreza y el desarrollo en la zona, dado que hacia ese segundo pilar debía de apuntar PRODECO.

El CDL es el ente encargado de garantizar que se seleccione a la población vulnerable del municipio; así como que los criterios de elegibilidad se respeten. En el 10% de los casos, el CDL también cumple funciones de supervisión y seguimiento a los grupos organizados.

Para su funcionamiento los CDLs recibieron una capacitación para el manejo del Manual Operativo, así como para aprobar los proyectos. El 70% de los CDL entrevistados manifestaron estar satisfechos con la capacitación recibida para realizar la función de aprobar proyectos, aunque manifestaron que dicha capacitación llegó muy tarde, ya que al inicio de su función ellos tuvieron muchas dificultades sobre lo que debían de realizar como trabajo. Indicaron que si bien, algunos de los Agentes de

Desarrollo Comunitario habían realizado un acompañamiento a ellos en esta labor, el mismo requería ser reforzado con una formación de más largo plazo y de mayor profundidad.

El 80% de los CDLs entrevistados indicaron la necesidad de fortalecer la capacitación y sobre todo la necesidad de formar el recurso humano local, tanto en su propia formación como en la formación de los Asistentes Técnicos. Indicaron la necesidad de aprovechar el recurso de las comunidades para que el PRODECO trabaje más en dejar capacidad instalada en los municipios. Indicaron no haber recibido capacitación en organización y fortalecimiento de grupos comunitarios, la cual se considera esencial no sólo para los CDLs, sino sobre todo para los Asistentes Técnicos.

Adicionalmente, los grupos comunitarios que fueron visitados durante el trabajo de campo, requieren que se trabaje más con ellos en 2 aspectos que son esenciales: 1. En la capacidad organizativa de los grupos; 2. En la capacitación para el trabajo con calidad en las áreas específicas de los proyectos. Estos son aspectos que requieren ser fortalecidos para lograr mejores resultados en los proyectos. Este acompañamiento, si bien, debe ser realizado por los Asistentes técnicos, deben ser supervisados de manera periódica por los ADC.

Algunas otras valoraciones que es importante de tener en cuenta sobre los proyectos ejecutados en el marco del PRODECO, son las siguientes:

1. Se han observado deficiencias en la etapa de diseño de los proyectos, dado que a nivel del recurso humano local no ha existido la suficiente capacidad para realizar este tipo de trabajo.

2. Tampoco ha sido posible poder desarrollar aquellos proyectos que como idea podían tener sustentabilidad en el tiempo, dado que no se ha contado con los suficientes Asistentes Técnicos que puedan apoyar este tipo de emprendimiento.

3. Por otra parte, hasta que el proyecto no es aprobado, todo el esfuerzo realizado por el Asistente Técnico queda como costos que las mismas comunidades deben asumir, lo que hace que muchas de ellas no se animen a presentar ninguna iniciativa ante el riesgo de “no calificar” en los procesos de selección, lo que no sólo significaría pérdida en términos de tiempo, sino también de recursos económicos.

4. El equipo técnico del proyecto tampoco había logrado desarrollar los estudios de línea de base previos, que permitieran contrastar posteriormente a la intervención del proyecto medir los resultados obtenidos con la intervención del proyecto.

5. También se encontraba en fase de atraso la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de las intervenciones.

6. Muchas de las personas que entrevistamos para este trabajo, siguen visualizando a PRODECO como una organización que es capaz de proporcionar ayudas no reembolsables para la realización de proyectos productivos. Muy pocos son los que ven la posibilidad de tener un mayor nivel de impacto y en la gestión del desarrollo a nivel del departamento.

7. De esa cuenta, el análisis y la discusión sobre pobreza y desarrollo en lo local y departamental, denotan un vacío no solo al interior del mismo PRODECO, sino también al interior de los CDLs, CDDs, así como al interior de los mismos CPs. Aún cuando lo que se buscaba no era encontrarse con posiciones más desarrolladas sobre el combate a la pobreza, sí esperábamos que en términos más globales la discusión empezara a emerger en la zonas de trabajo. Si bien el desarrollo de una red de voluntarios es bastante grande, y en algunos casos, de muy buena calidad, debe avanzarse en procesos de debate y análisis más estratégicos sobre el papel que PRODECO debe jugar en el desarrollo de las capacidades y potencialidades locales, tal como lo establece el segundo pilar del Proyecto.

**Tabla 5.3 Fortalezas y Debilidades del PRODECO**

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ El PRODECO ha generado expectativas positivas en las comunidades a las que se dirige.</li> <li>○ Se han establecido diversas relaciones entre diversos actores locales con el fin de poner en marcha el PRODECO.</li> <li>○ El PRODECO ha estimulado la conformación de organizaciones sociales que coadyuven al desarrollo, entre ellas, 42 CDLs; 3 CDDs, además de una amplia red de colaboradores, como ATs.</li> <li>○ El trabajo voluntario que realizan los CDLs y los CDDs y su participación en evaluar los criterios de elegibilidad y garantizar que se llegue a la población más pobre.</li> <li>○ Los espacios de coordinación que se generaron tanto a nivel de los Consejos de Desarrollo Departamental como los Consejos de Desarrollo Local.</li> <li>○ La posibilidad de ofrecer fondos para el desarrollo de proyectos productivos.</li> <li>○ Las posibilidades de la población pobre de organizarse en Comités de Producción, a fin de poder presentar proyectos para su análisis y/o selección en el marco del PRODECO.</li> <li>○ La riqueza de recursos humanos locales que participan dentro de los CDLs</li> <li>○ Las posibilidades de iniciar un debate sobre el desarrollo a nivel local.</li> <li>○ Las capacitaciones que se ofrecieron a los CDLs, a los Comités de Producción.</li> <li>○ Las diversas acciones que se tuvieron que realizar a fin de organizar a la población en comités de producción.</li> <li>○ Los diversos tipos de proyectos que se fueron generando en el área</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ El PRODECO se ha quedado hasta el momento actual, en una suma de proyectos y no como parte de una estrategia general de desarrollo.</li> <li>○ La no articulación del PRODECO con otros procesos de políticas sociales más globales actualmente en discusión en la SAS, como es el caso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, o las Redes de Protección social.</li> <li>○ La ausencia de un plan específico de desarrollo del PRODECO por departamento.</li> <li>○ La búsqueda por demanda de grupos interesados de presentar proyectos productivos</li> <li>○ Los criterios para la participación de los Asistentes Técnicos fueron poco claros.</li> <li>○ Falta de Asistentes técnicos verdaderamente comprometidos con sus comunidades</li> <li>○ La desarticulación con otros procesos generados en otros Ministerios.</li> <li>○ El poco protagonismo que se les dio a las municipalidades.</li> <li>○ El haberse concentrado en 3 departamentos en los cuales los índices de pobreza no eran de los más altos en el país.</li> <li>○ Las escasas organizaciones comunitarias existentes para impulsar proyectos productivos.</li> <li>○ Lo limitado de la intervención.</li> <li>○ La falta de participación real de las mujeres, los jóvenes e indígenas en los grupos de producción.</li> <li>○ Falta de recursos humanos locales y regionales capacitados en la temática.</li> <li>○ Los pocos recursos que se pueden invertir a nivel de cada una de las comunidades, lo que hace que de varios proyectos que se presentan sólo algunos reciban financiamiento.</li> <li>○ La poca capacidad técnica existente en las comunidades para poner en marcha este tipo de intervenciones.</li> </ul>

**Tabla 5.4 Resumen: Matriz de Análisis del Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO)**

<b>Diseño y Gestión</b>	
Tipo de Políticas Sociales	Focalizado a pequeña escala
Objetivos	Promoción de la inclusión social, la participación de los actores sociales involucrados y la descentralización institucional, con miras a mejorar la calidad de vida de la población en situación de extrema pobreza con discriminación positiva hacia los grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los indígenas de los sectores rurales y urbano marginales, de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú
Tipo de Prioridades Programáticas	1. Productivos o de generación de ingresos 2. Servicios Sociales 3. Fortalecimiento a estructuras municipales
Lugar de Diseño de la Política social	Oficinas de SAS y Banco Mundial
Fuente y tipo de financiamiento de la Política Social	Préstamos internacional. US\$ 11.180.000
Tipo de planificación de la Política Social	Plan de corto plazo
Forma de Provisión de la Política Social	Prestación de servicios de manera mixta (ong's; municipalidades; organizaciones comunitarias).
Grupos de Interés involucrados en las políticas sociales	Ong's; municipalidades, grupos comunitarios; Población Objetivo: población en pobreza en los depts. de Itapúa, Misiones y Ñeembucú.
<b>Implementación</b>	
Agente que implementa la Política Social	Grupos comunitarios; ong's + técnicos de la SAS.
Espacios de coordinación de la política social	Mediano. Luego de la elaboración y aceptación del proyecto; seguimiento a través de los Comités de Desarrollo Local (CDL).
Capacidad de Negociación	Bajo. Inicialmente fueron los técnicos del proyecto los que determinaron donde y a qué sectores se les asignaban los proyectos. Los CDLs podían sugerir pero no tenían la última palabra.
Nivel de Participación en el ciclo de la Política Pública	Bajo. Únicamente en la presentación de proyectos y en algunas recomendaciones a la implementación.
Planificación comunitaria	Bajo. Únicamente en la implementación de algunos proyectos
Diagnóstico comunitario	Bajo. Entre un 5-10% de los proyectos contaron con este componente
Mecanismos de Monitoreo	Irregulares. Más bien bajo.
Mecanismos de Evaluación	Irregulares. Más bien bajo
Relación de la Política Social con la generación de empleo o trabajo	Mínima. Generación de ingresos de corto plazo.

#### **5.2.4 Reflexiones sobre el PRODECO**

El Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario, es un programa que nuevamente utiliza el modelo de provisión de las políticas sociales siguiendo un enfoque de fondo de inversión social. Es un proyecto de corto plazo, focalizado, a pequeña escala y que no forma parte de una política más global de combate a la pobreza.

Al haberse seleccionado tres departamentos (Itapúa, Misiones y Ñeembucú), en donde los índices de pobreza no eran ni son de los más en el país (sino que están por arriba de la media), la pregunta que surgía era: ¿por qué se presentó y se negoció este tipo de proyecto a los organismos financieros internacionales? ¿Quién o quiénes determinaron que el trabajo se orientara hacia estas zonas del país?. Si bien, la respuesta no fue precisa cuando se consultó a personal de la Secretaría de Acción Social, más de alguno dejó en claro que el diseño y gestión de dicho proyecto se debió a ciertos acuerdos políticos a nivel de las instancias de gobierno. Es decir, había ciertos grupos de interés en las esferas del partido político oficial que presionaron para lograr la gestión de este proyecto.

Por otra parte, sí bien en la elaboración del diseño del proyecto se contó con datos estadísticos de la zona, los mismos no fueron utilizados para establecer líneas de base que priorizaran los municipios o comunidades de los tres departamentos en los que debería de implementarse el proyecto.

Una vez aprobado el proyecto, la Secretaria de Acción Social tuvo que conformar un equipo técnico que implementara el mismo. No se siguió un criterio estadístico de selección de grupos vulnerables, sino más bien se creó un modelo de trabajo basado en la generación de demanda; es decir, sólo aquellos grupos comunitarios que tenían capacidad para presentar propuestas de proyectos eran considerados como viables. Sin embargo, la creación de organismos locales como los Consejos de Desarrollo Local y Departamental, permitió que este tipo de situación empezara a ser discutida más ampliamente. De esa cuenta, a iniciativas de personas o instituciones locales se empezó a buscar a aquellas personas o grupos, en situación de pobreza, que podrían beneficiarse de algunas modalidades de proyectos productivos.

La generación de proyectos productivos tuvo también sus dificultades. No existía en las comunidades las capacidades técnicas, no sólo para la elaboración de los proyectos, sino también para la implementación de los mismos.

El nivel de inversión también era bastante bajo (US\$11.180.000); así que los proyectos podrían recibir entre US\$10.000 a US\$ 30.000 dólares por cada uno. Iniciativas mayores a dichos montos difícilmente podrían ser autorizadas.

En el ámbito de los proyectos productivos, al estar los mismos desvinculados del aparato de producción, en sus orígenes la mayoría de proyectos que se desarrollaban tenían que ver con iniciativas pobres para pobres. Los proyectos se relacionaban con: producción de detergentes; venta de chipa; venta de plantas medicinales; crianza de gallinas, de cerdos; tambo, panadería, etc.

Lo que no se tuvo mucho en cuenta fue las pocas herramientas que tienen los pobres para hacerse cargo de proyectos que implicaban manejo de caja chica, producción de informes de avance del proyecto, manejo de contabilidades, etc. Se pretendió resolver dichas limitaciones a través del apoyo que podrían dar los Asistentes Técnicos de los Proyectos, pero la escasez de los mismos y los costos que generaban, eran de nuevo otra limitante para los proyectos.

Al no estar vinculado el proyecto a ninguna estrategia de desarrollo más amplia, las municipalidades tenían realmente muy poco qué hacer. No podían influenciar ni decidir por el destino de los fondos. Así que, como lo manifestaron varios intendentes, se encontraron con diversas situaciones en donde el PRODECO podía dar más plata que lo que la misma municipalidad podía dar para la ejecución de servicios sociales.

Si bien, varios proyectos ayudaron a mejorar la calidad de vida de la población, los impactos han sido mínimos y limitados, ya que los mismos están pensados como proyectos puntuales y no articulados al aparato productivo. También los proyectos productivos que se vienen impulsando carecen de una estrategia de integración que les permita articular esfuerzos entre grupos de productores. Esta situación genera una serie de proyectos aislados y completamente desarticulados de un esfuerzo productivo conjunto. Orientar el trabajo hacia la conformación de cooperativas y/o grupos de productores a nivel local podría ser una buena salida para darle un mayor contenido social al trabajo que en la actualidad realiza el PRODECO.

La sociedad civil, si bien ha podido participar en los Comités de Desarrollo Local, ha visto limitadas sus opciones de participación, al no crearse las condiciones mínimas para que el proyecto les pudiera cubrir al menos los costos de movilización y de permanencia en las reuniones técnicas y de debate. De esa cuenta, sí bien los CDLs

podieron opinar sobre los proyectos, al final las decisiones siempre quedaron en manos del equipo técnico del programa. Tampoco se pusieron en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación que hicieran los ajustes correspondientes al modelo de intervención.

El PRODECO mostró luces y sombras de lo que la SAS podía hacer. Con fondos limitados, los proyectos que se implementaron en donde confluyeron buenos Agentes de Desarrollo Comunitario, buenos Asistentes Técnicos, buenos Consejos de Desarrollo Local y buenas iniciativas para proyectos por partes de Comités de Producción, mostraron tener capacidad de ofrecer condiciones favorables para la generación de ingresos y la obtención de recursos a la población que se beneficiaba de los proyectos.

### **5.3. El Programa Tekoporá (Red de Protección Social)**

#### **5.3.1 Presentación del Programa y Objetivos**

La Red de Protección y Promoción Social se concibió como un instrumento de combate a la pobreza en general y de la pobreza extrema en particular en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

El Programa Familias (Tekoporá) tiene por objetivo mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población paraguaya en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional a través de la entrega de bonos solidarios a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social de sus familias beneficiarias (transferencia condicionada de complemento al ingreso).

#### **5.3.2 Población Beneficiaria**

Para diciembre del 2005, el Programa Familias (Tekoporá) se encontraba en proceso de implementación en los departamentos de Caazapá y San Pedro, distritos de Buena Vista y Abai, distritos de Unión, Lima y Santa Rosa del Aguaray. 3.400 familias beneficiarias del Programa recibían transferencias condicionadas a diciembre del 2005. Esto es aproximadamente 19.380 personas (promedio de 5.7 miembros por familia), de los cuales 10,660 (55%) son niños y niñas de 0 a 14 años. Para el año 2006 se tiene previsto ampliar la cobertura del programa a fin de llegar a 12.000 familias beneficiarias, en el periodo 2007 a 27.200 y en el año 2008 a 35.000 familias.

### **5.3.3 Valoraciones sobre la Red de Protección Social**

Ocho años después de su creación, la Secretaría de Acción Social finalmente, hacia el año 2003 cuenta con una Estrategia para la Reducción de la Pobreza, la cual logra ubicar geográficamente y en términos de población, los índices de pobreza tanto a nivel departamental como municipal.

La utilización de datos estadísticos generados a través de los Censos Nacionales y las Encuestas Permanentes de Hogares, a la par de la creación del índice Plipex (Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema); le permitieron a la SAS visualizar estrategias más claras acerca de los departamentos hacia los cuales debería de orientar sus acciones.

Paralelamente a mejorar su capacidad en la utilización de los datos estadísticos, la Secretaría de Acción Social procedió a la contratación de una serie de consultores tanto nacionales como internacionales que le permitieran diseñar mejores mecanismos de intervención social.

Una vez ubicadas las zonas de mayor pobreza en el país, la Secretaría de Acción Social procedió a realizar una serie de reuniones con las autoridades locales de las áreas seleccionadas. Los departamentos que originalmente se priorizaron fueron los departamentos de San Pedro y de Caazapá. En dichos lugares también se realizaron reuniones con personal de salud y de educación. Se firmaron convenios con las Municipalidades de los Distritos Seleccionados y se conformaron Unidades Distritales del proyecto, las cuales le han iniciado a dar vida a la implementación de la Red.

A través de la Red de Protección Social, la SAS logra establecer diversos espacios de coordinación, tanto con las autoridades municipales de los municipios seleccionados, como con los representantes de Salud y Educación a nivel de los distritos.

Si bien, la conformación de Unidades Locales para el manejo del proyecto es importante, el fortalecimiento de la misma presenta desafíos importantes para el tipo de trabajo que la Red pretende alcanzar.

No sólo el seguimiento a las familias seleccionadas es un desafío importante, sino también la consecución de los indicadores establecidos en el marco de la Red. De esa cuenta, un desafío crítica por la SAS es el fortalecimiento de dichas estructuras bajo un marco de transferencias de capacidades, que requerirá un tiempo prudencial.

Por otra parte, el educar en las corresponsabilidades que las familias tienen para lograr una mejora sustantiva en los indicadores de salud y educación, no sólo depende de las familias, sino de la inversión que el Estado debe realizar para garantizar acceso adecuado a agua potable, servicios básicos de salud y educación y mejoras en el ambiente.

Si bien con la Red de Protección Social se avanza en la selección y atención a la población más pobre del país, la implementación de la Red es todavía muy incipiente y requerirá que la misma se convierta en una Estrategia de Estado que trascienda los momentos electorales, a fin de garantizar algún tipo de resultado. Esto también depende de la voluntad política del Estado de dotar a la SAS con los recursos económicos provenientes del Presupuesto Nacional, a fin de que pueda cumplir con los objetivos que se han establecido tanto con las familias como con las autoridades locales.

Durante visitas de campo, las personas involucradas en la implementación de la Red manifestaban también el deseo de que la SAS genere estrategias productivas que les permitan insertarse en el mundo del trabajo, o de la generación de ingresos. Una red que se sustenta únicamente sobre la base de transferencias condicionadas tiene el riesgo de generar una masa de población dependiente y carente de iniciativas.

Muchas de las personas que entrevistamos para este trabajo, siguen visualizando a la SAS como una institución que es capaz de dotar de brindar apoyos para la realización de proyectos, pero que no tiene mayor nivel de impacto a nivel de desarrollo de los departamentos, dado que sus estrategias están completamente desvinculadas del aparato productivo y de una estrategia general de desarrollo para el país.

Al igual que con PROPAIS I, y con PRODECO, el análisis y la discusión sobre pobreza y desarrollo en lo local y departamental, denotan un vacío que la SAS no ha sido capaz de llenar.

Sí bien, a nivel de las comunidades se empieza a visualizar una red importante de colaboradores, en términos generales, las estrategias implementadas a través de la Red de Protección Social tienden a ser limitadas y de poca movilización social.

**Tabla 5.5 Fortalezas y Debilidades de la Red de Protección Social**

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Red de Protección Social ha generado expectativas positivas en las comunidades a las que se dirige.</li> <li>○ Se han establecido diversas relaciones entre diversos actores locales, sobre todo con las autoridades municipales y directivos de los sectores de Salud y Educación con el fin de poner en marcha la Red.</li> <li>○ El contar con una ficha de selección de población beneficiaria, que establece criterios claramente establecidos, ha permitido mejorar la capacidad de determinar a quién debe de llegar la ayuda y a quién no.</li> <li>○ La construcción de indicadores locales que permitan ir visualizando mejoras tanto en educación como en salud.</li> <li>○ El contar con una red de voluntarios que acompaña el trabajo.</li> <li>○ Los espacios de coordinación que se generaron a nivel de las municipalidades.</li> <li>○ Las posibilidades de iniciar un debate sobre el desarrollo a nivel local.</li> <li>○ Las diversas acciones que se tuvieron que realizar a fin de seleccionar a la población que recibiría los beneficios de la Red.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Red de Protección Social, sí bien en su etapa actual es todavía muy incipiente, puede generar un modelo de política social que cree dependencia, dada la modalidad de subsidios, que no favorece la participación de la población en proyectos productivos.</li> <li>○ La no articulación de la Red de Protección Social con otros procesos de políticas públicas, sobre todo con las estrategias de generación de empleo y de generación de ingresos.</li> <li>○ La ausencia de un plan específico de desarrollo en los municipios y departamentos en los que la Red interviene.</li> <li>○ El poco protagonismo que se les dio a las municipalidades.</li> <li>○ La falta de articulación de estrategias más globales a nivel de los Ministerios y no solamente a nivel local.</li> <li>○ Las escasas organizaciones comunitarias existentes para impulsar otro tipo de proyectos.</li> <li>○ Lo limitado de la intervención.</li> <li>○ Falta de recursos humanos locales y regionales capacitados en la temática.</li> <li>○ Los pocos recursos que se pueden invertir a nivel de cada una de las comunidades, lo que hace que los subsidios o transferencias condicionadas sean realmente de muy poco impacto en la vida de las familias.</li> <li>○ La poca capacidad técnica existente en las comunidades para poner en marcha este tipo de intervenciones.</li> </ul>

**Tabla 5.5 Resumen: Matriz de Análisis de la Red de Protección Social.**

<b>Diseño y Gestión</b>	
Tipo de Políticas Sociales	Focalizado a Mediana Escala, aunque en la actualidad aún a pequeña escala
Objetivos	Mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población paraguaya en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional a través de la entrega de bonos solidarios a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social de sus familias beneficiarias (transferencia condicionada de complemento al ingreso). Originalmente puesta en marcha en los departamentos de San Pedro y Caazapá.
Tipo de Prioridades Programáticas	Transferencias condicionadas al logro de resultados familiares en salud y educación
Lugar de Diseño de la Política social	Oficinas de SAS y Banco Mundial
Fuente y tipo de financiamiento de la Política Social	Préstamos internacional. US\$ 25.000.000 (De los fondos del PROPAIS II)
Tipo de planificación de la Política Social	Plan de mediano plazo
Forma de Provisión de la Política Social	Prestación de servicios de manera mixta ( municipalidades-familias-gobierno central y ong´s).
Grupos de Interés involucrados en las políticas sociales	Municipalidades, grupos de familias pobres. Población Objetivo: población en pobreza en todo el país, pero sobre todo en los departamentos priorizados: San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, y Caazapá.
<b>Implementación</b>	
Agente que implementa la Política Social	Unidades Locales con apoyo de la municipalidad de la localidad + técnicos de la SAS.
Espacios de coordinación de la política social	Mediano. Luego de la elaboración y aceptación del proyecto; seguimiento a través de las Unidades Locales.
Capacidad de Negociación	Mediano. Inicialmente fueron los técnicos del proyecto los que determinaron donde y a qué sectores se les asignaban los recursos, con base a indicadores estadísticos.
Nivel de Participación en el ciclo de la Política Pública	Mediano. Leve capacidad de las municipalidades para negociar la incorporación de familias al programa.
Planificación comunitaria	Bajo. Solo la recepción de la transferencia condicionada. No se discuten los indicadores.
Diagnóstico comunitario	Mediano. Gracias a los datos generados en los Censos y Encuestas Permanentes de Hogares. Poca discusión sobre los mismos a nivel local.
Mecanismos de Monitoreo	Con cierta regularidad.
Mecanismos de Evaluación	Con cierta regularidad.
Relación de la Política Social con la generación de empleo o trabajo	Nula.

### **5.3.4 Reflexiones sobre la Red de Protección Social**

La puesta en marcha de la Red de Protección Social por parte de la Secretaría de Acción Social, es fruto de los aprendizajes adquiridos en la región y en otras partes del mundo, gracias a las iniciativas puestas en marcha tanto por el Banco Mundial, como por el Banco Interamericano de Desarrollo. La Red, en sus orígenes tomó nota de programas similares que se estaban ejecutando tanto en Brasil, Chile, como en Nicaragua y en otros países. Siguiendo un modelo de provisión de las políticas sociales de tipo focalizado, a mediana escala y con tendencia al crecimiento, la SAS consideró que este era el mejor modelo para el combate a la pobreza. Sin embargo, a diferencia de otros países, en donde los modelos de intervención tipo Red de Protección tienen nexos con el aparato productivo, a fin de garantizar la incorporación de las personas al mundo del trabajo, en el Paraguay dicho nexo no fue establecido.

De esa cuenta, al haberse seleccionado con los departamentos más pobres (que si bien necesitan una serie de intervenciones de vario tipo), también la SAS se dio cuenta que no debía de establecer solamente un modelo de transferencias condicionadas o subsidios, sino que necesita trabajar más en las raíces de las causas estructurales de la generación de la pobreza. Esta ausencia de una política más global de desarrollo es nuevamente una de las grandes limitantes de la Red de Protección Social.

Por otra parte, sí bien en la elaboración de la Red se nota un avance significativo en la utilización de los datos estadísticos, generados en los Censos y Encuestas, los grupos locales aún no han recibido la transferencia adecuada de dichos datos, a fin de generar un clima de alianza y compromiso de los municipios en el combate a la pobreza.

Si bien, el nivel de inversión de la Red de Protección Social no es alto (US\$ 25.000.000) para las necesidades que se tienen en el país, como punto de partida puede ser un buen inicio para demostrar la utilidad de tales intervenciones.

De nuevo, la Red al no estar vinculada a ninguna estrategia de desarrollo más amplia, las municipalidades tenían realmente muy poco qué hacer. No pueden decidir por el destino de los fondos; como tampoco por otro tipo de indicadores que el municipio quisiera alcanzar. No puede movilizar a la población hacia una agenda más amplia a nivel local, al definirse la estrategia de subsidios condicionados a la familia. Es decir, la

generación o incorporación de otros elementos a la Red, sobre todo, la de proyectos productivos, podrían mejorar el rendimiento que la Red vaya teniendo hacia el futuro.

Tampoco la Sociedad Civil puede participar grandemente en las discusiones, en cuanto que la Selección de las familias y la dotación de los recursos es algo que queda en manos de la SAS y de las unidades locales, pero el eje central que debería ser el desarrollo de las comunidades no es objeto de discusión.

Si bien se han puesto en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación, los mismos se relacionan con el logro de indicadores familiares tanto en el ámbito de la salud como en el de la educación.

Si bien, la Red de Protección Social es una iniciativa bastante loable que permite llegar a las poblaciones más empobrecidas del país, la falta de infraestructura, así como de recurso humano calificado en las regiones, presenta desafíos que condicionan fuertemente los impactos que la misma pueda tener.

#### **5.4. Reflexión Final sobre las Políticas Sociales en la Secretaría de Acción Social**

En nuestra investigación, se sostiene que la articulación y relación de 4 campos fundamentales: Estado, mercado, sociedad civil y nación pueden explicar más ampliamente la emergencia de la política social en el Paraguay. Bajo este marco teórico nos interesaba:

1. Analizar el peso que la relación de las variables Estado, Mercado, Sociedad Civil y Nación, y su interrelación, tienen en la conformación de la política social en el país.
2. Determinar el perfil que adopta la política social en el proceso de la transición democrática en el Paraguay.

Desde la transición democrática asistimos a un proceso de rearticulación y redefinición de roles en los diversos actores que conforman la realidad paraguaya; los cuales no sólo tienen un impacto en los procesos de construcción del Estado de Derecho, la consolidación democrática, sino también en los modelos que se siguen en la elaboración y puesta en marcha de la política pública.

Si bien constatamos que en estos últimos 16 años de transición democrática, el Estado paraguayo se ha ido permeando progresivamente a la participación de la sociedad civil, todavía prevalecen prácticas antidemocráticas muy del período anterior (poco espacio para incidir en la política pública, centralización en la toma de decisiones, caudillismo y único líder, prácticas corruptas y antipopulares, etc.)

La Constitución Nacional de 1992 establece en su artículo 1º. “La República del Paraguay se constituye en Estado Social de Derecho.... se fundamenta en el reconocimiento de la dignidad humana”. Este enunciado, que sitúa los Derechos de la Persona Humana y el bien común son las normas claves que deberían guiar la construcción del contrato social y el consenso entre paraguayos y paraguayas.

Los largos años de dictadura, conformaron un tipo autoritario de Estado que consolidó un modelo de institucionalidad que, detrás de algunas apariencias democráticas (sufragio, Parlamento, Constitución), instrumentaba la sujeción de la sociedad civil al

Estado y al gobierno. El *autoritarismo de Estado* en Paraguay incluía el manejo arbitrario del gobierno, pero también el control de la sociedad a través de sindicatos, partidos y toda una cultura de Estado (<sup>181</sup>).

Este crónico déficit democrático, frecuentemente se traduce en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, amiguismo y, en casos extremos, de nepotismo, que no sólo fueron la expresión del régimen anterior, sino que aún hoy, perduran como prácticas constantes en el ejercicio del poder político. Son frecuentes los casos de “captura” de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, sobre todo, ligados a grupos vinculados con el poder oficial (<sup>182</sup>).

Por otra parte, dado que históricamente la economía del Paraguay se basa en la explotación y exportación de productos primarios, el modelo productivo y de desarrollo está profundamente permeado por la tradicional estrategia primario exportadora, lo cual imprime una fuerte tendencia a la reprimarización de la economía paraguaya. De esa cuenta, la modernización de la economía se ve sectorialmente acotada y “parcializada” hacia la actividad primaria de exportación. Dinámica que a su vez está cruzada por una creciente tendencia importadora, centrada en necesidades y consumo artificiales de los sectores altos y los llamados nuevos ricos del país, aunque no solamente locales, ya que Paraguay opera también como cabecera de puente de otros mercados de la región. En cuanto a las importaciones, se puede conjeturar una orientación decididamente permisiva y obstaculizadora de todo posible desarrollo industrial o al menos agroindustrial, en tanto se caracterizaría como un mercado abierto al comercio de intermediación, el contrabando y al tráfico de productos internacionalmente prohibidos de altas rentabilidades. Se constata una aguda dependencia de la productividad y del modelo económico al sector exportador, donde no existen ni siquiera suaves esfuerzos de industrialización (<sup>183</sup>).

---

<sup>181</sup> Ocampos, Geneveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente.** BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999.

<sup>182</sup> Iglesias, Enrique V. **Democracia y Desarrollo: la política importa.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

<sup>183</sup> Caputo, Luis. **Rasgos Macroeconómicos generales del Paraguay. Estructura Agraria.** Documento de Trabajo No. 80. Base Investigaciones Sociales, Asunción, Paraguay, Mayo 1996.

Si bien, el golpe de Estado de 1989 y la transición política que se inicia con él iniciaron un proceso de cambio para revertir la tradición de gobierno autoritario y altamente centralizado; los logros obtenidos hasta ahora, a decir de Domingo Rivarola, “son procesos institucionales de alcance periférico y limitado”<sup>(184)</sup>.

Si bien, la apertura democrática ha significado para la gente avances importantes en la construcción del Estado de derecho, la política sigue transcurriendo mayoritariamente por los cauces tradicionales. El espacio público paraguayo presenta una gran fragmentación, mostrándose recluida la asociatividad, la confianza mutua y la cooperación en pequeños agregados como la familia o la vecindad. Las identidades más fuertes son de territorios de pequeño formato, donde ejerce su dominio ‘la tribu’, la localidad, los vecinos. La forma de participación histórica del paraguayo en sus comunidades, es totalmente sectorial y corporativa al interés de su grupo local <sup>(185)</sup>. Como diría un analista político, se trabaja en “enseñar a la gente a votar, pero no se le enseña a saber elegir. Las elecciones de 15 años de transición, siempre son ganadas por el Partido Colorado” <sup>(186)</sup>

En el caso paraguayo, desde el inicio de la transición, con la apertura del Estado a respetar los derechos civiles y políticos se abrieron puertas para que la sociedad se desarrollara. Si bien, este nuevo espacio fue reivindicado por el movimiento campesino, no pasó lo mismo con otros movimientos, que aún hasta hoy no logran articular de manera adecuadamente sus demandas.

La sociedad civil paraguaya ha sido una sociedad civil débil. En el momento actual, sólo el movimiento campesino es capaz de establecer una relación de “no dependencia” con el Estado y de forzarlo a sentarse a la mesa para negociar una posible agenda de trabajo. El movimiento sindical y el movimiento estudiantil son casi inexistentes. A excepción de las demandas de los estudiantes de educación media, que en buena medida se han centrado en los últimos años en la demanda por el Boleto Estudiantil, otro tipo de

---

<sup>184</sup> Rivarola, Domingo. **Transición, crisis y cambios estructurales**. Correo Semana. Diario Ultima Hora. Asunción, Paraguay, 3-4 de marzo del 2001. pp. 12-13

<sup>185</sup> Brugnoli, Jorge Pablo. *La ciudadanía en la era de las redes En: Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 239. Noviembre 2003. p.12

<sup>186</sup> Entrevista a Stella Cacase, Exdirectora de DECIDAMOS y secretaria ejecutiva de la Coordinación de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Septiembre 2004.

demandas no generan una agenda que obligue al Estado a negociar con este tipo de actores.

Los largos años de dictadura sufridos por el país, así como el centralismo en la toma de decisiones, sumado a la pobreza y a la exclusión social, económica y cultural de grandes sectores poblacionales, han dado como resultado una profunda debilidad en la capacidad de las organizaciones sociales y comunitarias en incidir en la vida pública, política, económica y social del país.

En el nivel local (comunidades rurales) las organizaciones comunitarias son débiles; al margen de su “participación” en los procesos electorales no existe entre la población una cultura que favorezca su participación permanente en esfuerzos de desarrollo local.

Esta ausencia en la cultura de participación social y/o comunitaria, se ha visto agravada no sólo por la ausencia de políticas de gobierno o de Estado que favorezca la emergencia de las comunidades como actores claves en el desarrollo social, sino también por una serie de promesas incumplidas, actos de corrupción, prebendarismo y clientelismo en la función pública.

Según Delich, siguiendo la teoría relacional, el modelo exitoso no es aquel cuya base se centra en el mercado; es más bien, aquel que articula de manera adecuada al Estado, la sociedad y el mercado. Este coeficiente de articulación se refleja en los siguientes aspectos: Por la capacidad del Estado de establecer políticas de Estado, de la sociedad de orientarse culturalmente hacia la racionalidad y del mercado de introducir no sólo el consumo sino la producción como elementos constitutivos de la relación ( <sup>187</sup>).

El modelo paraguayo no ha sido muy exitoso en articular de manera adecuada al Estado con la Sociedad Civil. Las relaciones de sujeción, de compra de voluntades, de clientelismo y patrimonialismo, le hacen aún mucho daño al país. En el caso específico de la Política Social, el Estado paraguayo tampoco ha sido muy eficaz en establecer política de Estado, en tanto que las políticas que se han puesto en marcha son más de

---

<sup>187</sup> Delich, Francisco. a) *La crisis en la crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea*. Editorial Eudeba. 1era. Edición, Buenos Aires, Argentina, 2002.

índole paliativo y no están orientadas a genera un modelo de desarrollo alternativo, sino más bien a contener la conflictividad social.

La conquista de derechos, aún cuando están ampliamente garantizados por el Estado paraguayo a través de su Carta Magna y de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que el país ha ratificado, es una lucha cotidiana que la sociedad paraguaya tiene que librar. . No es un regalo que el Estado le dará sino el fruto de conquista cotidianas, en donde no sólo se fortalecen las capacidades de propuesta y de negociación de la sociedad civil, sino que a la vez legitima también al Estado y permite la construcción de un Estado democrático.

### **Análisis sobre las Políticas sociales**

Los cambios en la forma y el espectro del accionar del Estado en cuando a las políticas de bienestar son de interés crítico para los sectores populares. Los Servicios sociales y las políticas sociales no solo afectan la vida diaria, sino también juegan un papel importante en la naturaleza de vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad.

Las políticas estatales tienen un papel en definir “las reglas de juego” de la redistribución social y de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Según éste enfoque, el Estado de Bienestar es el resultado de las coaliciones políticas de clase que han probado ser decisivas en las variaciones del mismo (<sup>188</sup>)

A partir de la transición democrática vivida en el país desde 1989, han sido frecuentes los reclamos que la sociedad paraguaya ha hecho sobre los déficits en la democracia. Estos déficits pueden notarse, pero no se le limitan solamente a ello, a las constantes demandas por salud y educación; las constantes críticas al Estado por la situación de inseguridad en la que se encuentra el país, pero también en una disminución del ejercicio del voto en los procesos electorales. En el período también la pobreza se incrementó pasando de un 23% hacia inicios de la década de los 90's, a un 48% a mediados de los 2000.

---

<sup>188</sup> Esping-Andersen, Gosta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Cuando en el año 1995 se crea la Secretaría de Acción Social (SAS) como el órgano rector del conjunto de acciones gubernamentales de las políticas y programas sociales en el país, no sólo se tiene la esperanza que la misma promoverá de manera activa el establecimiento de políticas públicas amplias y generosas para los sectores populares, sino que también abrirá de manera permanente el debate sobre el modelo de políticas públicas que el país requiere y necesita para hacerle frente a las grandes necesidades de su población.

Sin embargo, el modelo de Secretaría que emerge es muy parecido al modelo puesto en marcha en otros países de América Latina, bajo el formato de los Fondos de Inversión Social, los cuales habían surgido como resultado de la profunda crisis económica que afectó a muchos países de la región, así como por los procesos de reestructuración del Estado que en buena medida venía siendo promovida como resultado de los programas de Ajuste Estructural que fueron aplicados en el continente durante este período, bajo un modelo económico de corte neoliberal.

Es decir, el modelo de políticas sociales que a partir de ese momento se pondrían en marcha estaría fuertemente condicionada por un modelo de provisión de bienestar social incompleto, orientado a grupos en riesgo y bajo criterios de focalización, así como con programas de corto plazo y de baja inversión social. Esto generaría también un modelo institucional relativamente débil, con poca capacidad de acción y con escasos recursos económicos y financieros.

Los programas están básicamente orientados a mitigar los efectos del ajuste económico, y la subsecuente pobreza que trajo consigo. El énfasis está puesto en focalizar el gasto hacia los sectores más pobres y/o empobrecidos, sin una participación mayor de otros grupos sociales, que puedan reivindicar derechos. El énfasis del modelo está puesto en la racionalidad del gasto mediante una adecuada asignación de los recursos a grupos focalizados; sin ir más lejos hacia las causas estructurales que generan la pobreza en el país.

La Secretaría de Acción Social siguió entonces un modelo de intervención que limita grandemente el ejercicio de los derechos ciudadanos. Diversos autores han señalado críticas a la forma en la que los mismos se pusieron o se ponen en marcha aún hoy día

en diversos países de América Latina. Las críticas más frecuentes que se encuentran son (189, 190, 191, 192, 193, 194):

1. Muchas veces, el concepto de bienestar que está detrás de los Fondos Sociales se relaciona principalmente con un concepto de caridad más que con un concepto orientado a erradicar la pobreza estructural.
2. Desde que se crearon los Fondos Sociales, como parte de las políticas de compensación por el ajuste estructural, ha sido muy difícil reorientarlos hacia políticas de desarrollo de más largo plazo.
3. Los costos de implementar este tipo de programas pueden ser altos.
4. Hay un riesgo en no seleccionando adecuadamente a los grupos sociales con los que el Fondo trabajará, así como también hay riesgos en el tipo de definición que se use para seleccionar a los grupos vulnerables y la determinación de quiénes son los pobres en el país.
5. Los Fondos Sociales no han se desarrollado con la idea de reconocer los derechos sociales de los ciudadanos, sino más bien como un medio para reaccionar a una situación social y política determinada, que se relaciona principalmente con la crisis económica.
6. El Fondo Social han priorizado más la inversión en infraestructura física más que la inversión en Capital Humano. Han construido más caminos que organización institucionalizada. (195)

---

<sup>189</sup> Reilly, Charles. (1998) Balancing State, Market, and Civil Society. Ngos for a New Development Consensus. Chapter 8. In: Victor E. Tokman and Guillermo O'Donnell (Ed).1998. Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges. University of Notre Dame Press. Indiana, USA. Pp. 169-205

<sup>190</sup> Devereux, Stephen. (2002) **Social Protection for the poor: Lessons from recent international experience**. IDS Working Paper 142. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex. England.

<sup>191</sup> Alcazar, L. and Wachtenheim, E. (2000). Determinants of Success of Social Fund Projects: the case of FONCODES. Washington, D.C. World Bank.

<sup>192</sup> Stewart, Frances and van der Geest, Willem. (1995) **Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?** International Labour Office. Employment Department. Employment Papers. No.2 . 39 pp.

<sup>193</sup> Grosh, Margaret E. 1995. **Five Criteria for Choosing among Poverty Programs**. In: Lusting, Nora. (Ed). 1995. **Coping with austerity. Poverty and Inequality in Latin America**. The Brooking Institution and the Inter-American Dialogue. Wahington, D.C. 1<sup>st</sup>. Edition. Chapter Five. Pp. 146-186. 460 pp.

<sup>194</sup> Newman, John, Steen Jørgensen and Menno Pradhan. (1991) **How did workers benefit from Bolivia's Emergency Social Fund?**. The World Bank Economic Review, Vol. 5, No. 2: 367-393. May 1991.

[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830\\_98101911462926/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830_98101911462926/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

<sup>195</sup> Reilly, Charles. Balancing State, Market, and Civil Society. Ngos for a New Development Consensus. Chapter 8. In: Victor E. Tokman and Guillermo O'Donnell (Ed).1998. Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges. University of Notre Dame Press. Indiana, USA. Pp. 169-205

7. La calidad y la cantidad de focalización puede ser también un problema.
8. Los criterios para la selección de proyectos puede no ser rigurosa.
9. Las intervenciones de los fondos puede ser desigualmente implementadas, así como también la entrega de servicios puede ser irregular o fragmentada.
10. La calidad de la inversión puede también ser un problema.
11. Los Fondos Sociales pueden sufrir también de alta dependencia del nivel central de poder, pueden contribuir a crear una forma corporativista, clientelista o patrimonialista de política social. <sup>(196)</sup>
12. Frecuentemente, la participación comunitaria puede ser nominal o una práctica coercitiva.
13. La coordinación Inter.-sectorial entre los Fondos y los ministerios ha sido muy difícil de poner en práctica.
14. Los Fondos Sociales dependen fuertemente de recursos externos y son financieramente insostenibles en el largo plazo. Hay también una dependencia de los criterios establecido por las organizaciones multilaterales.
15. Muy pocos son los datos que existen sobre el impacto que los fondos tienen en el largo plazo a nivel comunitario, así como en la organización y participación social.

García Delgado y De Piero indican que este modelo de política social está en sintonía con la configuración de un Estado mínimo y una sociedad de mercado; por lo cual, al no abocarse a resolver los graves problemas de la sociedad, sino a paliar temporalmente las necesidades sociales o bien a poner parches a las dificultades, termina siendo insuficiente en tanto que la política social tiene como función la contención y la descentralización de los puntos conflictivos. En este contexto, los derechos ciudadanos de tercera generación (derecho al desarrollo), son desvinculados de los derechos sociales y del trabajo.

En el caso paraguayo, la existencia de un mercado con tendencia a la reprimarización, con un bajo nivel industrial, sustentado básicamente en la producción agrícola y ganadera; y sirviendo de puente en el comercio de intermediación en la región, no hace

---

<sup>196</sup> Segarra, Monique. **Redefining the Public/Private Mix: NGOs and the Emergency Social Investment Fund in Ecuador. (1997)** In: Chalmer, Douglas; Vilas, Carlos; Hite, Katherine; Martin, Scott; Piester; Kerianne; Segarra, Monique. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation.* Oxford University Press. Chapter 20. 644 pp.

muchos esfuerzos porque a nivel del Estado se articulen políticas sociales que beneficien a grandes sectores de la población. Más bien trata de eludir el pago de impuestos, establece con el estado pactos corporativos que le garanticen la máxima ganancia y el fácil acceso al capital; fomenta y anima la corrupción en sus negocios con el Estado, etc. De esa cuenta, le es más propicio un Estado mínimo, que reduzca el gasto, y que reduzca los aportes patronales y los impuestos.

Otro aspecto que García Delgado y De Piero manifiestan es que, en este modelo, la cuestión social aparece escindida del bien común y de la justicia, en cuanto que el modelo toma cuerpo en el esquema de la regresividad y concentración económica, en detrimento de grandes sectores de la población que quedan excluidas de los beneficios económicos y sociales que el Estado debería de proveerles.

Como norma general, los Programas de Compensación Social, en sus orígenes no plantean el reconocimiento de los derechos sociales sino son una reacción a una situación política y social dada, en un momento coyuntural determinado. Es decir, el impulso de las políticas sociales no se ve sustentado en una Ciudadanía Activa que las reclama, sino más bien en un proceso a través del cual, el Estado utiliza dichas políticas como mecanismo de transacción y de negociación con elites locales o como redistribución a determinados grupos.

En el caso del Paraguay, este modelo de hacer política social encontró su asidero no sólo en la dependencia de los modelos externos impulsados por el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales, sino también en la debilidad de articulación, lucha y propuesta que ha mostrado la sociedad civil en el país.

Como se sabe, con la democratización, crece en importancia la sociedad civil organizada, con nuevos actores sociales, nuevas demandas y nuevas mediaciones. En este proceso se produce la ampliación del espacio público y se acentúa la desestatización de la política. Cambian la cultura política y las formas de organización y participación ciudadana, lo que genera tensiones en el seno de la propia sociedad civil (<sup>197</sup>).

---

<sup>197</sup> Grybowski, Cándido. **Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina.

La sociedad civil paraguaya casi nunca, en las últimas décadas, ha logrado un equilibrio con el Estado. Es siempre el Estado el que marca la agenda de esta relación y la relación que el Estado le determina a la sociedad civil es de sujeción permanente.

La gestión de la política social en Paraguay durante la última década (determinada por la articulación de las variables Estado, Sociedad Civil, Mercado y Nación), ha mostrado un limitado impacto, no sólo por el poco volumen financiero que la misma reciben, sino porque no responde a un proceso articulador de políticas públicas que refuerce y fortalezca las iniciativas de la sociedad civil y el aparato productivo del país. Esta situación está en buena medida condicionada por un pasado autoritario que aún hasta hoy sigue teniendo una influencia significativa en la vida social y política del país, y que por consiguiente, la limita.

Por otra parte, los sucesivos gobiernos desde el inicio de la transición han diseñado programas de corto plazo que han sido utilizados más con fines político partidistas que con el afán de resolver los graves problemas de la sociedad Paraguaya. Hay una tendencia a maximizar el discurso sobre participación ciudadana, pero en la práctica, la misma es mínima, insuficiente y de poco impacto. Presenta graves vacíos en cuanto a la participación de líderes comunales, empresariado local, líderes religiosos y juveniles, en tanto que los mismos no han sido considerados como elementos importantes dentro del modelo.

Los exiguos recursos financieros aportados por el Estado Paraguayo, en tanto gasto social (9,0 del PIB en el período 2002-2003, equivalente a una inversión per cápita de 114 US\$ por habitante), son insuficientes para atender las graves demandas de la sociedad. Adicionalmente a ello, la Secretaría de Acción Social ha mostrado una dependencia casi total a los préstamos internacionales y a los fondos de cooperación externa. Por ejemplo, de los casi US\$ 112 millones de dólares manejados en el período 1996-2005; US\$ 95 millones ( 85% se correspondían a créditos internacionales) y sólo US\$ 17 millones (15%) eran fondos situados por el gobierno nacional para la atención de las necesidades de la población. Si dichos fondos los distribuimos en los 10 años

---

Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

analizados nos damos cuenta que por año correspondería una inversión de 11.2 millones de US\$, los cuales son insuficientes para hacerle frente a la pobreza de más de 2.7 millones de paraguayos y paraguayas.

Adicionalmente, los mecanismos de asignación de dichos recursos vienen condicionados por las normas de contratación a la que están sujetas con los organismos financieros internacionales, sobre todo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De esa cuenta, escasos recursos, debilidad institucional, incapacidad de la sociedad civil, posibilitan un modelo de políticas sociales sustentado en baja cobertura de Bienestar Social, bajos niveles de protección a la población vulnerable, criterios básicos de focalización de los escasos recursos, riesgo de captura de las políticas sociales por grupos de interés particular; así como prioridades programáticas de corto plazo o de emergencia, bajos niveles de participación ciudadana; e irregulares mecanismos de control, monitoreo y evaluación de dichas políticas.

Como hemos visto en capítulos anteriores, en Paraguay, debido a razones históricas de orden económico, político y social, se ha generado una sociedad con enormes dificultades para la incidencia política en los planos local, regional y nacional.

La participación ciudadana para ejercer sus derechos y reclamar sus obligaciones también se ha visto desestimada en la última década por la actitud manifiesta del Estado a no considerar o darle importancia a los manifestado por ésta, o aún más, a la tendencia a reprimirla cuando ha optado por mecanismos de lucha populares tomando calles y plazas. Pero también es cierto, que una débil sociedad civil tiene poca capacidad para generar impacto. A ello se suma el descuido en la formación de nuevos líderes, el descuido en los procesos de recambio dirigenial; y la repetición de patrones de comportamiento autoritarios tan frecuentemente criticados en el actor gubernamental.

Al modelo de política social implementado en el país en la última década le ha faltado no sólo la sociedad civil sino también las autoridades locales. Es claro que una política social que no vincula directamente a las autoridades municipales y departamentales tiene poca consistencia. Una queja frecuentemente que encontramos durante nuestro

trabajo de campo fue que las autoridades de algunos municipios se quejaban que los proyectos que la Secretaría de Acción Social establecía en sus comunidades superaban los fondos totales que la Municipalidad podía disponer para todo un año de trabajo. Ciertamente que esto se ha ido modificando progresivamente con una mayor dotación de Royalties que provienen para los municipios de las ganancias que se obtienen de las hidroeléctricas Itaipú-Yacyretá y que entonces, las decisiones de enfrentar las necesidades de las comunidades quedaba fuera del ámbito de autoridades legítimamente electas.

La búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo para el Paraguay pasa por devolverle el sentido a la política. Es necesario problematizar el país y sus necesidades. Abrirse al debate con todos los sectores interesados en construir un Proyecto País. Es necesario hacer sentir a la población su importancia como elemento estratégico en la construcción de dicho proyecto.

La reinterpretación de Paraguay pasa necesariamente por un Estado que se democratice; una sociedad civil que se fortalezca y ocupa su lugar; la emergencia de un mercado que no se centralice únicamente en la tendencia primarizadora sino que estimule un modelo de desarrollo con generación de excedentes y redistributivo y que fortalezca el sentido de identidad y de pertenencia a un proyecto común.

Las políticas sociales pueden ser un buen vínculo para definir no sólo ¿qué necesitan los pobres? sino ¿por qué están pobres? ¿cuáles son las razones que generan la pobreza en el país? ¿Qué estrategias productivas seguir para incorporar a esa masa de recursos humanos que el país desperdicia? . Así que la política social puede ser un buen vehículo para arrancar el debate sobre los modelos de desarrollo en el país y cómo el país se posiciona en un mundo globalizado.

La discusión debe llevar también hacia como articular las políticas sociales a fin de garantizar la universalidad de los derechos. El Estado puede interactuar con las fuerzas sociales constituyendo con ellas la estructura de la relación entre Estado y sociedad que determinará la dinámica posterior de las políticas. Pero las política sociales, en determinadas coyunturas históricas, también pueden tener una incidencia más autónoma, en tanto contribuyen a configurar actores y a redistribuir poder entre ellos,

pues no sólo la política crea políticas sociales; las políticas sociales también crean política. <sup>(198)</sup>

En este contexto la coordinación y articulación de las políticas sociales, debe pensarse en función de estrategias de desarrollo que promuevan la superación de la pobreza y que no consistan sólo en un paliativo que la disciplina y reproduce. Es en este marco que las políticas sociales son consustanciales con las políticas de crecimiento económico, no hay una sin la otra, cuando se trata del desarrollo local. Cuando se supera el divorcio entre políticas sociales y políticas económicas es cuando se deja de trabajar sobre los síntomas de la pobreza para pasar a trabajar sobre sus causas.

---

<sup>198</sup> Alonso, Guillermo V. **Política y seguridad social en la Argentina de los '90**. Miño y Dávila editores. FLACSO. 1era edición, Buenos Aires, Argentina, marzo del 2000.

## **CAPITULO VI: ESTUDIOS DE CASO DE POLITICAS SOCIALES A NIVEL LOCAL**

### **6.1 Caso No. 1: Distrito de Atyrá. Departamento de Cordillera**

#### **Datos Socio-demográficos**

El municipio de Atyrá está ubicado al oeste del tercer departamento, el departamento de Cordillera, a casi 60 kilómetros de Asunción. Tiene como límites los municipios de Altos, Loma Grande, Arroyos y Esteros, Tobatí y Caacupé; el Departamento de Paraguari lo linda al sur. Sus principales vías de comunicación terrestre son el Ramal de la Ruta No. 2 y los ramales que lo unen con las ciudades de Tobatí y Caacupé.

La ciudad fue fundada en 1.556 por Domingo Martínez de Irala. El origen del nombre proviene de aty-ha que significa lugar de reunión. Se cree que antiguamente los jefes indígenas de la zona se reunían en este lugar entre 7 árboles de yvapoó, específicamente en el predio que hoy se encuentra la Municipalidad.

La ciudad cuenta con una plaza central y otras tres plazas distribuidas en las distintas zonas del municipio, el cual está dividido en cuatro barrios: San Antonio, San Blas, Las Mercedes, y María Auxiliadora. Además se divide en catorce compañías o localidades: Candia, San Vicente, Gral. B. Caballero, Zanja Jhu, Comandante Ojeda, Caacupemí, Tacuaty, Mbururú, Candia Loma, Carumbey, Caygua, Potrero, Lote Nuevo y Monte Alto. La zona urbana está dividida en 70 manzanas y el municipio dispone de alrededor de 2.500 viviendas.

### Ilustración 6.1 Mapa del Departamento de Cordillera



Para el año 2002, contaba con una superficie de 145 km<sup>2</sup> y un total de 13,310 personas, correspondiente a 2,849 hogares con un promedio de 4,7 personas por hogar. No tiene población indígena. Tiene una densidad de población de 91,5 habitantes por km<sup>2</sup>. El 31,7% de la población vive en el área urbana (4,222 personas); y un 68.3% vive en el área rural (9,088 personas). El 23,2% de los hogares tiene jefatura femenina.

El porcentaje de personas viviendo en pobreza para el año 2002 alcanzaba 3,890 personas, equivalente a 29.3% de su población. El índice de mortalidad infantil en menores de 1 año (por mil nacidos vivos) para el año 2002 fue de 24,5.

El índice de Desarrollo Humano estimado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo indica que el mismo pasó de 0.703 en 1992 a 0.769 para el año 2002.

Para el año 2002, el total de personas ocupadas en Atyrá era de 4,231 personas, equivalente a un 31.78% del total de su población. Del total de población ocupada el 24.9% son mujeres.

**Tabla No. 6.1 Evolución Poblacional del Municipio de Atyrá. 1950-2002.**

Distrito	1950		1982		1992		2002	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana
Atyrá	6.748	956	9.983	2.322	10.778	3.180	13.310	4.222

Fuente: DGEC. Atlas Censal de Paraguay. 2004.

### **La Experiencia**

Atyrá era una de las tantas ciudades del Paraguay con poca o casi nula participación ciudadana en la conducción del municipio.

En 1991, cuando Don Feliciano Martínez ganó la intendencia por un margen de 9 votos, la población no pensaba que en pocos años se iba a ver involucrada en un enorme esfuerzo de hacer de Atyrá la ciudad más limpia del país.

El hecho de ser una ciudad chica, de poco más de 10 mil habitantes, tenía sus ventajas y desventajas. Las primeras era que todos se conocían y el relacionamiento era personal y fácil; las segundas se vinculaban con la actitud conservadora que suele tener este tipo de comunidades (<sup>199</sup>).

Atyra ha experimentado importantes cambios que han conducido a este municipio del anonimato a la fama. Los cambios se inician con lo que algunos han denominado la “revolución higiénica”. Se trata de un proceso de implicación de la ciudadanía en la gestión de las labores de limpieza municipal que ha llegado a convertirla en “La Ciudad más limpia del País”.

---

<sup>199</sup> Raskin, Dora Cristaldo y José Antonio Montaner Antola. **Estrategia comunicacional para el desarrollo.** La comunicación participativa. Caso Atyrá. Tesis de Licenciatura. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas. Asunción, Paraguay, 2000.

## El Proceso

“Uno le gana la batalla a la basura...pero ganarle la guerra... casi nunca” (<sup>200</sup>)

La experiencia de autogestión para lograr un municipio saludable nació en una pequeña compañía marginal de Atyrá –llamada Monte Alto. Esta villa de 23 familias, la mayoría del Partido Liberal, partido político opositor al gobierno municipal, dio el primer paso. Como de costumbre acudieron a expresar sus necesidades tanto pronto asumieron las nuevas autoridades municipales, con la convicción que serían oídos pero que no se haría nada por ellos. Las familias de Monte Alto vivían en la ladera de un cerro, aisladas por la falta de caminos. No había luz eléctrica ni agua corriente, tampoco escuelas. El nuevo intendente los escuchó pero no tomó medidas al respecto.

Las familias de Monte Alto volvieron a manifestarse cuando pasaba la procesión de la virgen y sabían que todo el pueblo los escucharía. En ese momento, el nuevo intendente aceptó visitarlos. Se realizó una asamblea pública con los vecinos de dicho lugar y allí nació un trabajo sostenido para la construcción de un camino vecinal y otras obras. “Ellos llevaban sufriendo esa marginación durante décadas. Pero comprendieron que sólo ellos mismos podían ayudarse. Yo los acompañé y durante un año y medio trabajaron para hacer el camino y empedrarlo. Los adultos sacaban las piedras del cerro y las rompían, los niños y las mujeres las llevaban hasta el camino” (<sup>201</sup>).

La idea madre fue la autogestión, que los miembros de la comunidad trabajaran ellos mismos, con ayuda de la municipalidad, en resolver sus problemas. Para ello era importante realizar una serie de asambleas públicas abiertas, a fin de que la gente participara en la discusión de sus problemas y la priorización de las soluciones. Otros aspectos que se consideraban era la optimización de los recursos humanos, a fin de darle un enorme valor agregado a los pocos recursos económicos con los que contaba la municipalidad.

Una fuerte motivación para la realización de reuniones –que implicaba diálogo, negociación y trabajo en equipo- fue necesario. La esposa del intendente nos recuerda

---

<sup>200</sup> Este segmento del trabajo fue construido con las informaciones proporcionadas en entrevistas con don Francisco Bernal, secretario municipal de Atyrá; así como con la viuda de don Feliciano Martínez, Doña Blanca Berdejo Vda. De Martínez. Noviembre 2006.

<sup>201</sup> Raskin, Ibid. p.40

que “el intendente – mi esposo- tuvo que poner incluso de sus propios recursos familiares para ayudar a la gente” (202).

La inauguración de aquella obra en Monte Alto fue el “muestrario” para los demás pobladores de Atyra. La autogestión daba sus frutos para mejorar la calidad de vida. Audiencias públicas, trabajo comunitario en los que se involucraron directamente las autoridades, campañas de concientización en las escuelas y barrios, fueron parte de la rutina de la ciudad.

El trabajo empezó en 1991, cuando por primera vez se eligió un intendente a través del voto del pueblo. Anteriormente los intendentes eran designados por el presidente de la república. Y a partir del 91 ya se eligió a través del voto popular.

En aquel tiempo nuestra ciudad presentaba un aspecto diferente a lo que podemos ver ahora. Ni siquiera uno se puede imaginar.... La gente que no ha conocido no puede creer. Calles rotas, por las que apenas podíamos transitar caminando, mucho menos con vehículos. Era un caos total. Basura aquí, basura allá, vacas sueltas, caballos sueltos. Todo un caos. Por ejemplo, ni siquiera teníamos un acceso todo el tiempo a la ruta asfaltada. Sí llovía nos quedábamos aislados. No teníamos telecomunicación, etc. Estábamos en una situación totalmente olvidada. Y tuvimos que trabajar como comunidad.

De a poco empezamos a tratar de mejorar. Primero, mejorar las calles, que era evidente. A partir de allí ya era muy notorio tener que eliminar la basura en la calle. Empezamos a hablar con la gente. Primero el Intendente empezó a salir con una cuadrilla de obreros, a barrer, a limpiar, a tirar basura. A pesar de eso, la gente seguía tirando la basura en la calle. Se insistía, bueno hay que limpiar. Se hizo campañas de concienciación contra la basura.

Finalmente, en el año 1994 se lanzó un slogan, no era un proyecto elaborado en sí, sino un slogan que decía “Atyrá, la ciudad más limpia del país.” En ese momento no era más

---

<sup>202</sup> Entrevista del autor con la Sra. Blanca Berdejo vda. de Martínez. Noviembre 2006.

que una utopía....era algo que se hizo así....al aire más o menos. Pero sí que el intendente sí tenía mucha confianza.

Entonces el tema de la ciudad más limpia empezó a ocupar estado público. Trascendió aquí, a nivel local, trascendió a nivel de otras ciudades, a nivel país.

La gente empezó a venir a visitar nuestra ciudad, a comprobar si efectivamente, si era cierto que Atyrá era la ciudad más limpia. Seguíamos insistiendo desde la municipalidad con la campaña, el intendente a la cabeza y hablando con los vecinos. El decía, vamos a salir a la calle, vamos a barrer nuestra vereda, vamos a pintar nuestros colores, vamos a arreglar esto y aquello.

Y bueno de a poco a la gente le fue entrando ese amor por su ciudad. En vista de que iba ganando notoriedad a través de los medios de comunicación.

Entonces la gente empezó a salir. Empezó a acompañar al intendente en su diario trabajo de limpiar, de barrer las calles, de arreglar todo. Cada uno en el frente de su cuadra. O bien se juntaban de cuadra a cuadra, de esquina a esquina, si había algo que limpiar, si había algo que arreglar, plantar alguna plantita, en fin.. Fue un trabajo difícil al principio. No empezamos de cero sino bajo cero, lo cual requirió mucho empeño de parte de la autoridad municipal para poder entrar en la conciencia de la gente...Hacerle entender, hacerle querer a su ciudad... y principalmente hacerle comprender que solamente nosotros podíamos hacer algo por nuestra ciudad. Que era imposible, que era difícil Porque nunca jamás nadie ninguna autoridad se acordó o miró nuestra ciudad.

La gente empezó a sentirse importante, importante por el hecho de pertenecer a una ciudad que iba ganando notoriedad, la gente se sintió comprometida, se sintió con ganas y salió a colaborar.

La estructuración del trabajo fue pensada a nivel de cuadras o manzanas al principio, luego organizamos a nivel de barrios, organizamos concursos de la cuadra más limpia, la cuadra más verde, la cuadra más floreciente, dependiendo de la época del año. En primavera por ejemplo,

Las escuelas también se incorporaron al trabajo y poco a poco fueron cambiando la mentalidad de los alumnos sobre la importancia de un ambiente sano. También se ven fortalecidos en el hecho de que pertenecen a una ciudad que tiene un título, no sólo que ostentar, sino también que defender y merecer. De esa cuenta, hasta hoy se pone mucho énfasis en la formación ambiental de los alumnos. El énfasis en la limpieza. Esto ha permitido que los jóvenes crezcan con una nueva visión sobre lo que tiene que ser su entorno social, familiar y comunitario.

“El tema de la basura, el tema de la suciedad, es como un monstruo al que uno le corta la cabeza, pero que al día siguiente ya tiene otra cabeza, porque constantemente estamos generando basura, en la casa, en los comercios, en las calles, en las oficinas, etc.”.

A partir del trabajo que se hizo sobre el tema de la limpieza se empezaron a fijar otras metas.

De 1991 a 1996, en el mandato de don Feliciano Martínez, el trabajo caminó con mucho entusiasmo. Con la llegada de otro intendente se mantuvo el trabajo en cuanto al control de la basura, con mucho esfuerzo, pero se mantuvo. Esto fue en el período 1996-2001. En el 2001 vino otro intendente y en ese período hubo muchísima crisis, fundamentalmente una crisis administrativa que cobró estado público y repercutió negativamente en la voluntad de la gente de continuar colaborando con la administración municipal. La gente se dio cuenta que el intendente de este período no era buen administrador y que además el manejo de la cosa pública no era transparente <sup>(203)</sup>.

La municipalidad no tenía los recursos económicos suficientes para llevar a cabo éste tipo de emprendimientos, por lo que era necesario recurrir a la colaboración de la ciudadanía. Se logró hacerle sentir a la gente que cuando el compromiso es comunitario se ve más allá del tema político-partidario.

---

<sup>203</sup> El intendente del año 1991 a 1996 fue don Feliciano Martínez; de 1996 al 2001 fue Wilfredo Figueredo, y del 2001 al 2006 había sido electo Juan Francisco Ferreira, quien no pudo concluir su período por problemas de mala gestión en el manejo de los recursos financieros de la municipalidad. Lo sustituyó Juan Carlos Matto.

“Feliciano era hombre de una gran fe. Tenía confianza en que sí daba el ejemplo, los demás podrían seguirlo. Nosotros le acompañamos en este camino, aunque siempre nos pidió que no llegáramos a la municipalidad, por temor a que la gente pensara que como familiares de él, nos queríamos aprovechar de los pocos recursos que había en la misma”, nos recuerda, su esposa doña Blanca Berdejo vda de Martínez. “Feliciano tenía también el don de la palabra. Su discurso era convincente no sólo por lo que decía, sino porque lo que decía, era lo que hacía, y eso a la gente le gustaba” <sup>(204)</sup>.

Entre 1996 al 2001, el intendente de Atyrá fue Wilfrido Figueredo, miembro también del Partido Colorado. Él continuó la obra iniciada por don Feliciano. Continuó promoviendo el trabajo del voluntariado y proyectó la experiencia atyreña a otras ciudades del país y también a nivel internacional. El presupuesto municipal que había sido de alrededor de 50-60 millones de guaraníes durante la gestión de Don Feliciano (20,000 o 25,000 dólares al cambio de la época); se multiplicó por seis. Ahora llegaba a 300-350 millones por año (100,000 dólares anuales).

El siguiente intendente, Juan Francisco Ferreira del Partido Liberal, opositor, recibió un presupuesto aún mayor pero, a los dos años de su gestión fue objeto de una intervención fiscal, por actos de corrupción. El informe de la contraloría de cuentas identifica un faltante o diferencia durante el período 2003-2004 de G. 1.581.806.810 (mil quinientos ochenta y un millones ochocientos seis mil ochocientos diez guaraníes, que a la tasa de cambio de la fecha, 6.000 guaraníes por dólar, da un total de 263,634 dólares como faltante) <sup>(205)</sup>.

### **Estrategias Implementadas**

1. Las ideas primarias vinieron de don Feliciano Martínez, el intendente. Él, una vez electo salió a trabajar directamente a la calle, a fin de predicar con el ejemplo.
2. Se conformó una cuadrilla de trabajo en la municipalidad que junto al intendente salían a limpiar las calles.
3. Generación de un slogan que estimulara a la participación y al sentido del compromiso con la ciudad: “Atyrá, la ciudad más limpia del país”.

---

<sup>204</sup> Entrevista del autor con la Sra. Blanca Berdejo vda. de Martínez. Noviembre 2006.

<sup>205</sup> Parlamento Joven. Atyrá. Sociedad fraterna y comunidad saludable. Kuya producciones. 1ª. Edición. Enero 2005. p.75.

4. Una buena campaña comunicacional, en donde el intendente no sólo hablaba con los vecinos, invitándolos a participar, sino que predicaba con el ejemplo.
5. El respaldo que posteriormente le da la Junta Municipal al trabajo.
6. La estructuración del trabajo por cuadradas o manzanas y luego por barrios; así como la posterior planificación de los trabajos.
7. La implementación de diversos concursos por cuadradas o barrios que estimularan la participación comunitaria.
8. El sentido de pertenencia que se despertó en la gente. El sentirse parte de algo que era importante. Esto trabajo consigo la colaboración activa de la gente que veía en su intendente a un hombre honesto, trabajador, emprendedor.
9. El Estado público que adquirió el proceso y la divulgación de la información nacional e internacionalmente sobre lo que estaba pasando en Atyrá.
10. Los premios y reconocimientos internacionales que confirmaban lo bueno del trabajo.
11. El turismo tanto interno como externo que se empezó a acercar a la ciudad para comprobar sí era cierto lo que se decía de Atyrá.
12. El sentido de que el trabajo a realizar es un proceso que implicará tiempo, recursos, voluntad política, participación, etc.
13. La capacidad de poder mantener un trabajo y sostenerlo en el tiempo. Son ya 3 administraciones municipales trabajando con un proyecto definido.
14. A partir del trabajo que se iba realizando, la coordinación interinstitucional fue una necesidad. La municipalidad se convirtió en el motor del trabajo.
15. El liderazgo de la municipalidad fue clave para el logro de los resultados que se propusieron.
16. Del ámbito de la limpieza se pasó a trabajar en otros temas tales como: salud, educación, agua potable, reparación de calles, etc.
17. También se vió la necesidad de pasar a discutir el tema de la producción y de la generación de ingresos para el municipio.

### **Participación Comunitaria**

Al principio el trabajo se estructuró a nivel de cuadradas o manzanas, después por barrios. Se fueron organizando concursos sobre la cuadra más limpia, la cuadra más verde, la cuadra más floreciente, etc., dependiendo de la época. En primavera, por ejemplo, se hacían concursos sobre las cuadradas que tenían los jardines más hermosos.

Costó un poco que los jóvenes se involucraran en el proceso. Al inicio fue un poco difícil, pero cuando progresivamente fuimos alcanzando un mayor nivel de conciencia sobre la importancia del trabajo que se realiza, hubo una masiva participación de los jóvenes; y sobre todo, de las familias (<sup>206</sup>).

También fue importante el hecho de que el intendente, don Feliciano Martínez, sí bien se había presentado como candidato por el Partido Colorado, desde el momento que fue declarado intendente convocó a todos los sectores y dijo que su nueva camiseta era la de todos, la del pueblo. De esa cuenta, no se discriminó a nadie por razones de pertenencia partidaria, religiosa o social que quisiera participar en el trabajo.

### **Diagnósticos comunitarios**

Si bien, no se hicieron diagnósticos previos a la implementación de la estrategia, sí hubo esfuerzos orientados a detectar aquellas zonas que requerían un mejor y mayor control sobre la producción de basura.

### **Relaciones con el gobierno central**

La ciudad recibía muy poco apoyo del gobierno central. A partir de este esfuerzo, la ciudad empezó a ser visualizada como un lugar en donde estaba ocurriendo algo importante para el país. En 1996 la ciudad fue declarada por la OMS/OPS como la ciudad más limpia del Paraguay, séptima en América y octava en el mundo. En ese mismo año se inició también en el país el tema de municipios saludables y OMS/OPS nuevamente declaró a Atyrá como el primer municipio saludable del país.

En 1997, por un decreto del poder ejecutivo, fue declarada como la capital ecológica del Paraguay.

---

<sup>206</sup> En entrevista con don Francisco Bernal, secretario general de la municipalidad, él nos indicaba que “la gente porque sí no más no se concientiza, a parte que por años estuvimos resignados a vivir este tipo de situación. Para poder despertarnos de eso hizo falta mucha campaña, y principalmente, el predicar con el ejemplo de parte de las autoridades municipales. Eso fue lo fundamental en la experiencia de Atyrá”. Entrevista: noviembre 2006.

Posteriormente, la ciudad empezó a recibir más atención por parte de las autoridades del gobierno central. Con la Secretaría de Acción Social no han tenido mayores contactos. Sí algunos de tipo esporádico. Se ha hecho más trabajo con la Secretaría del Ambiente y con el Ministerio de Salud y Educación.

### **Relación con el aparato Productivo**

A partir del trabajo que se hizo, la ciudad empezó a convertirse en un foco turístico, esto generó que a nivel de los pequeños artesanos se plantearan la necesidad de aprovechar este caudal turístico para promover la venta de artesanías. De esa cuenta se abrió una plaza en la que se ofrecen diversos productos artesanales, pero sobre todo productos elaborado de cuero.

El turismo trajo también consigo la necesidad de nuevos comercios. Así se abrieron comedores y hospedajes, aunque no a una gran escala, sí generaron algunos nuevos empleos en la ciudad.

### **Relaciones con Agencias de Cooperación**

Varias organizaciones internacionales han llegado a Atyrá. Unas con el fin de verificar lo que ha acontecido en la ciudad; otras para dotar a la ciudad con algunos premios, tal es el caso de OMS/OPS. UNICEF también nos tomó como modelo, en cuanto al tema de los municipios saludables.

### **A nivel Internacional**

El reconocimiento que hizo OMS/OPS de la ciudad le ha valido a Atyrá ser mostrada como una ciudad limpia, en donde el esfuerzo comunitario ha dado sus frutos. Actualmente sigue mostrando calles y plazas limpias y existe un sentido de orgullo comunitario de los logros alcanzados hasta ahora.

### **Fortalezas:**

1. Inicialmente, un intendente que predicaba con el ejemplo. Honesto, coherente y responsable con el trabajo comunitario.

2. El haber creído que era posible mejorar las condiciones de vida de la población.
3. La participación de la comunidad, lejos de toda división político-partidaria.  
La idea primaria vino de Don Feliciano Martínez
4. La apropiación del proyecto por parte de la comunidad.
5. La forma en la que se estructuró el trabajo a nivel de cuadradas o manzanas y luego a nivel de barrios.
6. La conformación de organismos barriales que continuaran el trabajo.
7. Los apoyos y soportes que dieron tanto las escuelas como el personal de salud de la localidad.
8. Se logró trascender el esquema político-partidario de participación que durante muchos años ha predominado en el país (<sup>207</sup>).

### **Limitaciones**

1. Trabajar en el tema de la limpieza es muy difícil y motivar a la gente en esta área fue tarea muy ardua.
2. La dificultad de sostener un proceso de este tipo, manteniendo los estímulos a nivel comunitario.
3. Las autoridades municipales dependen mucho de qué sector político proviene y de otros elementos que interactúan en las decisiones de los funcionarios públicos.
4. Se presentaron algunas dificultades con el recambio de autoridades municipales.

### **Resultados:**

1. Se alcanzaron las metas que se propusieron.
2. Se logró tener notoriedad nacional e internacional.
3. Los procesos que se generaron alrededor de la importancia de la limpieza y de hacer de Atyrá, la ciudad más limpia del Paraguay.
4. La apropiación progresiva sobre el ambiente, la higiene, la salud y otros procesos educativos.

---

<sup>207</sup> Don Francisco Bernal nos indica que una de las grandes dificultades para la participación comunitaria ha sido el “sesgo” que han establecido los partidos políticos a la participación. Si vos no sos miembro del partido oficial, el partido en el ejercicio del poder, prácticamente no sos tomado en cuenta. Con don Feliciano Martínez, esa visión se superó.

5. Se hicieron otras obras municipales tales como pavimentación, cementado de calles, reformas urbanísticas, etc.
6. Se generó un mercado de trabajo basado en las artesanías de la ciudad.
7. Se incrementó el turismo interno y externo.

Llegar hoy a Atyra ofrece una buena impresión al visitante. Calles limpias, veredas hermoseadas por los propios vecinos, carteles por todo el camino que ayudan a reflexionar sobre la ventaja de tener un ambiente saludable. A pesar de ello la ausencia de Don Feliciano es notoria (<sup>208</sup>).

### **Desafíos**

1. Llegar a un nivel ha costado mucho, pero mantenerse en dicho lugar cuesta mucho más.
2. La necesidad de alcanzar “acuerdos globales” en función del municipio que vayan más allá de los intereses político-partidarios comúnmente en juego.
3. El desarrollo del “actor municipal” como el garante del proceso en el municipio.
4. La concreción y materialización de acuerdos de desarrollo con instituciones de gobierno y con otras agencias de cooperación.
5. La continuación y ampliación del proceso de desarrollo a otras compañías del municipio.

---

<sup>208</sup> Don Feliciano Martínez, después de optar por re-elegirse en las elecciones municipales de 1996, pasó a retiro hasta que posteriormente se presentó por el Partido Patria Querida al cargo de Senador en el año 2003. Estaba enfermo, así que duró muy poco tiempo en el ejercicio del cargo. En marzo del año 2005 finalmente falleció.

## 6.2 Caso No. 2: Carapeguá

### Datos Socio-demográficos

Carapeguá está situada en la parte central del Departamento de Paraguari a 85 kilómetros al sur-este de Asunción.

### Ilustración 6.2 Mapa del Departamento de Paraguari



Para el año 2002, contaba con una superficie de 462 km<sup>2</sup> y un total de 30,758 personas, correspondiente a 7,115 hogares con un promedio de 4,3 personas por hogar. No tiene población indígena. Tiene una densidad de población de 66,5 habitantes por km<sup>2</sup>. El 17,6% de la población vive en el área urbana (5,427 personas); y un 82,4% vive en el área rural (25,351 personas). El 27,8% de los hogares tiene jefatura femenina. Sus límites son al norte con Villeta, Nueva Italia, Ita y Yaguarón, al Este con Paraguari al

Sur-este con Acahay y Sur- oeste Roque Gonzáles de Santacruz. El distrito cuenta con 17 compañías.

El porcentaje de personas viviendo en pobreza para el año 2002 alcanzaba 6,930 personas, equivalente a 22.6% de su población. El índice de mortalidad infantil en menores de 1 año (por mil nacidos vivos) para el año 2002 fue de 19,6.

El índice de Desarrollo Humano estimado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo indica que el mismo pasó de 0.719 en 1992 a 0.773 para el año 2002.

Para el año 2002, el total de personas ocupadas en Carapeguá era de 13,006 personas, equivalente a un 42.28% del total de su población. Del total de población ocupada el 35.6% son mujeres.

Su población se ocupa principalmente de la agricultura y de la industria artesanal.

**Tabla No. 6.2 Evolución Poblacional del Municipio de Carapeguá. 1950-2002.**

Distrito	1950		1982		1992		2002	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana
Carapeguá	23.168	2.495	27.085	3.300	28.047	4.840	30.758	5.427

Fuente: DGEC. Atlas Censal de Paraguay. 2004.

## La Experiencia

Carapeguá ha sido el municipio que a partir de febrero de 2002, con el apoyo del Instituto Desarrollo puso en marcha el proyecto **“Carapeguá en Desarrollo”**. El objetivo del proyecto alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) que fueron asumidas y declaradas por 189 gobiernos del mundo entero en la Cumbre del Milenio organizada por las Naciones Unidas en septiembre del 2.000.

El origen del proyecto “Carapeguá en Desarrollo” se produce cuando el Intendente de Carapeguá Ángel González solicita, en el mes de febrero del 2002, asistencia técnica al

Instituto Desarrollo para promover mecanismos de participación y control ciudadano en el municipio.

Ante esta solicitud del intendente, el Instituto manifiesta su interés de colaborar, poniendo como única condición que la iniciativa sea formulada desde sus inicios con la participación de la sociedad civil y del gobierno municipal de Carapeguá. Para ello se solicita al Intendente que organice una reunión con los exponentes de los distintos sectores de la sociedad carapegueña, de manera a indagar el interés de la comunidad en el desarrollo de un proyecto participativo de desarrollo comunitario.

El intendente organiza la primera reunión exploratoria para la formulación del proyecto en una escuela de la ciudad, pocos días después. A esta primera reunión asistieron miembros de la comunidad educativa de Carapeguá (tanto de los niveles primarios, secundarios y terciarios), de las asociaciones de artesanos, de la iglesia católica, de ONGs locales, de los bomberos voluntarios, así como miembros del legislativo municipal.

En esta reunión se discuten algunas ideas centrales que impregnarán la formulación e implementación del proyecto. Estas ideas fueron: (i) cualquier intento sostenible de desarrollo comunitario sólo se podrá lograr si los principales protagonistas de la iniciativa son los miembros de la comunidad, (ii) los ODM plantean desafíos concretos a la comunidad de Carapeguá, se requiere de una acción concertada entre todos los niveles de la sociedad carapegueña, así como la articulación efectiva con las instituciones departamentales, nacionales e internacionales, (iii) se requiere de un proceso de capacitación sistemática para generar una masa crítica capaz de acompañar la identificación de las necesidades en forma participativa, de diseñar proyectos que respondan a estas necesidades, y para articular las redes necesarias para su implementación efectiva. Con estas ideas fuerzas se inicia la preparación del proyecto y la búsqueda del financiamiento inicial con recursos locales y de la cooperación internacional.

Los objetivos del Milenio básicamente son los siguientes:

- i. Reducir la pobreza extrema a la mitad
- ii. Reducir la desnutrición y el hambre a la mitad
- iii. Que todos los niños y las niñas completen la educación primaria
- iv. Reducir en 75% la mortalidad de los niños menores de 5 años

- v. Reducir en 66% la mortalidad materna
- vi. Revertir la incidencia de malaria y otras enfermedades
- vii. Revertir la pérdida de los recursos del medio ambiente
- viii. Reducir a la mitad el número de personas sin acceso a fuentes sostenibles de agua potable
- ix. Lograr mejoras significativas en la vida de los habitantes de viviendas carenciadas
- x. Proveer empleo productivo a los jóvenes
- xi. Acceso a los beneficios de la nueva tecnología, sobre todo en las áreas de información y comunicaciones.

Carapeguá es el primer municipio en el mundo que adoptó una legislación por consenso donde establece lo siguiente: (a) Las metas del milenio es el eje principal de la estrategia de gobierno municipal (ejecutivo y legislativo), (b) el presupuesto del municipio debe reflejar adecuadamente las metas del milenio tal cual lo priorizan sus habitantes en forma participativa, con una asignación presupuestaria de por lo menos 15% del presupuesto municipal, y (c) se institucionalizara la participación permanente de la sociedad civil en el monitoreo y asesoramiento de este proceso a través de la instauración de un Consejo de Desarrollo comunitario compuestos por representantes del gobierno municipal y de la sociedad civil organizada.

### **El Proceso ( <sup>209</sup> )**

El Proyecto Carapeguá en Desarrollo nace en el 2003. La Municipalidad de Carapeguá hace un Convenio con el Instituto Desarrollo. Es el Intendente Angel González que firma el Convenio con dicho instituto. Con él se inicia este proceso. El Intendente era miembro del Partido Colorado. Este intendente no estaba muy metido dentro del internismo colorado, era una persona bastante abierta y democrática.

---

<sup>209</sup> Este segmento del trabajo fue construido con las informaciones proporcionadas en entrevistas con José Molinas, Director del Instituto Desarrollo, durante los años 2005 y 2006; así como también con la información que me proporcionaron: Héctor Brítez, primer secretario del Consejo de Desarrollo Comunitario; Mary González, secretaria de la municipalidad de Carapeguá y Juan García, de la fundación Oñondivepa. Febrero 2008.

En su momento Carapeguá en Desarrollo viene como una idea del Instituto Desarrollo, pero el Intendente la toma para sí. Luego sale una resolución del intendente en el 2004. Una de las razones por las cuales el Instituto Desarrollo selecciona a Carapeguá para poner en marcha el modelo es que uno de los directivos del Instituto es carapegueño y que también el director de dicho instituto en dicho momento (José Molinas) tenía varios excompañeros de colegio que eran carapegueños.

Pero sobre todas las cosas hay que resaltar la voluntad del intendente por poner en marcha dicho proceso. Porque sí no se hubiese encontrado esa voluntad política del intendente no hubiera sido posible poner en marcha dicho trabajo

El proceso de inicia con un diplomado en Gerencia Social. Se hizo un concurso abierto. Se hizo un proceso de selección. Participaron diversas gentes, representantes de varias organizaciones. El curso duró tres meses. Era para formar técnicos en gerencia social. Fue convocado por el Instituto Desarrollo con apoyo de la Municipalidad.

Dentro del proyecto “Carapeguá en Desarrollo” el curso-taller en gerencia social ha ocupado un lugar central. Este curso de capacitación ha articulado en gran medida la etapa inicial del proyecto. El curso-taller captó el interés de un gran número de actores clave desde las conversaciones iniciales para el diseño del proyecto. El interés se basaba en la percepción que el curso sería de alta calidad, juzgado por parámetros estandarizados internacionalmente, y con alta aplicabilidad local. Esta percepción se debía principalmente a las siguientes razones: (i) el programa se basaba en gran medida en el contenido de los cursos en gerencia social del INDES-BID, que había logrado la aprobación de una vasta audiencia a lo largo de América Latina y el Caribe, (ii) el plantel docente estaba conformado en un 80% por docentes con doctorados (o candidatos) en prestigiosas universidades de USA y Europa, con experiencia en el tipo de capacitación ofrecida, (iii) la capacitación sería muy aplicada pues se esperaba que los participantes elaboren borradores de proyectos en respuesta a las prioridades establecidas por los líderes locales en un taller previo al inicio de curso.

El programa de capacitación en gerencia social consiste principalmente en un curso-taller de 120 horas basado en un modelo de Capacitación en Gerencia Social desarrollado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este curso de capacitación pretende proporcionar a los participantes marcos analíticos e instrumentos técnicos que permitan mejorar la planificación y gestión estratégica de programas y proyectos para el desarrollo. Intenta igualmente desarrollar en los participantes y en sus proyectos capacidades de aprendizaje organizacional sobre la base de sistemas de monitoreo y evaluación. Como productos concretos del curso-taller se pretendía obtener perfiles de proyectos de alto impacto para el desarrollo de Carapeguá, que serían realizados en los grupos de trabajo a lo largo del curso como aplicación práctica de los contenidos cubiertos en las sesiones de contenido teórico e instrumental

Las herramientas de la gerencia social que se han puesto en marcha en Carapeguá incluyen los siguientes elementos: (i) estrategias de negociación cooperativa, (ii) análisis de involucrados, (iii) planificación estratégica participativa, (iv) formación y gerenciamiento de redes, y (v) establecimiento de un sistema de monitoreo continuo de las actividades y reformulación de los planes originales, si las circunstancias lo aconsejan.

El equipo técnico que formó el Instituto Desarrollo, además del equipo que se formó a través del curso de Gerencia Social, tuvo una fuerte preponderancia en todo el proceso. El Instituto Desarrollo era el que en un 90% vino con todas las ideas, hay que reconocer que la iniciativa vino básicamente del Instituto Desarrollo, que fue un proyecto que el Instituto Desarrollo trabajo a Carapeguá, que tenía el “know how”; “sí Desarrollo no venía con esto, Carapeguá no se hubiera beneficiado de un proceso como éstos”<sup>(210)</sup>. También el voluntariado en la Junta Municipal, el respaldo que dio el sector salud al proceso. Hasta acá se ve un proceso bastante ascendente en cuanto a participación comunitaria. La gente comienza a escuchar sobre los Objetivo de Desarrollo del Milenio. Recién en este momento la gente empieza a interiorizarse de dichos objetivos. Hay que recordar que los mismos habían sido definidos en el año 2000.

La Junta Municipal también da a conocer una ordenanza en el mes de abril del 2002, a través de la cual declaran adoptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Desarrollo de Carapeguá y se conforma un Consejo de Desarrollo Comunitario, al cual

---

<sup>210</sup> Entrevista a Juan V. García, febrero 2008.

confluyen representantes de varias instituciones. Héctor Brítez es el primer secretario ejecutivo del Consejo de Desarrollo.

Esta ordenanza establece específicamente que el Consejo tendrá como atribuciones y funciones:

- a. Ser órgano consultivo de la Intendencia y la Junta Municipal en toda materia concerniente al desarrollo humano en la comunidad.
- b. Proponer a la Junta Municipal, para su aprobación por Ordenanza, el Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- c. Establecer anualmente los planes operativos y acciones para el cumplimiento del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- d. Presentar a la Intendencia y a la Junta Municipal sugerencias y dictámenes para la adopción de medidas tendientes a orientar los recursos presupuestarios en función al Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- e. Con conocimiento de la Intendencia y la Junta Municipal, gestionar la obtención de recursos para la financiación de proyectos de desarrollo humano.
- f. Fomentar actividades que ayuden a difundir y alcanzar los Objetivos del Desarrollo Humano fijados por la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas
- g. Promover la conciencia en la ciudadanía sobre los beneficios de la gestión sostenible y participativa de en procura de dichos Objetivos del Milenio.
- h. Proponer a la Intendencia y a la Junta Municipal normas (ordenanzas, resoluciones) que se orienten a la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano.
- i. Elaborar un informe anual sobre el Desarrollo Humano Local para conocimiento de las autoridades locales, departamentales y nacionales, y para su difusión en la comunidad.
- j. Implementar anualmente, en coordinación con la Intendencia y la Junta Municipal, una
- k. Audiencia Pública para el Desarrollo con participación amplia de la comunidad en la que el Intendente Municipal presente su informe de la gestión comunal en torno al Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.

1. Presentar ante dicha Audiencia su informe de gestión anual como Consejo en torno al Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario y anunciar los planes operativos y acciones para el año siguiente.

El Consejo, de acuerdo a la ordenanza, está integrado por:

- a. El Intendente Municipal o el representante que el mismo designe.
- b. El Presidente de la Junta Municipal o un representante de la misma.
- c. Un representante del Ministerio de Educación y Cultura.
- d. Un representante del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- e. Un representante de la Iglesia Católica, cuya designación será solicitada a la jerarquía eclesial local.
- f. Tres miembros connotados de la comunidad carapegueña que sean designados por la Junta Municipal previa evaluación de currículos y presentaciones hechas individualmente o a propuesta de organizaciones sociales, gremiales, entidades civiles, culturales o vinculadas al desarrollo.
- g. Tres miembros de la comunidad capacitados para el diseño y la gestión de planes de desarrollo en el marco del proyecto “Carapeguá en Desarrollo”.

Los miembros del Consejo durarán en sus funciones tres años. No recibirán como tales remuneración alguna. En el presupuesto municipal se tomarán las previsiones necesarias para garantizar el funcionamiento del Consejo.

A partir de esto, y con el concurso de la gente que se venía formando en el Diplomado de Gerencia Social se inicia unos proyectos experimentales, apoyados con fondos manejados por el Instituto Desarrollo y que va nucleando a otras instituciones públicas.

En el 2004 se hace un concurso de proyectos. Se pide a las compañías que participen. Cada compañía presentaba algunas propuestas de lo que se necesitaba. Dichas propuestas se presentaban en la Municipalidad, pero había sido el Instituto Desarrollo el que había preparado todo el paquete. En este año se realiza un programa de formación de promotores culturales.

En este tiempo se selecciona la compañía Franco Isla, una comunidad que está a 23 kilómetros de Carapeguá. Allí se inicia un plan piloto, se formaron promotores de salud con un programa que incluía la parte de salud propiamente dicha. Esta formación estuvo a cargo de la gente del Hospital de Carapeguá. En ese entonces el director del hospital de Carapeguá era el doctor Aldo González. El proceso es bastante interesante. Como resultado de dicho proceso, se replica el modelo en otras dos compañías: Espartillar y Calixtro. Estas son las primeras experiencias de Carapeguá en Desarrollo.

También había un programa del Ministerio de Educación que era algo así como Aprendizaje Comunitario. Centros de Formación Comunitaria, que consistía básicamente en alfabetización. Se habla con la gente de la supervisión educativa y se implementa en Carapeguá.

### **Estrategias Implementadas**

1. Ideas originalmente generadas en el Instituto Desarrollo.
2. Reuniones de acuerdos entre autoridades del Instituto Desarrollo y las autoridades municipales.
3. Debates y acuerdos a nivel de Junta Municipal.
4. Conformación de equipo técnico del Instituto Desarrollo que acompañará el proceso.
5. Ordenanza Municipal.
6. Estrategia comunicacional bastante buena.
7. Convocatoria, selección e implementación de Diplomado en Gerencia Social.
8. La presencia constante y de acompañamiento que ha dado el Instituto Desarrollo a todo el proceso tanto a nivel de la junta municipal, como a nivel de la capacitación de grupos; así como el trabajo de acompañamiento a los sectores organizados que se van incorporando al proceso.
9. El “Know How” que tiene el Instituto Desarrollo, así como la transferencia constante y sostenida del conocimiento sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lo que se puede realizar en acciones concretas que los hagan viables.
10. Proceso de visitas a compañías.
11. Convocatoria, selección e implementación de Proyectos (primera fase).
12. Convocatoria a formación de promotores en salud.
13. Implementación de proyectos en Salud y en Educación

14. El recurso financiero que se tuvo para implementar el proceso
15. El sentido de que el trabajo a realizar es un proceso que implicará tiempo, recursos, voluntad política, participación, etc.

### **Participación Comunitaria**

Uno de los elementos claves de este proceso es el fuerte impulso que se da a la participación del voluntariado local. Este voluntariado local sale en buena medida impulsado por la gente que había recibido los cursos de entrenamiento, tanto a nivel del diplomado en Gerencia Social como en los talleres de formación de promotores de salud. Hasta este momento el financiamiento viene dado por los convenios que el Instituto Desarrollo tiene con varias agencias de cooperación internacional.

El Instituto Desarrollo tuvo una buena estrategia de comunicación porque se hicieron presentaciones a diversos grupos. Se visitó a las compañías, se hicieron invitaciones. Para el lanzamiento del proyecto vino mucha gente de las compañías. La municipalidad avisó por radio, se trabajó con muchos líderes locales.

En el principio del proceso hubo mucho entusiasmo en la población por participar, porque para mucha gente eran procesos nuevos. El tipo y el nivel del entrenamiento que se recibía era bastante bueno y de buena calidad.

Las iglesias no tuvieron mayor participación. Los organismos que tomaron más las estrategias fueron más bien grupos locales, organizaciones barriales, comités de productores, organizaciones de vecinos, etc. Estos fueron los grupos que participaron más. Había mucha expectativa de la gente sobre el dinero que podría venir; de la posibilidad de fuentes de trabajo.

También se intentó conformar un consejo de notables de la comunidad para acompañar el proceso, pero en realidad nunca pudo activarse.

Lo interesante es que, en sus orígenes, el proyecto no establece “limitaciones de participación” por cuestiones de política partidaria. Se invita a todos, “aunque hay que reconocer que siempre existe el riesgo de sesgo político” (<sup>211</sup>).

En el voluntariado, en primera línea, o sea los que se formaron en el curso fueron 30 personas. Eran profesores, directores de colegio, gente que tenía de alguna manera presencia e incidencia comunitaria.

Además se movió el voluntariado con otras actividades puntuales. Se hicieron diversas reuniones y talleres. Se hizo un gran congreso de educación. En este congreso de educación participaron cerca de 1,500 a 2,000 personas.

### **Diagnósticos comunitarios**

Se hicieron procesos de recopilación de información sobre las comunidades. Se hicieron consultas comunitarias. Se hicieron también diagnósticos sobre las organizaciones que trabajaban en las comunidades. Se hizo un registro detallado de las mismas.

### **Relaciones con el gobierno central**

Con la Secretaría de Acción Social no se vio mayor relación. Si vinieron gentes del Ministerio de Industria y Comercio y gente del Ministerio de Educación.

### **Relación con el aparato Productivo**

También en este período se inició algún proceso productivo con la producción de artesanías. Se hizo contactos comerciales con Canadá y también con países europeos, pero no se tuvo capacidad para responder a la demanda, porque nuestro modelo productivo es muy lento para la respuesta. Nos había pedido 300 productos y escasamente logramos producir 100, y luego ni siquiera pudimos lograr hacer el envío. Hasta fines del 2006 seguimos con esto, pero no fuimos exitosos.

---

<sup>211</sup> Juan V. García considera que al haber varias personas que vienen en representación de instituciones públicas, y que las mismas son nombradas por el poder ejecutivo, la mayor parte de las veces como “pago por su filiación y participación política”, los mismos tienden a responder a los intereses del partido en el ejercicio del poder tanto a nivel nacional como a nivel local. Así las autoridades municipales, de salud, de educación, etc. tienden a hacer bloque y a responder a los intereses del partido en el gobierno. Entrevista a Juan V. García, febrero 2008.

## **Relaciones con Agencias de Cooperación**

El Instituto Desarrollo hizo un lobby muy fuerte con varios organismos. Así vino gente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), JICA, GTZ.

### **A nivel Internacional**

Se presenta a Carapeguá como el primer municipio en el mundo que ha tomado los Objetivos de Desarrollo del Milenio como parámetros para fijar el rumbo del trabajo municipal. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ve esto como una experiencia desde la cual se puede aprender para orientar procesos en otros lugares. Sin embargo, a nivel local, la gente no percibe la relevancia de esta situación. Juan García nos decía “Sí vos le preguntás a la gente de Carapeguá que son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo más seguro que no te pueda responder, pero sí vos le preguntás sobre qué actividades se han hecho en salud o en educación, seguro que sí te va a poder decir”<sup>(212)</sup>.

### **Fortalezas:**

1. El utilizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la estrategia básica de desarrollo, lo cual da un norte permanente de metas sobre lo que se pretende lograr con el trabajo.
2. La receptividad y voluntad política del intendente por poner en marcha la estrategia.
3. El Respaldo de la Junta municipal al proyecto.
4. El deseo y la concreción del interés del Instituto Desarrollo por trabajar con todos los líderes de la comunidad sin importar pertenencia política, religiosa o social.
5. El fuerte componente de voluntariado social.
6. El respaldo que dio el sector salud al proceso.
7. El respaldo que dio el sector educación al proceso.
8. Se puede decir que se ha generado un modelo de trabajo que puede ser transferido a otras compañías y/o comunidades.

---

<sup>212</sup> Entrevista a Juan V. García, febrero 2007.

## **Limitaciones**

1. Las discusiones y dificultades en la comprensión sobre la forma en la que se manejan los recursos de donaciones por parte de organismos no gubernamentales y el deseo de que fuera la Junta Municipal la que utilizara dichos recursos para otros procesos.
2. A veces, sólo las personas que estaba más cercana a los procesos entendía que lo más fuerte era el fortalecimiento del capital social, a preparación de personas que puedan desempeñar el trabajo.
3. Hubo en algún momento diferencias conceptuales entre lo que el Instituto Desarrollo podía hacer y lo que le correspondía hacer a la Junta Municipal.
4. El recurso financiero que se ha utilizado hasta la fecha era aún escaso para el número de necesidades que se tenía y para la obtención de resultados más amplios.
5. Aún hasta hoy, nuestras autoridades municipales dependen mucho de qué sector político proviene y de otros elementos que interactúan en las decisiones de los funcionarios públicos. El tema político-partidista permea casi todas las esferas del trabajo público, algunas veces esta situación termina desconfigurando o desnaturalizando los escenarios de trabajo.
6. Aún falta apropiarse, a nivel municipal, de la visión global de todo el proceso.
7. La rotación y poca permanencia del recurso que se formó a nivel municipal por cuestiones de recambio de autoridades. Muchas veces hay que capacitar de “nuevo” con el nuevo recurso humano que se incorpora a la junta municipal.
8. Todavía se tiene mucho recelo al trabajo de las ONG’s porque se piensa que las mismas “ganan plata a costa de la gente”, que se usa el nombre del municipio para buscar recursos <sup>(213)</sup>.
9. El financiamiento que pudo conseguir el Instituto Desarrollo tiene una duración de seis años, la cual termina en el año 2008, y esto condicionará el seguimiento que se le pueda dar al proceso.
10. El poco desarrollo que ha tenido el inter-relacionamiento de los agentes municipales con las agencias de cooperación. Este vínculo estuvo casi siempre en manos del Instituto Desarrollo.

## **Resultados:**

1. El Consejo de Desarrollo Comunitario que se conformó.
2. Los proceso que se crearon de discusión y análisis sobre qué hacer en Carapeguá.

---

<sup>213</sup> Entrevista a Henry Brítez, febrero 2008.

3. La fuerte inversión en formación de capital social.
4. Gente formada en la lógica del desarrollo y en la lógica de proyectos comunitarios.
5. La apropiación progresiva que se va dando sobre los temas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
6. La comprensión y entendimiento del desarrollo como un “proceso”.
7. Se hicieron diversas obras municipales tales como pavimentación, cementado de calles, reformas urbanísticas de la ciudad de Carapegúa (esto lo hizo con fondos de los royalties provenientes de los recursos que dan las hidroeléctricas a las municipalidades).

### **Desafíos**

1. La voluntad política para continuar con el proceso. La necesidad de alcanzar “acuerdos globales” en función del municipio que vayan más allá de los intereses político-partidarios comúnmente en juego.
2. La transferencia del “know how” al “actor municipal” que sea sostenible en el tiempo.
3. El desarrollo del “actor municipal” como el garante del proceso en el municipio.
4. La obtención de recursos financieros frescos que permitan poner en marcha nuevos procesos en otras áreas que no han recibido la suficiente atención.
5. La concreción y materialización de acuerdos de desarrollo con instituciones de gobierno y con otras agencias de cooperación.
6. La continuación y ampliación del proceso de desarrollo a otras compañías del municipio.
7. El Consejo de Desarrollo Comunitario que se conformó podría tener una mayor incidencia si la Municipalidad lo dota de recursos y de una mayor capacidad de decisión para poder ejecutar programas o proyectos (<sup>214</sup>).
8. Garantizar la permanencia de personas que han logrado desarrollar el conocimiento y las experiencias sobre el trabajo que hay que realizar.

---

<sup>214</sup> Esta transferencia se ve “muy condicionada” por la tradición autoritaria que aún impera en el país. Hay un “caudillismo”, un “caciquismo” campante y reinante que determina que el intendente sea el que decida, el que sale, el que determina, etc. Por eso es que los procesos de conformación de Consejos casi siempre presentan dificultades para poder poner en marcha procesos más democráticos, dado que chocan con una cultura autoritaria que aún prevalece en el país. El “caudillo” o “cacique” no siempre está al frente, en la conducción de las instituciones, pero sí goza de una “cuota de poder considerable” desde otros estamentos, por ejemplo en la conducción local del partido político en el ejercicio del poder. Retomando el orden de ideas, muchas veces los intendentes ven como una “competencia”, como una “injerencia”, que otros actores tomen decisiones en los ámbitos que ellos consideran que son propias de las autoridades electas. Esto que ocurre acá es una muestra de lo que ocurre a nivel nacional. Entrevista con Juan V. García, febrero 2008.

### **6.3 Caso No. 3: Repatriación**

#### **Datos Socio-demográficos**

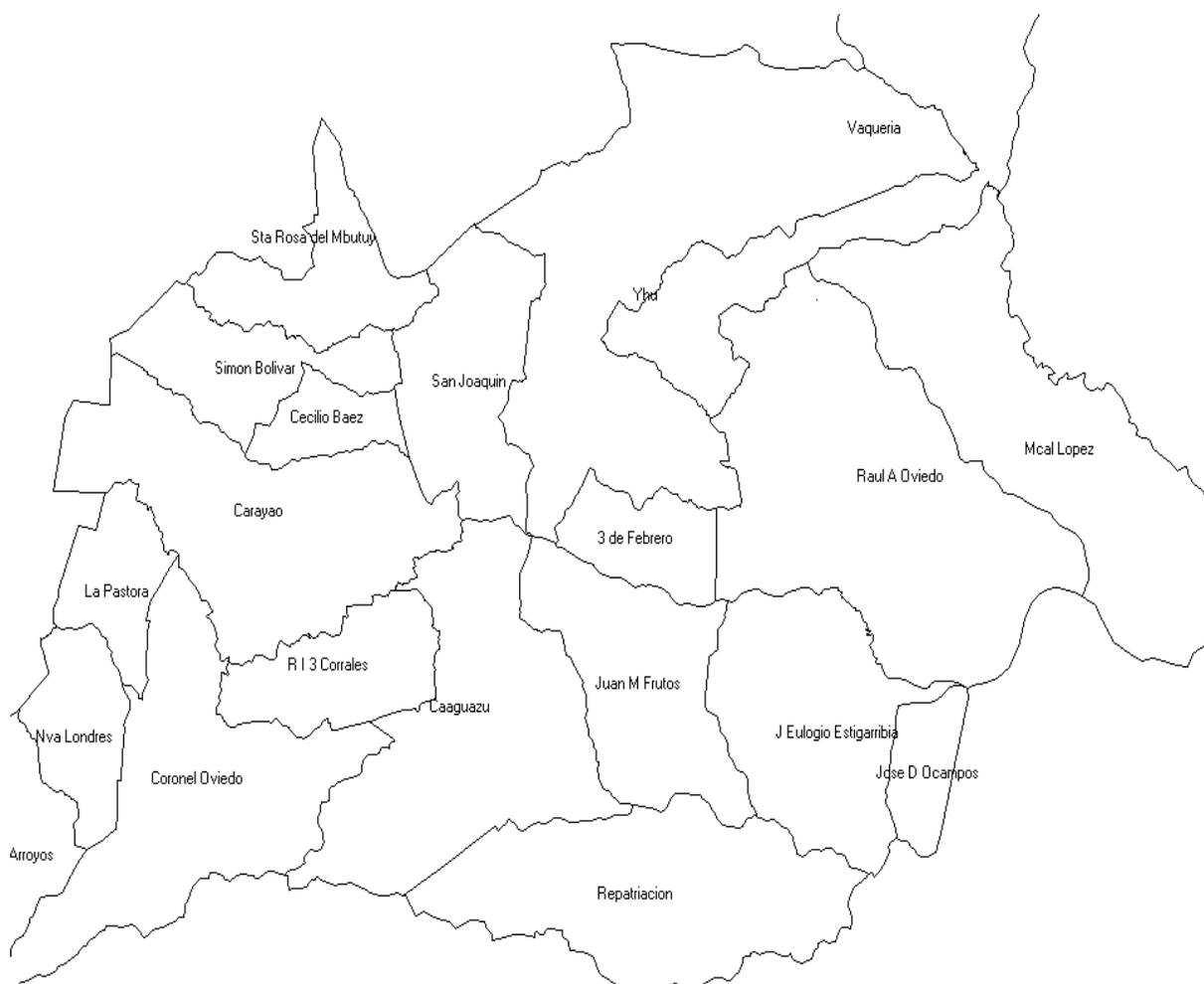
Repatriación nace como Colonia en pleno bosque de los Fassardi – Caaguazú, por Resolución N° 742/63 del IBR (Instituto de Bienestar Rural) se expropia con 31.413 hectáreas, aunque desde 1960 ya llegaban inmigrantes desde Coronel Oviedo, Piribebuy, Itacurubi de las Cordilleras y otros pueblos del interior del país.

Repatriación nace también con el retorno de aproximadamente 500 personas que se encontraban dispersos en diferentes provincias de la República Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Misiones). Dichas personas regresan a tierra paraguaya el 23 de abril de 1963.

El 8 de noviembre de 1974, el Poder Ejecutivo promulga la Ley 477 por la que se crea el Distrito de Repatriación. Queda en el V Departamento de Caaguazú, unida a la Ciudad de Caaguazú a través de una ruta asfaltada que se proyecta hacia los barrios 14 km. Limita al Este: Distrito de J. Eulogio Estigarribia (Campo 9) Distrito de Dr. Juan Manuel Frutos (Pastoreo), Oeste: Distrito de Mauricio José Troche, Norte: Distrito de Caaguazú, Sur: Distrito de Paso Yobai y Distrito de Aba'í

Repatriación hoy ocupa el tercer lugar en el Departamento de Caaguazú según número de habitantes, último censo, con una superficie de 85.700 hectáreas. Tiene 67 comunidades de base, la más alejada queda 45 a 70 Km. del casco urbano. Los principales barrios son: Gral. Eugenio A. Garay, Gral. Francisco Caballero Álvarez, Gral. Nicolás Delgado, Coronel Luis Irrazábal, Chakoré, Niño Salvador, El Triunfo, 3 de Noviembre. La comunidad indígena mbya, ava guarani viven en asentamientos en un número de 1161, de los cuales son mujeres 547, y varones 614 distribuidos en 7 asentamientos (Ypa'ũ Señorita, Arroyope – Pindoty, Takuaro, Ñu hovy, Teju y 3 de febrero).

### Ilustración 6.3 Mapa del Departamento de Caaguazú



Para el año 2002, contaba con una superficie de 866 km<sup>2</sup> y un total de 29,503 personas, correspondiente a 5,282 hogares con un promedio de 5,6 personas por hogar. El 3,94% de su población es de origen indígena. Tiene una densidad de población de 34,0 habitantes por km<sup>2</sup>. El 7,4% de la población vive en el área urbana (2,177 personas); y un 92,6% vive en el área rural (27,326 personas). El 18,9% de los hogares tiene jefatura femenina.

El porcentaje de personas viviendo en pobreza para el año 2002 alcanzaba 15,172 personas, equivalente a 53,2% de su población. El índice de mortalidad infantil en menores de 1 año (por mil nacidos vivos) para el año 2002 fue de 35,6.

El índice de Desarrollo Humano estimado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo indica que el mismo pasó de 0.6708 en 1992 a 0.714 para el año 2002.

Para el año 2002, el total de personas ocupadas en Repatriación era de 9,307 personas, equivalente a un 15.1% del total de su población. Del total de población ocupada el 15.1% son mujeres.

El distrito cuenta con 77 instituciones educativas, 54 de ellas de EEB, 20 del nivel medio y 3 de centros de alfabetización. El 89,3% de la población de más de 15 años es alfabeto y 3,5 son los años escolares promedio.

La actividad económica de Repatriación se basa en la agricultura, apicultura y horticultura. Es una zona en la cual se produce mandioca, maíz, caña de azúcar, maní, algodón, poroto y otros. Cuenta con cultivo extensivo e intensivo (soja, trigo, girasol). La población identifica una necesidad de industrializar su producción, aunque cuenta con una fábrica de alcohol en barrio Cañada.

**Tabla No. 6.3 Evolución Poblacional del Municipio de Repatriación. 1950-2002.**

Distrito	1950		1982		1992		2002	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana
Repatriación	--	--	20.357	614	26.389	1.475	29.503	2.177

Fuente: DGEC. Atlas Censal de Paraguay. 2004.

## **La Experiencia**

En el Distrito de Repatriación - Departamento de Caaguazú, ante el avance de los sistemas extensivos de cultivo, principalmente de soja con el uso de agrotóxicos, y sus consecuencias en las comunidades humanas locales y en los recursos naturales, se han analizado posibles propuestas para cambiar esta situación. Es así como las comunidades proponen diversas alternativas, una de ellas la zonificación del distrito, de modo que se establezcan normativas para la producción agraria.

COSOR, Coordinadora de Organizaciones Sociales de Repatriación, fundada el 12 de abril de 2003, entidad que aglutina a 35 organizaciones de base, recoge esta propuesta en el año 2003. Conjuntamente COSOR y la ONG Alter Vida recurren a las autoridades municipales con el fin de iniciar el proceso de hacer realidad la zonificación, invitando a otros actores de la sociedad a formar parte de la misma.

Luego de varios meses de construir consensos, la iniciativa de zonificación se concretiza en el Proyecto “Fortalecimiento de la incidencia en producción sostenible y comercio justo: un enfoque intersectorial” iniciado en enero del 2005.

### **El Proceso** (<sup>215</sup>)

La iniciativa de articular una propuesta de zonificación para Repatriación viene de Altervida, una organización no gubernamental que desde hace más de 10 años ha venido acompañado a diversos grupos de productores en el municipio.

Para los miembros de Altervida, los cuales periódicamente visitan a los pequeños productores del municipio, el desplazamiento de la mano de obra campesina ante el avance de la soja genera no sólo desplazamientos de familias que se ven obligados vender sus tierra, sino que el uso constante de agrotóxicos también tiene consecuencias para la salud de los pobladores de repatriación.

De esa cuenta, el personal de Altervida inicia una serie de consultas a nivel de los grupos comunitarios, para ver si es factible avanzar en el desarrollo de una propuesta técnica que pueda ser negociada a nivel de la municipalidad y lograr que por resolución municipal se pueda zonificar el distrito, de modo que se establezcan normativas para la producción agraria.

Durante todo el año 2005 se trabaja en articular la propuesta de zonificación. La zonificación para el municipio de Repatriación tiene las siguientes características resaltantes:

---

<sup>215</sup> Este segmento del trabajo fue construido con las informaciones proporcionadas en entrevistas con el equipo de agroecología y el equipo de preparación de la propuesta de zonificación de Altervida, sobre todo con José Ibarra, Raúl Vera, Zulma Unzaín, y Víctor Benítez; durante el año 2006 y 2007. También el apoyo de Vicenta Cano, Secretaria Ejecutiva de COSOR.

1. Es un proceso de inicio al Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental (P. O. T. A.) que Alter Vida y COSOR desean implementar en el municipio
2. Es un trabajo conjunto de Alter Vida y COSOR.
3. La Intendencia y Junta Municipal de Repatriación, así como la Gobernación de Caaguazú como autoridades están informadas
4. Se pretende colaborar con la protección y el fortalecimiento de la agricultura campesina.
5. Es un proceso participativo con diferentes comunidades locales del municipio.
6. Busca una propuesta de zonificación básica a ser analizada y discutida con diferentes sectores del municipio de modo que se sustente la misma.

El proceso se inicia con la conformación de un equipo técnico por parte de Altervida, encargado de desarrollar la propuesta de zonificación. El equipo está integrado por un director del proyecto, un coordinador, tres técnicos de campo, una asistente en sistemas de información geográfica y un asesor legal. Para los estudios y elaboración de mapas de suelo se contrató a un especialista en suelos. El proyecto cuenta con financiamiento de ICCO, una agencia de cooperación holandesa que desde hace varios años colabora con Altervida.

Uno de los objetivos del Proyecto consistió en la elaboración de planes de zonificación rural de la producción a nivel Departamental en Guairá y Municipal en Repatriación. Como meta principal se propuso la promulgación de una ordenanza departamental y una ordenanza municipal de zonificación de la producción en el Departamento del Guairá y en el Municipio de Repatriación.

Altervida estableció con COSOR una serie de responsabilidades y actividades conjuntas y específicas para cada organización con relación al desarrollo de la propuesta de zonificación.

El Proyecto Original se presentó a la Intendencia y Junta Municipal de Repatriación, así como a la Gobernación del Departamento de Caaguazú ins insistiéndose en los

objetivos y los resultados esperados. Se entrevistaron a 21 líderes y liderezas de comunidades de Repatriación para obtener sus opiniones respecto a la realidad socioambiental de sus comunidades y los mecanismos que deberían de seguirse para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, así como su reacción inicial a una propuesta de zonificación del distrito.

Los principales problemas socioambientales identificados por la mayoría de los entrevistados fueron:

- Bajos precios de los cultivos de renta y falta de mercado
- Quema de campos naturales y pasturas, restos de cultivos, kokuere (chacras en descanso) y de bosques
- Deforestación
- Uso excesivo e indiscriminado de agrotóxicos, principalmente con tractores
- Desprotección, contaminación y colmatación de nacientes, arroyos, ríos.
- Malos caminos para la comercialización de productos
- Familias desplazadas por venta de lotes y derecheras

Alter Vida y COSOR convocaron a los pobladores de las comunidades para realizar con ellos un diagnóstico participativo sobre la realidad de sus comunidades, identificando los principales problemas y alternativas de solución, relacionándolos con el desarrollo de una propuesta de zonificación.

Se identificó una lista de problemas y luego cada poblador seleccionó los 5 más importantes. El problema que fue seleccionado por la mayor cantidad de pobladores se consideró como de prioridad I, el siguiente de prioridad II y así sucesivamente ( los talleres de realizaron en: 2ª L. Caballero Álvarez, 2ª L. Irrazábal, 1ª L. Caballero Álvarez, 3ª L. Irrazábal Norte, Triunfo- Manzana 2, Triunfo 1ª L. Santo Domingo, Niño Salvador, Chacoré-Arroyito, Asentamiento Juliana Fleitas, Ypekua, 2ª L. Caballero Álvarez Sur, Ka'amindy y 5ª L. Iturbe, de los que participaron en total 625 personas (hombres y mujeres)

Los tres problemas prioritarios mencionados en las comunidades participantes de los talleres fueron:

- Uso de Agrotóxicos: mencionado en las comunidades de 2ª L. Caballero Álvarez, Triunfo - Manzana 2, Triunfo 1ª L. Santo Domingo, Niño Salvador, Arroyito, Juliana Fleitas, Ypekua, 5ta. Línea Iturbe.
- Ataque de Plagas/ Empobrecimiento del Suelo/ Erosión: mencionado en las comunidades de 2ª L. Caballero Álvarez, 2ª L. Irrazábal, 3ª L. Irrazábal Norte, Niño Salvador, Juliana Fleitas, Ypekua, Ka'amindy.
- Deforestación/ Pérdida de Áreas Verdes: mencionado en las comunidades de 2ª L. Irrazábal, Triunfo - Manzana 2, Triunfo 1ª L. Santo Domingo, Niño Salvador, Arroyito, Ka'amindy.

También se realizó una reunión con un Grupo Focal de Docentes de Repatriación, 7 participantes de las zonas Norte, Sur, Este y Oeste del Municipio para conversar sobre la realidad social de Repatriación desde su percepción y experiencia.

Luego de recogida la información, tanto a nivel de entrevistas personales como de discusión de grupos focales, se procedió a consultar cartas nacionales impresas y digitalizadas, de imágenes satelitales 2004 Lansat geo-referenciadas, se realizaron recorridos por el municipio, estableciéndose métodos de recolección de datos e informaciones y análisis de muestras de suelo que posibiliten el estudio y la elaboración de los mapas de: uso de suelo; capacidad de uso de suelo e Hidrografía.

Con las informaciones recogidas, Alter Vida elaboró un diagnóstico socioambiental de Repatriación como base de la propuesta de zonificación. Este diagnóstico socioambiental fue analizado y discutido con COSOR para recibir aportes y sugerencias. El análisis y discusión con las autoridades municipales no pudo realizarse, debido a que las autoridades municipales se mostraron posteriormente reacias a colaborar.

Con base en el diagnóstico y las informaciones obtenidas, Alter Vida y COSOR elaboraron una propuesta básica de zonificación para Repatriación, identificándose las zonas principales, sus límites y características.

Asimismo Alter Vida elaboró una propuesta de ordenanza municipal que recogía la

propuesta básica de zonificación rural, presentada también a COSOR.

Una vez obtenida una propuesta consensuada entre las organizaciones sociales de Repatriación, la propuesta de ordenanza fue presentada por estas organizaciones a las autoridades municipales, con la firma de sus representantes así como la firma de 125 pobladores que apoyaron la propuesta.

### **Propuesta de Zonificación Rural y Uso del Suelo**

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos de las entrevistas y talleres socio-ambientales, los mapas de uso actual del suelo, los cursos de agua y la capacidad de uso de suelo, se realizó la siguiente propuesta de zonificación.

### **Zonas Propuestas**

#### **Z1) Zona de agricultura familiar campesina**

Es la zona de producción agropecuaria y forestal campesina minifundista y/o de pequeña y mediana producción. Compuesta por fincas que no sobrepasen las 70 hectáreas de superficie.

(Basado en el Art. 67 de la Ley 1863/02 que establece el Estatuto Agrario que dice: “Cuando el resultado de los estudios lo justifiquen, la colonización privada podrá habilitar lotes de hasta siete Unidades Familiares de Economía Familiar destinadas a la mediana unidad de producción agraria, incluyendo producción pecuaria de cría, engorde o mixto, producción lechera, producción agrícola, realización de actividades de reforestación y forestación y otras utilidades productivas agrarias sostenibles”).

#### **Z2) Zona de comunidades indígenas**

Se establece como zona de comunidades indígenas las cinco áreas de comunidades indígenas reconocidas actualmente por el Estado paraguayo en el Municipio de Repatriación. Estas comunidades son: 1) Amambay/Culantrillo, 2) Arroyo Pe (Idem Pindoty), 3) Ka'atymi, 4) Pindoi/Culantrillo y 5) Tres de febrero (Idem Tacuaro).

#### **Z3) Zona mixta, de agricultura familiar campesina y de grandes productores**

Es la zona de producción agropecuaria y forestal de grandes productores (con superficie de finca mayor a 70 hectáreas) y de producción agropecuaria y forestal campesina minifundista y/o de pequeña y mediana producción (con superficie de finca hasta 70 hectáreas). En esta zona pueden establecerse tanto las fincas campesinas como las fincas de los pequeños, medianos y grandes productores.

Considerar también:

**1) Las Zonas de protección de nacientes y cursos de agua en cada una de las zonas.**

**2) Como áreas especiales del Municipio:** el Campo Comunal de 616 ha así como las potenciales Reservas Ecológicas de importancia distrital.

3) Para las zonas en que se realizan actividades agropecuarias y forestales, el **manejo de suelos basado en la capacidad de uso.**

4) Las reglamentaciones vigentes sobre el uso de plaguicidas y otras de interés para la zonificación.

5) La equidad de género y la participación de las mujeres en los planes y programas rurales.

## **VI) Propuesta de Ordenanza Municipal**

El artículo 18 de la Ley 1294/87 Orgánica Municipal establece como funciones de la Municipalidad en los incisos:

a) El establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del municipio; y

ñ) La preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, y la promoción y cooperación para proteger los recursos naturales.

El artículo 64 de la referida Ley 1294/87 en el inciso “b” establece que corresponde a la Intendencia Municipal con relación a urbanismo, recursos naturales y medio ambiente:

“Realizar estudios y propuestas sobre la preservación del medio ambiente, uso del suelo, loteamientos, edificaciones y estética urbana y rural”, así como en el Art. 41 señala las atribuciones y deberes de la Junta Municipal en lo relativo a planificación física y urbanística en los incisos:

- a) Aprobar el planeamiento físico y urbanístico del municipio;
- b) Delimitar las zonas urbanas, suburbanas y rurales; y
- c) Dictar normas sobre uso del suelo.

### **Estrategias Implementadas**

1. Ideas originalmente generadas en Altervida.
2. Reuniones de acuerdos entre la ONG Altervida y miembros de la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Repatriación.
3. Conformación de equipo técnico de Altervida que acompañará el proceso.
4. Primeros acercamientos con la Junta Municipal.
5. Trabajo de campo. Entrevistas a líderes comunitarios.
6. Talleres de Discusión.
7. Revisión de bibliografía relevante al tema.
8. Revisión de mapas cartográficos e imágenes satelitales.
10. Recolección y análisis de muestras de suelo.
11. Procesamiento de la información.
12. Elaboración de un diagnóstico socioambiental de Repatriación.
13. Debate y discusión del diagnóstico socioambiental entre miembros de Altervida y miembros de COSOR.
14. Elaboración de propuesta básica de zonificación.
15. Elaboración de propuesta de ordenanza municipal.
16. Cese de relaciones entre autoridades municipales y miembros de Altervida. Empantanamiento del proyecto.

### **Participación Comunitaria**

Dado los vínculos estrechos que existen entre la ONG Altervida y una serie de grupos de productores en el municipio de Repatriación, quienes no sólo mostraron su

preocupación por el avance de la soja, sino también por los efectos de los agrotóxicos en la vida de sus familias y también el impacto de los mismos en otros cultivos, la propuesta tuvo una buena recepción a nivel comunitario.

Debe decirse que la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Repatriación es una instancia bastante representativa, que goza de credibilidad, que cuenta entre sus líderes a líderes campesinos que han ganado presencia y prestigio a nivel nacional, en procesos de lucha por la tierra. Varios de los principales dirigentes del COSOR estuvieron vinculados en el pasado a las luchas de las Ligas Agrarias, proceso generado en el país durante los años 60s.

Los procesos de las Ligas Agrarias tuvieron su base en el trabajo pastoral que la Iglesia Católica paraguaya realizó en cuanto a generar un modelo productivo basado en la solidaridad y en la búsqueda del bien común. Rastrros de este espíritu de trabajo son aún evidentes en Repatriación.

### **Diagnósticos comunitarios**

Altervida realizó, como ya se dijo, diversos procesos de recopilación de información en las comunidades, lo que dio pauta para generar tanto la propuesta de zonificación como un diagnóstico socioambiental del municipio.

### **Relaciones con el gobierno central**

Con la Secretaría de Acción Social no se vio mayor relación. Tampoco con otros Ministerios. Las relaciones se establecieron principalmente con la municipalidad del lugar y con la gobernación departamental.

### **Relación con el aparato Productivo**

La idea central del proceso era crear zonas agrícolas para la producción familiar campesina; para las comunidades indígenas; así como limitar la expansión de los

grandes productores de soja. Se pretendía también proteger las nacientes y curso de agua en cada una de las zona.

### **Relaciones con Agencias de Cooperación**

La comunicación generada por Altervida fue sobre todo hacia la agencia que brindaba los fondos para el desarrollo de la experiencia (ICCO-Holanda).

### **A nivel Internacional**

Ninguna

### **Fortalezas:**

1. La buena relación existente entre Altervida y COSOR.
2. El respaldo comunitario que se obtuvo para la elaboración de la propuesta.
3. Los niveles de diagnóstico y recolección de información que permitió que diversos líderes comunitarios analizaran su realidad.
4. El contar con un equipo técnico de alto nivel por parte de Altervida.
5. Los recursos económicos de los que se dispuso para la realización de los estudios y la propuesta de zonificación.
6. Los espacios que se establecieron con las autoridades municipales y de la gobernación.

### **Limitaciones**

1. Las discusiones y dificultades que se presentaron con las autoridades municipales, quienes al final decidieron no apoyar la iniciativa.
2. La ausencia de una discusión más amplia sobre el desarrollo a nivel municipal.
3. Las presiones ejercidas por los grandes productores para que la iniciativa no prosperara.
4. El recelo que existe en algunas autoridades municipales sobre el trabajo que hacen las ONG's en la zona.
5. La poca capacidad que tuvieron los líderes comunitarios para poder influenciar a sus autoridades municipales.
6. Hoy en día, la propuesta descansa en los archivos de Altervida.

**Resultados:**

1. Un proceso de movilización importante para generar un diagnóstico socioambiental en Repatriación.
2. Los proceso que se crearon de discusión y análisis sobre qué hacer en Repatriación.
3. La propuesta de Zonificación técnicamente elaborada.

**Desafíos**

1. Lograr mover la voluntad política para avanzar en procesos de índole comunitario.
2. La necesidad de alcanzar “acuerdos globales” en función del municipio que vayan más allá de los intereses político-partidarios comúnmente en juego.
3. La concreción y materialización de acuerdos de desarrollo con instituciones de gobierno y con otras agencias de cooperación.

#### **6.4 Análisis de los tres casos de estudio**

Como hemos visto en las tres experiencias anteriores, la sociedad civil paraguaya ha ido desplegando una serie de acciones y estrategias, orientadas a incidir en la negociación, gestión e implementación de la política social a nivel local. Sí bien, los ejemplos de Atyrá, Carapeguá y Repatriación muestran diversas formas de movilización y apropiación del espacio público, lo interesante de las experiencias es que el quehacer de la política pública es visto como un espacio privilegiado para la interacción entre la Sociedad Civil y el Estado.

Como hemos podido ver, dos de las tres propuestas generadas a nivel social requirieron de esfuerzos técnicos considerables (las experiencias desarrolladas por el Instituto Desarrollo en Carapeguá; así como la desarrollada por Altervida en Repatriación. En ambos casos los recursos fueron aportados por personal de ong's, que articulando con grupos comunitarios, generaron no sólo una propuesta de movilización sino también una serie de propuestas de trabajo orientadas a mejorar la calidad de vida de la población del municipio).

En la experiencia de Repatriación, sí bien al inicio las autoridades municipales habían mostrado su interés, progresivamente fueron retirando su apoyo a la iniciativa, ante las dificultades que implicaba la negociación de la misma con otros actores de poder en la zona (sobre todo con los grandes productores de soja).

En dos de las tres iniciativas se logró contar con el respaldo de las autoridades municipales (Atyrá, Carapeguá). De hecho, en una de ellas (Atyrá), fue la figura del intendente la que generó en sus inicios el proceso de la política.

Las iniciativas generadas a nivel municipal, si bien no contaron con grandes recursos económicos, al motivar la participación comunitaria (tanto en Atyrá como en Carapeguá) permitieron suplir con creces la carencia de los mismos.

Es importante mencionar que las tres iniciativas generadas a nivel municipal permiten visualizar una agenda de más largo plazo. El proceso en Atyrá lleva más de 15 años; el

de Carapeguá apenas 3 años; y el proceso de Repatriación, apenas un año. Sin embargo, los aspectos del desarrollo a los que los tres procesos apuntan son de más largo aliento.

Es necesario recordar que en el Paraguay, los gobiernos departamentales aparecieron presupuestariamente por primera vez en la estructura de gasto público en 1994 y con una fuerte dependencia de las transferencias desde el nivel central, mientras en los gobiernos locales, con una mayor trayectoria política, se depende enteramente de ingresos propios. Las transferencias que el gobierno central normalmente realiza hacia el sector público se limitan a la provisión de recursos para algunas de sus entidades descentralizadas (<sup>216</sup>).

Esta seria limitante presupuestaria hace mella en la capacidad que tienen los órganos locales para poder poner en marcha políticas sociales que den respuesta a las necesidades de la población.

Ante la incapacidad del Estado de dar respuesta a las demandas generales en diversas áreas de la vida social, el campo de los gobiernos locales ha venido a ser un campo nuevo de exploración. Si bien el objeto de este estudio no es dar cuenta de los procesos de descentralización en el país, es claro que en los últimos años diversos actores sociales van generando demandas que progresivamente recaen en los gobiernos municipales, lo que trae aparejado una mayor responsabilidad para los mismos; y la necesidad de buscar respuestas a las demandas que se le presentan.

Con poco presupuesto y con poco recurso humano, tal como acontece actualmente en Paraguay, además de una baja preparación técnica (en términos generales); es muy difícil que los gobiernos locales puedan avanzar en dar alivio a las crecientes demandas generadas por los grupos sociales.

---

<sup>216</sup> Neffa, Juan Alberto. **Descentralización Fiscal: El Caso Paraguayo**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Política Fiscal 91. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. 82 pp.

La articulación de los actores sociales locales a la ejecución de la política social es una necesidad de primer orden. La lucha por la ampliación del espacio público es una de las tareas que debe acometer la sociedad civil paraguaya; así como la desestatización de la política y el desmontaje de los procesos corporativos y clientelares que por años han ensombrecido la relación Estado-Sociedad Civil.

Como hemos podido ver en las tres experiencias anteriores, la participación comunitaria ha sido un elemento esencial en la implementación de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población.

En el primer caso, la figura y el ejemplo del intendente Feliciano Martínez, fue central para motivar la participación comunitaria. Con algunos altibajos en los inicios, y luego después con el recambio de autoridades municipales, la experiencia de hacer de Atyrá la ciudad más limpia del Paraguay aún conserva sus pergaminos logrados.

El reconocimiento que hicieron tanto la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud en 1996- o la declaración de “Capital ecológica de Paraguay” por parte del Presidente Wasmosy en 1997, aún mantienen su vigencia.

En Atyrá, la gente se siente comprometida con su ambiente y con la salud de su población. Sin embargo, el deceso de don Feliciano Martínez el 15 de marzo del 2005 no sólo significó una pérdida para la gente del municipio de Atyrá, sino para todas aquellas otras ciudades que habían visto como posible la realización de la tarea del bien común. El liderazgo, la honradez, el trabajo bien hecho y sobre todo el ejemplo dado en el servicio por don Feliciano fueron y siguen siendo de un enorme valor para la población atyreña. Si bien, otras autoridades municipales siguieron su ejemplo como el caso de Wilfrido Figueredo, no sucedió lo mismo con Juan Francisco Ferreira.

A decir de la población atyreña, las dificultades que se han dado en mantener el estímulo para el trabajo voluntario y la correspondiente relación estrecha con las autoridades municipales ha pasado por el liderazgo y ejemplos que dan las autoridades. En el caso de don Feliciano, el decálogo del intendente expuesto anteriormente, habla del sentido de cómo la población ve a su líder.

Atyrá ha logrado mantener con algunas dificultades los logros alcanzados, sin embargo reconocen que los liderazgos actuales no gozan de la misma templanza, coraje y solidaridad que mostraba don Feliciano Martínez.

En el caso de Carapeguá, hemos visto que el estímulo inicial surgió de la ONG, Instituto Desarrollo, quienes de común acuerdo con el intendente municipal Angel González y la Junta Municipal aprobaron a inicios del mes de abril del 2002, una ordenanza en la cual se declaran de interés municipal los Objetivos del Milenio (ODM). La estrategia para atraer fondos y donaciones internacionales hacia el municipio ha sido certera.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a partir de haberse declarado a Carapeguá como el primer municipio en el mundo que hacia suyos los Objetivos del Milenio salió a apoyar dicha iniciativa. Esto atrajo también el interés de otros organismos de cooperación (GTZ, JICA, etc.). Asimismo otras instituciones del estado decidieron darle un mayor impulso a su presencia en la región. Ahora son más frecuentes los trabajos de relacionamiento entre los distintos órganos del Estado (Salud, Educación, Secretaría de Ambiente; Industria; etc.).

Si bien no han faltado dificultades, la Junta Municipal, con el Intendente a la cabeza persisten en su empeño de hacer de Carapeguá una ciudad que alcance antes que otros municipios en el Paraguay, los objetivos que se han propuesto en la Cumbre del Milenio.

En el caso de Repatriación, de nuevo ha sido el trabajo de una ONG (ALTERVIDA), la que ha impulsado de manera conjunta con la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Repatriación (COSOR), desde el año 2003, la iniciativa de crear una zonificación del distrito.

El proceso de consulta y la construcción de la propuesta técnica ha llevado más de dos años y aún cuando la Junta Municipal se mostró en sus inicios dispuesta a discutir la misma, en los últimos meses, las negociaciones se han visto ensombrecidas por la poca voluntad política de las autoridades municipales para hacer viable una ordenanza municipal.

Si bien, los municipios en el Paraguay, sufren de escasez de recursos económicos, así como pocas posibilidades para la inversión social, estos tres esfuerzos muestran que es posible movilizar a la sociedad civil bajo el marco del desarrollo comunitario.

De las tres experiencias relatadas anteriormente, podemos mencionar la importancia que ha cobrado la participación ciudadana. Ha sido en los espacios locales en donde se dan muestras de interés por construir el Proyecto País que Paraguay necesita, pero aún son experiencias nuevas y en algunos casos, con bastantes dificultades para llevarse a cabo.

Llama sin embargo la atención, el hecho de que en la tres experiencias generadas a nivel municipal, los órganos de promoción de las políticas sociales en el país estuvieron ausentes. En los tres casos estudiados, la ausencia de la Secretaría de Acción Social fue notable; no sólo para apoyar con recursos, sino también para potenciar los esfuerzos comunitarios que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población paraguaya.

La inexistencia o debilidad del marco institucional que favorezca la creación de espacios para la conformación de actores, así como para la participación ciudadana, sumados a la herencia de gobiernos autoritarios y de prácticas antidemocráticas, quiérase o no han limitado el ejercicio de la ciudadanía en Paraguay.

La descentralización en el país ha avanzado muy lentamente y los resultados alcanzados hasta el momento son mínimos, dado que no se ha avanzado en la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central hacia los niveles subnacionales. Los gobiernos departamentales reciben las asignaciones del Presupuesto General de Gastos de la Nación para funcionar con un perfil más bien político que de promotor de emprendimientos sectoriales que coadyuven al desarrollo de los departamentos, mientras que los municipios cumplen sus funciones en base a las capacidades mínimas de recaudaciones que les asignan las leyes, la mayoría de ellos sin poder dar respuestas a las expectativas y necesidades de la población.

Paraguay debe avanzar en un proceso de descentralización, que lleve a los municipios y departamentos a tener un rol más activo en la resolución de las necesidades de la comunidad

Si bien, se logra ver una mayor presencia de las autoridades locales y de varios de los órganos del gobierno central en su representación local (sobre todo, personal de salud y educación); en cuanto a la importancia de dichas experiencias, la ausencia de personal de otros ministerios es notable.

Por otra parte, dos de las tres experiencias han permitido enriquecer el capital social de las comunidades. La experiencia de organismos como Altervida y el Instituto Desarrollo son reconocidos. Así que en este caso, los grupos locales ven como una organización de tipo ONG puede sumar aportando no sólo experiencia sino conocimientos técnicos al desarrollo comunitario.

Como nos lo recuerda Carlos Sabino, por desgracia o por fortuna “la política social, también es política a secas: campo de consensos y disensos, terreno propicio para las ilusiones colectivas, para la justificación de programas, de ideologías y de acciones concretas “<sup>(217)</sup>.

Marshall observaba como crucial para la ciudadanía social el desarrollo de políticas públicas sociales, las cuales representan la manifestación tangible de la existencia de una comunidad política o república de ciudadanos libres y solidarios entre sí. Para Marshall los efectos de las políticas sociales posibilitarían comunidades más cohesionadas y un enriquecimiento de la vida civilizada. Aunque no evitarían la reproducción de la desigualdad social, las políticas sociales si pueden procurar una mayor nivelación de recursos entre las clases. Además, sí facilitarían la ‘igualdad de oportunidades’, es decir, harían posible que al margen de las diferencias de clase, edad, raza o género, los ciudadanos tuviesen los mismos derechos para desarrollar sus potencialidades vitales (<sup>218</sup>).

Las políticas públicas pueden ser percibidas como resultados contingentes que emergen a lo largo de un itinerario interactivo entre distintos actores: el surgimiento de la cuestión, la toma de posición del Estado y de otros actores sociales. Esto significa que las políticas estatales son el resultado del conflicto y/o la negociación entre actores. La

---

<sup>217</sup> Sabino, Carlos. **Una Política Social para la Pobreza**. Encuentro Nacional de la Sociedad Civil. Area IV: La Responsabilidad Social del Estado y de la Sociedad Civil. Caracas, Venezuela, 1993. 5 pp. mimeo

<sup>218</sup> Marshall, Thomas (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press (Ed. Castellano, 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza).

forma en la que el Estado se haya constituido históricamente, ya sea como *espacio* o como actor, determina la naturaleza de las arenas y de los intercambios a través de los cuales interactúan los actores (anillos burocráticos, ejercicio de lobby “desde afuera”, agencias o clientelas “capturadas”, etc.), y por lo tanto los lugares de registro que se deben priorizar en el análisis (<sup>219</sup>)

De esa cuenta, sí bien la sociedad civil paraguaya da muestras a nivel local de lo que se puede lograr cuando la comunidad se organiza, sería importante visualizar otro tipo de escenarios, de índole nacional, en donde los esfuerzos de la sociedad civil generen propuestas de gran escala que logren mover al Estado hacia la satisfacción de las necesidades de la población paraguaya. Es decir, pasar a ver el terreno de las políticas sociales como un espacio privilegiado para la consecución de derechos.

Tal como vimos anteriormente, en el análisis relacionado con la implementación de las políticas sociales por parte de la Secretaría de Acción Social, la participación de los beneficiarios en los programas y proyectos impulsados por la SAS ha sido mínima. La participación se ha limitado en muchos casos a la presentación de solicitudes y a recibir y luego usufructuar los servicios que se construyeron. Se reconoce además que no hubo un esfuerzo serio en promover la organización y la participación de la comunidad. Estos vacíos no se visualizan en las experiencias en donde desde las iniciativas locales se estimula la creación de espacios y la participación comunitaria. Consideramos que la Secretaría de Acción Social debería de aprender de estos esfuerzos, este es un desafío importante en la agenda próxima de la política social en el país.

Por otra parte, una política social, que se precie de ser amplia e integral, debe ser el resultado de un proyecto país y de un modelo de desarrollo alternativo que incluya a los grandes segmentos de población que han sido excluidos del desarrollo a lo largo de las últimas décadas en el país.

El Estado paraguayo debería transitar hacia resolución de las grandes necesidades de la población. La construcción del sentido del bien común, del destino común requieren que el Estado articule de mejor manera sus propuestas en relación con la sociedad civil.

---

<sup>219</sup> Alonso, Guillermo V. **Política y seguridad social en la Argentina de los '90**. Miño y Dávila editores. FLACSO. 1era edición, Buenos Aires, Argentina, marzo del 2000.

Encontrar espacios de articulación entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil es una de las necesidades prioritarias si se quiere avanzar en una agenda más amplia y más incluyente. Esto también requiere que la sociedad civil paraguaya se fortalezca y desarrolle no sólo la experiencia de pasar de la protesta a la propuesta, sino también la capacidad de auditar el trabajo del Estado, de disputarle el terreno de la estadística, y sobre todo de demostrarle que es posible construir un mejor país si participan todos.

## **CAPITULO VII**

### **CONCLUSIONES**

Esta tesis explora la utilización de la Teoría Relacional para analizar la emergencia y puesta en marcha de las políticas sociales en Paraguay durante el período de la transición democrática (1989-2005). Al utilizar la Teoría Relacional pretendíamos analizar los vínculos que se establecen entre las categorías centrales (Estado, Mercado, Sociedad Civil y Nación), con el fin de determinar las formas que toman dichas relaciones y como se concretizan en el ámbito de las políticas públicas, en nuestro caso, en el de las políticas sociales.

En un primer momento los elementos que surgen del análisis es que con una historia de un régimen autoritario de larga data (1954-1989), que descuidó profundamente la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y que consolidó un Estado prebendario, centralista y un modelo de institucionalidad que instrumentaba la sujeción de la sociedad civil al Estado, era muy poco probable encontrar un modelo de políticas sociales que fomentara el Bienestar general de la población y que garantizara una amplia protección a aquellos sectores más vulnerados de la sociedad. Antes bien lo que encontramos fue a un Estado paraguayo que sigue privilegiando a un grupo reducido de sectores en detrimento de las grandes mayorías. El modelo de desarrollo imperante en el país prueba la ausencia de un proceso de acumulación eficiente que permita la redistribución de la riqueza y la atención de las necesidades de grandes sectores de población.

Por otro lado, el mercado ha sido incapaz de generar un modelo productivo capaz de fomentar la producción, generador de empleos y de efectos redistributivos. El modelo económico sobre todo se sigue sustentando en la producción agrícola y pecuaria; y lo que es más preocupante, el modelo “sojero” va progresivamente desplazando a grandes contingentes de población campesina que pasan a engrosar el ejercito de los desocupados.

La estructura de la propiedad impide la transformación del agro hacia una transición urbano-industrial y, por otra parte, condena a la miseria a los productores parcelarios,

quienes se debate entre la precariedad de sus condiciones de vida y la condición errante como campesinos sin tierra o marginales urbanos.

La existencia de un mercado con tendencia a la reprimarización, con un bajo nivel industrial, sustentado básicamente en la producción agrícola y ganadera; y sirviendo de puente en el comercio de intermediación en la región, no hace muchos esfuerzos porque a nivel del Estado se articulen políticas sociales que beneficien a grandes sectores de la población. Le es más propicio un Estado mínimo, que reduzca el gasto, y que reduzca los aportes patronales y los impuestos.

Esto ha traído consigo, según la Encuesta de Hogares 2002, que cerca de 2.689.000 personas vivan en condiciones de pobreza, lo que equivale al 48,8% de la población, debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo. En el área rural la pobreza alcanzaba en el mismo periodo al 52,3% de sus habitantes, mientras que en el área urbana representa el 46,1%.

La profundización de la desigualdad social muestran las dificultades por la que atraviesa la democracia paraguaya. El Paraguay mantiene una de las distribuciones más desiguales de la riqueza y del Ingreso en Latinoamérica. El 10% más rico de la población se lleva el 39% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre solamente alcanza el 0,7% de los mismos. La desigualdad de los ingresos provoca que en el mediano o largo plazo las diferencias entre ricos y pobres se mantenga o aumente

Según Delich, el modelo exitoso es aquel que articula de manera adecuada al Estado, la sociedad y el mercado. Este coeficiente de articulación se refleja en los siguientes aspectos: Por la capacidad del Estado de establecer políticas de Estado, de la sociedad de orientarse culturalmente hacia la racionalidad y del mercado de introducir no sólo el consumo sino la producción como elementos constitutivos de la relación.

Estos elementos han estado gravemente ausentes en el caso del modelo paraguayo. Son mínimas las políticas de Estado que se han generado en el país durante la transición (quizás únicamente la Reforma Educativa, que ha trascendido ya más de dos gobiernos). Sin embargo, en el ámbito de la reducción de la pobreza, no es sino hasta el año 2003

cuando se establece la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, y no es sino hasta el año 2005 cuando se inicia su incipiente puesta en marcha.

No es casual que el Estado paraguayo destine únicamente un 9,0% de su PIB al gasto social durante el período 2002-2003, lo que lo ubica entre los países de más bajos índices de gasto de la región, junto con Honduras, El Salvador, Bolivia, Perú y Guatemala (esto equivale a una inversión per cápita de 114 US\$ por habitante).

Tampoco la sociedad civil es ajena a este descalabro. Sí bien, hay algunos leves indicios de mejoría, la sociedad civil paraguaya es en términos generales, débil y con poca capacidad de propuesta y de movilización. Si bien, un 75% de la población paraguaya en edad de voto está afiliada a algún partido político, esto no es un indicador significativo de las capacidades de movilización que puede alcanzar la misma.

Cuando en el año 1995 se crea la Secretaría de Acción Social (SAS) como el órgano rector del conjunto de acciones gubernamentales de las políticas y programas sociales en el país, no sólo se tenía la esperanza que la misma promovería de manera activa el establecimiento de políticas públicas amplias y generosas para los sectores populares, sino que también abriría de manera permanente el debate sobre el modelo de políticas públicas que el país requiere y necesita para hacerle frente a las grandes necesidades de su población.

En primer lugar, el modelo de provisión de las políticas sociales que se siguió utilizó el formato de los Fondos de Inversión Social, con un enfoque fuertemente perneado por políticas de focalización de mediana escala, con intención de favorecer únicamente a aquellos sectores empobrecidos de las dos últimas décadas.

Sin embargo, el modelo de Secretaría que emerge es muy parecido al modelo puesto en marcha en otros países de América Latina, bajo el formato de los Fondos de Inversión Social, los cuales habían surgido como resultado de la profunda crisis económica que afectó a muchos países de la región, así como por los proceso de re-estructuración del Estado que en buena medida venía siendo promovida como resultado

de los programas de Ajuste Estructural que fueron aplicados en el continente durante este período, bajo un modelo económico de corte neoliberal.

Es decir, el modelo de políticas sociales que a partir de ese momento se pondrían en marcha estaría fuertemente condicionada por un modelo de provisión de bienestar social incompleto, orientado a grupos en riesgo y bajo criterios de focalización, así como con programas de corto plazo y de baja inversión social. Esto generaría también un modelo institucional relativamente débil, con poca capacidad de acción y con escasos recursos económicos y financieros.

Los programas están básicamente orientados a mitigar los efectos del ajuste económico, y la subsecuente pobreza que trajo consigo. El énfasis está puesto en focalizar el gasto hacia los sectores más pobres y/o empobrecidos, sin una participación mayor de otros grupos sociales, que puedan reivindicar derechos. El énfasis del modelo está puesto en la racionalidad del gasto mediante una adecuada asignación de los recursos a grupos focalizados; sin ir más lejos hacia las causas estructurales que generan la pobreza en el país. La Secretaría de Acción Social siguió entonces un modelo de intervención que limita grandemente el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Este modelo de política social está en sintonía con la configuración de un Estado mínimo y una sociedad de mercado; por lo cual, al no abocarse a resolver los graves problemas de la sociedad, sino a paliar temporalmente las necesidades sociales o bien a poner parches a las dificultades, termina siendo insuficiente en tanto que la política social tiene como función la contención y la descentralización de los puntos conflictivos. En este contexto, los derechos ciudadanos de tercera generación (derecho al desarrollo), son desvinculados de los derechos sociales y del trabajo.

De esa cuenta, escasos recursos, debilidad institucional, incapacidad de la sociedad civil, posibilitan un modelo de políticas sociales sustentado en baja cobertura de Bienestar Social, bajos niveles de protección a la población vulnerable, criterios básicos de focalización de los escasos recursos, riesgo de captura de las políticas sociales por grupos de interés particular; así como prioridades programáticas de corto plazo o de

emergencia, bajos niveles de participación ciudadana; e irregulares mecanismos de control, monitoreo y evaluación de dichas políticas.

Adicionalmente a ello, la Secretaría de Acción Social ha mostrado una dependencia casi total a los préstamos internacionales y a los fondos de cooperación externa. Por ejemplo, de los casi US\$ 112 millones de dólares manejados en el período 1996-2005; US\$ 95 millones ( 85% se correspondían a créditos internacionales) y sólo US\$ 17 millones (15%) eran fondos situados por el gobierno nacional para la atención de las necesidades de la población. Si dichos fondos los distribuimos en los 10 años analizados nos damos cuenta que por año correspondería una inversión de 11.2 millones de US\$, los cuales son insuficientes para hacerle frente a la pobreza de más de 2.7 millones de paraguayos y paraguayas.

Este modelo de hacer política social, al no estar articulado con otro tipo de políticas de desarrollo, muchos de sus esfuerzos quedan en el aire. Así, en un buen porcentaje, los proyectos que se impulsan no mejoran sustantivamente la calidad de vida de la población, ya que están pensados como proyectos puntuales y no articulados al aparato productivo.

Al no estar vinculado el proyecto a ninguna estrategia de desarrollo más amplia, las municipalidades tampoco tienen mucho qué hacer ni que decidir. Además, los programas suelen no permitirles decidir ni influenciar el destino de los fondos.

Si bien, como hemos visto en las tres experiencias que revisamos a nivel local (Atyrá, Carapeguá y Repatriación), la sociedad civil paraguaya ha ido de manera paulatina desplegando una serie de acciones y estrategias, orientadas a incidir en la negociación, gestión e implementación de la política social a nivel local. Lo interesante de estas experiencias es que el quehacer de la política pública es visto como un espacio privilegiado para la interacción entre la Sociedad Civil y el Estado.

Las iniciativas generadas a nivel municipal, si bien no contaron con grandes recursos económicos, al motivar la participación comunitaria (tanto en Atyrá como en Carapeguá) permitieron suplir con creces la carencia de los mismos.

Es importante mencionar que las tres iniciativas generadas a nivel municipal permiten visualizar una agenda de más largo plazo. El proceso en Atyrá lleva más de 15 años; el de Carapeguá apenas 3 años; y el proceso de Repatriación, apenas un año. Sin embargo, los aspectos del desarrollo a los que los tres procesos apuntan son de más largo aliento.

Llama sin embargo la atención, el hecho de que en las tres experiencias generadas a nivel municipal, los órganos de promoción de las políticas sociales en el país estuvieron ausentes. En los tres casos estudiados, la ausencia de la Secretaría de Acción Social fue notable; no sólo para apoyar con recursos, sino también para potenciar los esfuerzos comunitarios que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población paraguaya.

En conclusión podemos decir que el peso que las unidades o campos de análisis (Estado, Mercado, Sociedad Civil y Nación) tienen en la conformación de la política social es determinante. Que los largos años de dictadura aún condicionan las resultantes en las políticas sociales. Que las posibilidades de la sociedad civil para incidir en la política pública, si bien hay algunos signos alentadores, muestran que los mismos son aún muy incipientes. Que a la estructura de mercado en Paraguay, sustentado en la exportación primaria y en la triangulación comercial, no motiva a la emergencia de un modelo de políticas sociales más amplio y de Bienestar General, sino que más bien promueve la configuración de un Estado mínimo. A lo que se suma, serios nubarrones sobre un proyecto de futuro colectivo, y con visión de futuro, que ha llevado a miles de paraguayos y paraguayas fuera del territorio nacional.

El modelo de hacer política social en el país, desde la creación de la Secretaría de Acción Social en 1995, ha sido fuertemente permeado por un modelo de índole neoliberal, que utiliza el formato de Fondo de Inversión Social, con políticas de focalización a baja o mediana escala, orientado a grupos vulnerables (aunque no siempre se cumple dicho propósito) y con bajos niveles de cobertura para el Bienestar social de la población.

El estudio confirma las hipótesis que la política social en Paraguay ha mostrado un limitado impacto, no sólo por el poco volumen financiero que recibe, sino porque no

responde a un proceso articulador de políticas públicas que refuerce y fortalezca las iniciativas de la sociedad civil y el aparato productivo del país.

También se confirma que hay una tendencia a maximizar el discurso sobre la participación ciudadana en el diseño, gestión e implementación de las políticas sociales, pero que en la práctica, la misma no es motivada, es insuficiente y presenta graves vacíos.

## BIBLIOGRAFIA

Abel, Christopher & Colin M. Lewis. 2002. **Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America**. First Edition. Institute of Latin American Studies. University of London, 2002. 503 Pg.

Abel, Christopher & Lloyd-Sherlock, Peter. 2000. **Health Policy in Latin America: Themes, Trends and Challenges**. In: Abel, Christopher & Lloyd-Sherlock, Peter. Health Care Reform & Poverty in Latin America. Institute of Latin American Studies. University of London. 2000.

Adelantado, José- Noguera, José Antonio. **Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social**. Revista Mexicana de Sociología N° 3 de 1998.

Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa editores, 1ª. Reimpresión, agosto 1994. 280 pp.

Alcazar, L. and Wachtenheim, E. (2000). Determinants of Success of Social Fund Projects: the case of FONCODES. Washington, D.C. World Bank.

Alonso, Guillermo V. **Política y seguridad social en la Argentina de los '90**. Miño y Dávila editores. FLACSO. 1era edicion, Buenos Aires, Argentina, marzo del 2000.

Angell, Alan, Lowden, Pamela and Thorp, Rosemary. 2001. Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile. Oxford University Press. New York.

Assies, Willem. **Diversidad, Estado y Democracia: unos apuntes**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Banco Central del Paraguay. **Cuentas Nacionales 1990-2000**. Asunción, 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo. **Paraguay: Nota Técnica sobre Competitividad**. Noviembre 2003. 51 p.

Banco Mundial. **Estrategia de Asistencia al país para la República del Paraguay. 2004-2007**. Traducción del documento "Memorando of the President of the International Bank for the Republic of Paraguay. Edición del 26 de noviembre del 2003.

Banco Mundial. **Paraguay: Definiendo una estrategia para la política de protección social. Unidad de protección social**. Informe No. 27352-PA. pp.8.

Banco Mundial. **Documento de Evaluación de Proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de 9.0 millones a la República del Paraguay para un Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario en Paraguay**. Marzo del 2002.

Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. **La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática.** En: Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo . [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. **La Transición Democrática y el Sistema Político Institucional. Pp. 71-125.** En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Proyecto Lagniks. Asunción, Paraguay, septiembre 2002. 415 pp.

Borda, Dionisio. **Situación del Empleo y Competitividad en Paraguay.** Centro de Análisis y Discusión de Economía Paraguaya (CADEP).

Bourdieu, Pierre. **Espiritus de Estado.** Sociedad N° 8. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina. 1996.

Bustelo, Eduardo-Minujin, Alberto (Editores). **Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes.** Editorial UNICEF-Santillana. Cuadernos de Debate. 1998.

Brugnoni, Jorge Pablo. **La ciudadanía en la era de las redes En: Acción.** Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 239. Noviembre 2003. p.12

Calderón, Fernando. **Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Campos, Luis. **La Economía de la paz y el progreso.** En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción.* Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

Caputo, Luis. Rasgos Macroeconómicos generales del Paraguay. Estructura Agraria. Documento de Trabajo No. 80. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Biblioteca Virtual. Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.clacso.org>

Carrera, Carlos: **“Investigación sobre Diversidad Cultural y Desarrollo Humano: una caracterización de los diversos grupos lingüístico-culturales del Paraguay”.** Diversidad cultural y desarrollo humano: una caracterización de los diversos grupos lingüísticos-culturales del Paraguay”. Anexo 3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diálogos sobre identidad y diversidad cultural en Paraguay. Diciembre 2004.

Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. **Editorial. Ética y Soja.** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción.* Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 242. Abril 2004.

Chalmers, Douglas. Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press. New York, 1997. 644 pp.

Comisión Económica para América Latina. **Panorama Social Desarrollo Social en América Latina 2005**. Capítulo 2: Gasto Social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos. Santiago, de Chile, 1ª. Edición, marzo 2006.

Coronel, Bernardo. *El Movimiento barrial en Paraguay. Un nuevo actor social*. Sala de Lectura. Consejo Latinoamericano de Ciencias sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.clacso.org>

Cornia, G.A., Jolly, R. and Stewart, F. (eds) 1987. *Adjustment with a Human Face*. UNICEF, Oxford: Clarendon Press

Costafreda, Andrea. **Atyrá: la ciudad más limpia del Paraguay**. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Revista: Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL) No. 28, Barcelona, España.

CYCE (Consultores y Contadores de Empresas). **Informe de Auditoría al 31/12/02**. Secretaría de Acción Social. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario. Préstamo No. 7109-PA. Asunción, Paraguay, marzo 2004.

Delich, Francisco. **La crisis en la crisis. Estado, Nación, Sociedad y Mercados en la Argentina Contemporánea**. Editorial Eudeba. 1era. Edición, Buenos Aires, Argentina, 2002.

Delich, Francisco. **Repensar América Latina**. Editorial Gedisa, 1era. Edición, junio del 2004, Barcelona, España. Editorial Gedisa, S.A. 156 pp.

Devereux, Stephen. (2002) **Social Protection for the poor: Lessons from recent international experience**. IDS Working Paper 142. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex. England.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Atlas Censal de Paraguay 2004.

Dunn, William. *Public Policy Análisis: an Introducción*. Prentice-Hall. Englewood Cliff, 1981. Citado en: Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa editores, 1ª. Reimpresión. P. 71

Escobar, Faella, Luis. **¿Debilidad política o debilidad institucional?** Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 246. Agosto del 2004. pp.19-21

Esping-Andersen, Gosta. **Los Tres Mundos del Estado de Bienestar**. Ediciones Alfons el Magnanim. Generalitat Valenciana. Diputació Pruvincial de Valencia. 1993. 306 pp.

Estébañez, María Elena. Impacto Social de la ciencia y la tecnología: Estrategias para su análisis. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES), Argentina.

Fiszbein, Ariel, y Psacharopoulos, George. Income Inequality Trends in Latin America in the 1980s. Chapter 3. Pp. 71-100. In: In: Lustig, Nora (ed)). 1995. Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America. The Bookings Institution. Washington, D.C. 460 pp.

Fitoussi, Jean Paul. **Globalización, mercado y democracia.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Flecha, Victor Jacinto, Martíni, Carlos; Silvero Salguero, Jorge. **Autoritarismo, Transición y Constitución en el Paraguay.** BASE ECTA. 1ª. Edición. Asunción, Paraguay, Noviembre de 1993. 224 pp.

Fondo de Población de las Naciones Unidas-Asociación Paraguaya de Estudios de Población. **Familia y Pobreza en el Paraguay. Resultado de investigaciones.** Serie Investigaciones-Población y Desarrollo. Asunción, Paraguay, abril 2006

Galeano, Luis. **Movimientos sociales durante el régimen stronista.** En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción.* Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

Gallardo, Rigoberto y Joaquin Osorio (cords.). **Los Rostros de la Pobreza.** Tomos I,II y III. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)-Universidad Iberoamericana. México 1998. Primera Edición.

García Delgado, Daniel. **Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero.** Grupo Editorial Norma. 1ª. Edición, Buenos Aires, Argentina, 2003.

García Delgado, Daniel y Sergio De Piero. **Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil.** Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación. Convenio Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad. Buenos Aires, Argentina, 2001.

Garretón, Manuel Antonio. **La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina.** En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Garretón, Manuel Antonio. **Del autoritarismos a la democracia política. ¿Una transición a reinventar?** FLACSO. Santiago de Chile. Documento de Trabajo No. 5. diciembre de 1990. P.5

Gobierno de la República del Paraguay. Ministerio de Hacienda. **Gasto Social en el Presupuesto**. Posibilidades y limitaciones del Presupuesto General de la Nación 2005. Asunción, Paraguay, 2005.

Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y al Desigualdad. “Jahapo’o Teko Asy”**. Asunción, Noviembre, 2003.

Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social. **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la desigualdad**. Noviembre 2003. p.14.

Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría de Acción Social. **Memoria de Labores 1997-2003**. Asunción, Paraguay, agosto 2003. mimeo.

Gobierno de la República del Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría de Acción social. PNUD-Banco Mundial. **PRODECO. Informe de labores 2005**. Asunción, 2006.

Gobierno de la República del Paraguay- Banco Interamericano de Desarrollo. **Contrato de Préstamo No. 1422/OC-PR. Programa de Inversiones Sociales II**. 8 de Enero del 2003.

Gobierno de la República del Paraguay. Por un País Mejor. **Sexto Informe de Gestión de gobierno. Enero-diciembre 2005**. Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia.

González, Felipe. **Crisis de la política: causas y respuestas eficientes**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Graham, Carol. **Safety Nets, Politics, and the Poor**. Transition to Market Economies. The Brookings Institution. Washington, D.C, 1994.

Green, Rosario. **La crisis de la política en América Latina**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Grosh, Margaret E. 1995. **Five Criteria for Choosing among Poverty Programs**. In: Lusting, Nora. (Ed). 1995. **Coping with austerity. Poverty and Inequality in Latin America**. The Brooking Institution and the Inter-American Dialogue. Wahington, D.C. 1<sup>st</sup>. Edition. Chapter Five. Pp. 146-186. 460 pp.

Grybowski, Cándido. **Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Güendell, Ludwing G. y Roy Rivera A. 1993. **Los Fondos Sociales en Centroamérica**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuaderno de Ciencias Sociales No. 64. Programa Costa Rica. 109 pp.

Guzmán, Virginia y Graziella Corvalán. **La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay**. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo No. 49. Santiago de Chile, octubre 2003. 56 pp.

Habermas, Jürgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**. Vol.1. Buenos Aires, Editorial Taurus. 1987.

Hite, Katherine. 1997 **Preface to The New Politics of Inequality in Latin America**. Rethinking Participation and Representation. Edited By: Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. Oxford University Press. New York, 1997. 644 pp.

Ibáñez, Mónica Badia. **Gendering Welfare: Social Policy and Poverty in Chile and Spain**. King's Collage . University of Cambridge. 2003. 234 pp.

Iglesias, Enrique V. **Democracia y Desarrollo: la política importa**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

Instituto Internacional de Gobernabilidad. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. **La Transición democrática y el sistema político-institucional**. Octubre, 2001.

Instituto Internacional de Gobernabilidad. Informe Socio-Económico: **Realidades y Desafíos del Paraguay**. En: Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Octubre 2001.

Instituto Prisma- Embajada Real de Dinamarca en Bolivia. **Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia**. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999). Editorial Plural, Bolivia, 2000. Primera Edición.

Kliksberg, Bernardo. 1999. **Impactos sobre el capital social y la salud pública: La desigualdad, enemiga cabal del crecimiento**. En: Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur. No. 4. Octubre 1999.

Lezcano, Carlos María, y Martini, Carlos. **¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura**. En: Cavarozzi, Marcelo, Garretón, Manuel y Rivarola, Domingo. Militares y políticos en una transición atípica. CLACSO. Grupo de trabajo de Partidos Políticos. Buenos Aires, Argentina, 1991. 266 pp.

Lipton, Michael and Maxwell, Simon. 1992. **The New Poverty Agenda: An Overview**. Institute of Development Studies. University of Sussex. Discussion Paper No. 306. England, 42 pp.

Lundvall, Bengt-Åke (ed) (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, Londres, pp. 1-43.

Lundvall, B.-Å and Johnson, B. (1994), '**The learning economy**', *Journal of Industry Studies*, Vol. 1, No. 2, December 1994, pp. 23-42.

Martínez Nogueira, Roberto. **Estado, Sociedad civil y gestión Pública**. En: *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)*. No. 25. Institut Internatcional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

Marshall, Thomas (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press (Ed. Castellano, 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza).

Matus, Mario. **Claves Territoriales e Históricas**. pp. 21-70. En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Institut Internatcional de Governabilitat de Catalunya. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Proyecto Lagniks. Asunción, Paraguay, septiembre 2002. 415 pp.

Miranda, Anibal. Stroessner. *Diario Ultira Hora-UniNorte*. 1era. Edición, febrero 2004.

Montoso Romero, Ricardo. 1998. **Fundamentos Teóricos de la Política social**. En: Alemán Bracho, Carmen and Joge Garcés Ferrer. *Política Social*. Editorial Mc Graw Hill. 1998.

Morínigo, José Nicolás. **La Política en la dictadura stronista**. En: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 245. Julio 2004.

Morley, Samuel. 1995. **Poverty and Inequality in Latin America**. The impact of Adjustment and Recovery in the 1980s. The John Hopkins University Press. Baltimore and London. 222 pp.

Morley, Samuel. **Structural Adjustment and Determinants of Poverty in Latin America. Chapter 2. Pp. 42-70**. In: Lustig, Nora (ed)). 1995. *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. The Bookings Institution. Washington, D.C. 460 pp.

Navarro Vicente, Marc. **Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local**. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña, España.

Neffa, Juan Alberto. **Descentralización Fiscal: El Caso Paraguayo**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Política Fiscal 91. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. 82 pp.

Newman, John, Steen Jørgensen and Menno Pradhan. (1991) **How did workers benefit from Bolivia's Emergency Social Fund?**. The World Bank Economic Review, Vol. 5, No. 2: 367-393. May 1991.  
[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830\\_98101911462926/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830_98101911462926/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

Nickson, Andrew. **El Estado Paraguayo: Del Estado Prebendario al Estado Promotor**. Seminario CADEP: Economía, Estado y Sociedad. Asunción, Paraguay. 19 de noviembre del 2004.

Ocampos, Genoveva- Rodríguez, José Carlos. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**. BASE-ECTA-Centro de Documentación y Estudios (CDE). Imprenta Arte Nuevo S.R.L. 1ª. Edición, Asunción, Paraguay 1999. p.12

O'Donell, Guillermo. **Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión**. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Editorial: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 1ª. Edición, Argentina, septiembre del 2004.

O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Ed. Paidós, Buenos Aires. 1988.

Ortiz Sandoval, Luis. **Empleo y metamorfosis de la crisis**. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 246. Agosto 2004. Pp. 12- 15

Ortiz, Sandoval, Luis. **Las estructuras sociales del empleo en Paraguay**. En: Fondo de Población de las Naciones Unidas-Asociación Paraguaya de Estudios de Población. **Algunos Enfoques sobre el empleo y el capital social en el Paraguay. Resultado de Investigaciones**. Serie Investigaciones-Población y Desarrollo. Asunción, Paraguay, Diciembre del 2005.

Palau Viadesau, Tomás. **Violencia y tierra: el poder despótico de la propiedad**. En: **Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. Acción. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 247. Septiembre 2004**. Fuente: MAG –Censo Agropecuario de 1991. \*Elaborado por el Proyecto TCP/FAO/PAR/4553, Asistencia Técnica al IBR

Palau, Tomas. **La reacción campesina y popular ante la soja**. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch. *Acción*. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. No. 242. Abril 2004.

Pardo López, María del Carmen. **La Administración de la Política Social: cuatro estudios. El Diseño administrativo de programas de emergencia**. Tesis de Doctorado. Departamento de Historia. Universidad Iberoamericana. México. 1998. 372 pp.

Parlamento Joven. Atyrá. **Sociedad fraterna y comunidad saludable**. Kuya producciones. 1ª. Edición. Enero 2005. p.21.

Piester, Kerianne. 1997. Targeting the Poor: **The politics of Social Policy Reforms in México**. In: Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press. New York, 1997. Pp. 469-488.

Pilz, Dania, Quintín Riquelme y Verónica Villalba. **Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay**. OSAL, Septiembre 2002. pp. 26-33.

Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza. **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Informe Alternativo de la sociedad civil-Paraguay 2000-2005. Asunción, Paraguay, septiembre del 2005.

Polanyi, Karl. *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Ediciones de la Piqueta. Madrid, España. 1. edición. 1997. 466 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Desarrollo-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.. **Informe Nacional sobre desarrollo humano: Paraguay 2003**. Asunción, Paraguay, 2003. 185 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos-Instituto Desarrollo. **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2003**. Paraguay 2003.

Rao, Vijayendra and Ibañez, Ana María (2003). *The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A Mixed-Methods Analysis of Participation, Targetting and Collective Action in Community Driven Development*. World Bank Policy Research Working Paper 2970. February 2003. <http://econ.worldbank.org>

Raskin, Dora Cristaldo y José Antonio Montaner Antola. **Estrategia comunicacional para el desarrollo**. La comunicación participativa. Caso Atyrá. Tesis de Licenciatura. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas. Asunción, Paraguay, 2000.

Reilly, Charles. *Balancing State, Market, and Civil Society. Ngos for a New Development Consensus*. Chapter 8. In: Victor E. Tokman and Guillermo O'Donnell (Ed).1998. *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*. University of Notre Dame Press. Indiana, USA. Pp. 169-205

Riquelme, Quintín. **Introducción**. *En publicación: Los sin tierra en Paraguay*. Quintín Riquelme. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Becas CLASO/ASDI. 2003. 216 p. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/intro.rtf>

Riquelme, Quintín. **Movimiento campesino: siguen los mismos problemas**. Capítulo: Derecho a la Asociación, Reunión y Participación. Pp. 281-290. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Derechos Humanos 2005*. Asunción, Paraguay. Diciembre 2005. 615 pp.

Rivarola, Domingo. *Recomposición del Partido Colorado: su impacto en el proceso político*. En: Cavarozzi, Marcelo, Garretón, Manuel y Rivarola, Domingo. *Militares y políticos en una transición atípica*. CLACSO. Grupo de trabajo de Partidos Políticos. Buenos Aires, Argentina, 1991. 266 pp.

Rivarola, Domingo M. *La Reforma Educativa en el Paraguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales No. 40. Santiago de Chile, Septiembre 2000. 31 pp.

Rivarola, Domingo. **Transición, crisis y cambios estructurales**. Correo Semana. Diario Ultima Hora. Asunción, Paraguay, 3-4 de marzo del 2001. pp. 12-13

Rivarola, Milda. *De Paz y de Justicia*. Correo Semanal. Diario Ultima Hora. 5-6 de mayo 2001. p.6

Rodríguez, José Carlos. **Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur**. Los Rostros del MERCOSUR. *El difícil camino de los comercial a lo societal*. Jerónimo de Sierra (compilador). (s/f). [en línea]. Disponible en: <http://www.clacso.edu.ar/~libros/sierra/rodriguez.pdf>.

Sabino, Carlos. **Una Política Social para la Pobreza**. Encuentro Nacional de la Sociedad Civil. Area IV: La Responsabilidad Social del Estado y de la Sociedad Civil. Caracas, Venezuela, 1993. 5 pp. mimeo

Salas Rosso, Fernando D. **¿Solidaridad Natural o Solidaridad Impuesta?** XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, Venezuela, 2000. pp.29-30.

Secretaría de Acción Social. Pangrazio, Anibal. Director de Control y Seguimiento de la SAS. **Memorando al Dr. Aurelio Varela, Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción social**. Asunción, Paraguay, 16 diciembre 2002.

Secretaría de Acción Social –SAS- Unidad de Coordinación del Proyecto –UCP. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario- Convenio de Préstamos BIRG 7109-PA. **Manual Operativo del Proyecto**. Asunción, Paraguay, año 2004.

Segarra, Monique. **Redefining the Public/Private Mix: NGOs and the Emergency Social Investment Fund in Ecuador. (1997)** In: Chalmer, Douglas; Vilas, Carlos; Hite, Katherine; Martin, Scott; Piester; Kerianne; Segarra, Monique. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press. Chapter 20. 644 pp.

Stewart, Frances y van der Geest, Willem. (1995) **Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?** International Labour Office. Employment Department. Employment Papers. No.2 . 39 pp.

Sistema de Naciones Unidas en Paraguay. **CCA- Visión conjunta de la situación de Paraguay**. Asunción, Paraguay, 2001. 78 pp. Mimeo.

Sotoli, Susana y Pablo Sauma. **La Política Social en Paraguay: Análisis en el marco de la formulación de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.** Asunción, Paraguay. Noviembre 2001. mimeo. 47 pg.

Strömberg, Tommy. La integración regional y la preservación de la democracia en el Paraguay. El caso de la crisis de abril de 1996. Documento de Trabajo No. 96. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Biblioteca Virtual. Buenos Aires, Argentina. URL: <http://www.clacso.org>.

Titmus, R. M. **Social Policy: An Introduction.** Allen and Unwin ed. London, 1974.

**ANEXO #1**  
**LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

Nombre de la persona	Cargo que Ocupa	Lugar y fecha
1. Francisco Sánchez	Miembro equipo Políticas sociales SAS	SAS 19, 20, 25 de octubre y 23 de noviembre
2. Francisco Palaú	Coordinador de PRODECO	PRODECO 26, 27, y 28 de octubre, 1º. De noviembre, 23 y 29 de noviembre.
2. Diosnel Acuña	Equipo de Administración PRODECO	PRODECO, 26, 27 y 28 de octubre. Y 1º. De Noviembre
3. Abel Florentín	Equipo de Administración PRODECO	PRODECO, 26, 27 y 28 de octubre. Y 1º. De Noviembre
4. Sara Pérez	Equipo Técnico PRODECO	PRODECO. 27, 28 de octubre , 1º. Y 23 de noviembre.
5. Victor Centurión	Equipo Técnico PRODECO	PRODECO. 28 de octubre; 1º. De noviembre.
6. Oscar Cuevas	Equipo Técnico PRODECO	PRODECO. 1º. Nov
7. Marco Aurelio Nigro Magalhaes y Nelson Franco	Director Geosurvey y Estadígrafo Geosurvey	Geosurvey. 29 de octubre
8. Participación en reunión mensual del personal de PRODECO	Todo el equipo de PRODECO	PRODECO. 1 de noviembre
9. María Ester Jiménez.	Ministra SAS.	SAS. 2 noviembre.
10. Ana Louteiro	Directora CADES	SAS. 2 noviembre
11. Jorge Centurión	Equipo de Coordinación SAS.	SAS. 3 noviembre
12. José Luis Tabeada	Agente Desarrollo Comunitario Misiones	San Juan Misiones. 4, 5 noviembre
13. Oswaldo Vásquez	Agente Desarrollo Comunitario Misiones	San Juan Misiones 4,5 noviembre
14. Victor Hugo Periera	Intendente San Juan Misiones. Presidente CDL	San Juan Misiones 4 noviembre
15. Augusto Galeano	Secretario de Prensa. Municipalidad San Juan Misiones	San Juan Misiones. 4 de noviembre
16. Magdalena Capurro de Llanos	Miembro CDL San Juan Misiones. Delegada Iglesia	San Juan Misiones. 4 de noviembre
17. Daniel Velásquez	Asistente Técnico Villa Florida	Villa Florida. 4 de noviembre
18. Lorenzo Irún	Intendente Villa Florida	Villa Florida. 4 de noviembre
19. Antonio González	Miembro CDL San Miguel.	San Miguel. 4 de noviembre
20. Efrén González	Intendente San Miguel	San Miguel 4 de noviembre
21. Silverio Centurión; Cipriano Centurión; Santiago Colmán; Ramón Benítez; Zacarías Cabrera; Lidia Salinas.	Comité de Producción Santa Rosa. Tambo II.	Santa Rosa. 5 de noviembre
22. Amancio Centurión	Comité de Producción Santa Rosa Tambo I.	Santa Rosa. 5 de noviembre
23. Juan Carlos Espindola; Rosalía del Valle; Silvio Vera; Fabiana Benitez; Adrián Rodas; Jorge Sánchez	CDL Ayolas	Ayolas 5 de noviembre
24. Héctor Ayala	Asistente Técnico Ayolas	Ayolas 5 de noviembre
25. Bernardo Quiróz	Presidente Comité de Producción Ayolas.	Ayolas 5 de noviembre
26. Erico Arrieta	Vice –Presidente CDL	San Juan Misiones 5 noviembre
27. Mirta Galeano	Miembro CDD Misiones	San Juan Misiones 5 noviembre

**LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

Nombre de la persona	Cargo que Ocupa	Lugar y fecha
28. Comunidad Ibáñez Rojas. 2 miembros.	Comité de Producción Ibáñez Rojas. Cría de Cerdos	Ibáñez Rojas 5 noviembre
29. Luciano Bordón	Asistente Técnico Ibáñez Rojas	Ibáñez Rojas 5 noviembre
30. Ricardo Yenat	Intendente San Ignacio, Misiones	San Ignacio 5 noviembre
31. Mario Fleitas	Presidente CDL San Ignacio, Misiones	San Ignacio 5 noviembre
32. Asunción Nuñez	AT San Ignacio	San Ignacio 5 noviembre
33. Tomasa Muñoz, Inocencia Rojas, Carolina Jiménez, María Rosa Ramírez; Gabina Torres	Comité de Producción San Ignacio. Mujeres en solidaridad. Panificados	San Ignacio 5 noviembre
34. Bernardino Ayala; Roque Jacinto Servin, Verónica Torres, María Soledad Servin; Julio Cesar Caballero	Grupo comunitario. Perfil aprobado. At. Asunción Nuñez	San Ignacio 5 noviembre
35. Julio Galeano	At San Ignacio	San Ignacio 5 noviembre
36. María Asunción Agüero	Comité Producción San Ignacio. Mujeres. Plantas medicinales	San Ignacio 5 noviembre
37. Gustavo López	Agente Desarrollo Comunitario Itapúa	Encarnación, 6,7,8 noviembre
38. Perla Merlez, Agustín olivera; Arsenio Barbosa;	CDL Santísima Trinidad	Santísima Trinidad, 6 noviembre
39. Juan Miranda	At Santísima Trinidad y Jesús	Santísima Trinidad, 6 noviembre
40. Juliana Vasconcelos	At Santísima Trinidad y Jesús	Santísima Trinidad, 6 noviembre
41. Héctor Martínez; Esmilcen Arce; Lidia Villalba	Grupo comunitario. Santísima Trinidad	Santísima Trinidad, 6 noviembre
42. Soledad M.	Turistas Santísima Trinidad	Santísima Trinidad, 6 noviembre
43. Juliana Koch	Turistas Santísima Trinidad	Santísima Trinidad, 6 noviembre
44. Pedro Hellemans	Intendente Capitán Miranda	Capitán Miranda, 6 noviembre
45. Gustavo Ricardo Osmik	Intendente Nueva Alborada	Nueva Alborada, 6 noviembre
46. Alba Raquel Salazar	Grupo comunitario. Nueva Alborada	Nueva Alborada, 6 noviembre
47. Angélica Fernández	CDL Cambyretá.	Cambyretá, 6 noviembre
48. Aldo Lepetti	Intendente y presidente CDL. San Juan del Paraná	San Juan del Paraná, 7 noviembre
49. Bernabé Medina	Comité de Producción San Juan del Paraná. Panificados	San Juan del Paraná, 7 noviembre
50. Vicenta Gonzalez	CDL San Juan del Paraná	San Juan del Paraná, 7 noviembre
51. Aldo Rios	AT Encarnación	Encarnación, 7 noviembre
52. Daniel Lugo	CDL Encarnación	Encarnación, 7 noviembre
53. 3 miembros de la comisión de afectados de Yacyretá + 1 representante de la gobernación	Encarnación. CDD Itapúa	Encarnación, 7 noviembre
54. Luis Romero, Francisca Ocampos	Comité de Producción. José Leandro Oviedo. Panificados	José Leandro Oviedo, 8 noviembre
55. Silverio Jiménez	CDL José L. Oviedo.	José L. Oviedo, 8

		noviembre
56. Silvio Lizamón	CDL José Leandro Oviedo.	José L. Oviedo. 8 noviembre
57. Oscar Ramón Ocampos	Intendente José Leandro Oviedo	José L. Oviedo. 8 noviembre
58. Mercedes Melda Soley	CDL San Pedro del Paraná	San Pedro del Paraná, 8 noviembre
59. Victorio Rivero Lopez	Intendente San Pedro del Paraná	San Pedro del Paraná, 8 noviembre
60. Hugo Bernadou	CDL. Presidente General Artigas	General Artigas, 8 noviembre
61. Anastasio Ferreira Ferreira	Intendente General Artigas	General Artigas, 8 noviembre
62. Tatiana Trociuk	Intendente Fram	Fram, 8 noviembre
63. Antonio Fariña	Agente Desarrollo Comunitario Itapúa	Natalio, 9 y 10 noviembre
64. Ramón Armoa, Juan Irala	CDL Jesús	CDL, Jesús, 9 noviembre
65. Julio Irala	Intendente Jesús	Jesús, 9 noviembre
66. Victor Contreras	At Jesús	Jesús, 9 noviembre
67. Visita a la comunidad de Kamby. 2 personas	Jesús. Grupo Comunitario	Jesús, 9 noviembre
66. Modesta González	Intendenta Natalio	Natalio, 9 noviembre
67. Francisco Paniagua, Dina Martinez.	CDL Natalio	Natalio, 9 noviembre
68. Adolfin Saucedo de Gonzalez, Felipe Gonzalez, Silvina Paniagua, Hermelinda de Ojeda, Herna Amarilla; Dolina Rojas, Anibal Maldonado; Silverio Gonzalez	Grupo Comunitario. Natalio	Natalio, 9 noviembre
69. Carolina de Baez y P. Daniel Bollano	CDL Yatytay	Yatytay, 9 noviembre
70. Irma Benítez, Fernanda Baez, Beatriz Valiente, Emma Ayala, Graciela Florentín, Santa Elizabeth Franco, Juliana Duarte, Graciela Baez, Leonarda Aquino, Ramón Gonzalez, Andres Baez, Blanca Esther Silvero	Comité de Producción Kuña Guapa. Productos limpieza  Yatytay	Yatytay, 9 noviembre
71. Fermina Medina	AT Yatytay	Yatytay 9 noviembre
72. Manuel Sayá Toledo	Intendente Yatytay	Yatytay 9 noviembre
73. Ramón Leguizamón	CDL Edelira	Edelira, 9 noviembre
74. Zulma Gonzalez	AT Edelira	Edelira, 9 noviembre
75. Comunidad Indigena Tapyi Loma Clavel. 4 personas	Comité de Producción Loma Clavel. Diversificación agrícola	Edelira, 9 noviembre
76. Haruvo Masuzagua	CDL Capitán Meza	Capitán Meza, 9 noviembre
77. Luis Alberto Larré	Intendente Capitán Meza	Capitán Meza, 9 noviembre
78. Eusebio Colmán	Intendente Edelira	Edelira, 10 noviembre
79. Andrés Nagamí	Intendente Pirapó	Pirapó, 10 noviembre
80. Juan Joerissen, Yoshio Kudo, Ernesto Fretes y Bonifacio Villalba	CDL Pirapó	Pirapó, 10 noviembre
81. Teodoro Barreiro	CDL Alto Verá	Alto Verá, 10 noviembre
82. Cleofe Quiñónez, Juan	CDL Bella Vista	Bella Vista, 10 noviembre

Guido Gallas		
84. Ricardo Paredes	CDL Hohenau	Hohenau, 10 noviembre
85. Lázaro Bogado	CDL Obligado	Hohenau, 10 noviembre
86. Federico Schulz	Intendente Hohenau	Hohenau, 10 noviembre
87. Guillermo Souto	Agente Desarrollo Comunitario Ñeembucú	Pilar, 11 y 12 noviembre
88. Rafael González	Agente Desarrollo Comunitario Ñeembucú	Pilar, 11 y 12 noviembre
89. Blas Romero	At Ñeembucú	Pilar, 11 noviembre
90. Eber Montaña	At Ñeembucú	Pilar, 11 noviembre
91. Ramón Morínigo Hermosilla	Intendente Isla Umbú, presidente CDL	Isla Umbú, 11 noviembre
92. Felisa Ríos; Silvina Florenciano	Comité de Producción Isería. Panadería	Isería, 11 noviembre
93. Alberto Alfonso, Clemente Vega, Aureliano Rivas, Mario Rivas, Teodocio Martínez	Comité de Producción Costa Poi Producción Apícola.	Costa Poi, 11 noviembre
94. Arnulfo Martínez, Ramona Lezcano	CDL. Presidente	Desmochados, 11 noviembre
95. Patrocinio Alvides	Intendente Desmochados	Desmochados, 11 noviembre
96. Rafael Estigarribia	Intendente Humaitá	Humaitá, 11 noviembre
97. Blanca Zarza	CDL Humaitá	Humaita, 11 noviembre
98. Germán Amarilla	AT Huamitá	Humaitá, 11 noviembre
99. Luis Ginés Espínola; Antonio Benítez, Máxima Benítez, Pablo Benítez, Teodocia Torres.	Comité de Producción Humaita. Tambo	Humaita, 11 noviembre
100. Edgar Isabeliano	CDL General Díaz	General Díaz, 11 noviembre
101. Carlos Nicolás Romero	Intendente General Díaz	General Díaz, 11 noviembre
102. Darío	Intendente de Pilar	Pilar, 11 noviembre
103. Odilón Barrios	Intendente de Guazú Cuá	Guazú Cuá, 12 noviembre
104. Alberto Botino	At Ñeembucú	Tacuaras, 12 noviembre
105. Gustavo Retamozo	AT Ñeembucú	Tacuaras, 12 noviembre
106. Lilliana Lopez	Grupo comunitario en Paso Typy	Paso Typy, 12 noviembre
107. Ramón Ghiringhelli	Intendente Tacuaras	Tacuaras, 12 noviembre
108. Norma Rojas	CDL Tacuaras	Tacuaras, 12 noviembre
109. Otilio Ramón Osuna	Punta diamantes, Grupo comunitario	Punta Diamantes, 12 noviembre
110. Justo Roman y Julia Rojas	Grupo Comunitario. Tacuaras	Punta diamante, 12 noviembre
111. Francisco Bernal	Secretario Atyrá	Nov 2006
112. Blanca Berdejo Vda. De Martínez	Viuda Intendente Feliciano Martínez	Nov 2006
113. José Molinas	Director Instituto Desarrollo	2005-2006
114. Héctor Britz	Primer Secretario Consejo Desarrollo Carapeguá	2008
115. Mary González	Secretaria Municipalidad Carapeguá	2008
116. Juan García	Fundación Oñondivepa	2008
117. Raúl Vera	Altervida	2006-2007
118. José Ibarra	Altervida	2006
119. Zulma Unzain	Altervida	2006-2007
120. Víctor Benítez	Altervida	2006
121. Vicente Cano	COSOR	2006-2007

**Estudio sobre la gestión de las políticas sociales en el Municipio.**

<b>Departamento</b>		<b>Municipio</b>	
<b>Comunidad</b>		<b>Fecha de visita</b>	

**I. DATOS GENERALES**

**1. Sexo del entrevistado/a :** a. Masculino b Femenino.      **2. Edad del Entrevistado:**

**3. Estado Civil:** a. soltero b. Unido c. casado d. divorciado e. viudo.

**4. Ocupación del Entrevistado/a:**

**II. SOBRE LAS POLITICAS SOCIALES PUESTAS EN MARCHA**

**5. Sabe usted, si en el municipio, en los últimos 10 años se han puesto en marcha algun tipo de política social que beneficie a la comunidad:**

a. Si      b. No      c. No sabe/No Responde

**6. Si respondió que sí a la pregunta anterior: sabe usted qué tipo de políticas sociales se han realizado en los últimos 10 años en este municipio.**

**Tipo de Políticas**

- En el área de pobreza
- En el área de desarrollo
- En el área de capital social
- En el área de gobierno local
- En el área del funcionamiento de los servicios sociales
- En relación a la comunicación Social
- En el área educativa
- En el área de salud
- Otras


**7. Sabe Usted, quién o quienes llevaron a cabo dichas Políticas sociales**

Procedencia		Tipo de Política llevada a cabo	
a. Representantes de la corporación municipal			
b. Representantes ministerios Gobierno			
c. Representantes de ONGs			
c. Representantes de otras instituciones sociales			
e. Empresarios locales			
f. Otros			
k. NS/NR			

**8. Qué tipo de utilidad han tenido dichas políticas sociales:**

Tipo de política	Uso o utilidad
En el área de pobreza	
En el área de desarrollo	
En el área de capital social	
En el área de gobierno local	
En el área del funcionamiento de los servicios sociales	
En relación a la comunicación Social	
En el área educativa	
En el área de salud	
Otras	

**9. Qué tipo de políticas ha implementado la municipalidad en los últimos diez años en las siguientes áreas:**

Áreas de intervención	Políticas relacionadas
Pobreza	
Desarrollo	
Capital social	
Gobierno local	
En el área del funcionamiento de los servicios sociales	
En relación a la comunicación Social	
En el área educativa	

En el área de salud

Otras


### III. PARTICIPACION EN LA NEGOCIACIÓN, ELABORACIÓN Y GESTION DE LA POLITICA MUNICIPAL

**10. Participó usted en la identificación de las líneas o áreas de políticas municipales a ser implementadas.**

a. si B. No. C. No Sabe/No Responde

**11. Quienes participaron en la identificación de dichas líneas o áreas:**

a. La mayoría de miembros de la comunidad

b. algunos miembros de la comunidad

c. Muy pocos miembros de la comunidad

d. Solo los líderes de la comunidad

e. Representantes de la corporación municipal

f. Representantes del otras organizaciones sociales


g. Representantes ministerios Gobierno

h. Representantes de ONGs

i. Empresarios locales

j. Otros

k. NS/NR


**12. La identificación de dichas líneas o áreas fue un proceso**

a. Muy difícil b. Difícil c. no fue difícil pero no fácil d. fácil e. NS/NR

**13. Cuántas reuniones se hicieron para identificar dichas líneas de trabajo**

a. De 1 a 3 reuniones b. De 4 a 6 reuniones c. de 7 a 10 reuniones d. Más de 10 reuniones

**14. Se promovió la participación de las Mujeres en dichos espacios:.**

a. Si b. No C. No Sabe/No Responde

**15. Se promovió la participación de los más pobres en la identificación de esas necesidades :**

a. Si b.No . C. No Sabe/No Responde

**16. Se promovió la participación de los jóvenes en la identificación de esas necesidades :**

a. Si b.No . C. No Sabe/No Responde

**17. El proceso para llegar al consenso sobre dichos proyectos fue:**

a. Muy difícil b. Difícil c. no fue difícil pero no fácil d. fácil e. NS/NR

**18. Podría usted mencionar 3 factores que permitieron que se llegara a dicho consenso:**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**19. Cómo se determinaron los proyectos que iban a ser implementados a través de dichas políticas.**

a. a través de una reunión de la comunidad	<input type="checkbox"/>	e. a través de representantes otros ministerios	<input type="checkbox"/>
b. a través del comité pro-mejoramiento	<input type="checkbox"/>	f. a través representantes partidos políticos	<input type="checkbox"/>
c. a través de las autoridades locales	<input type="checkbox"/>	g. Representantes Ongs	<input type="checkbox"/>
d. A través de representantes municipalidad	<input type="checkbox"/>	h. empresarios locales	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	i. otros	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	l NS/NR	<input type="checkbox"/>

**20. Quiénes decidieron que estos proyectos eran los más importantes**

a. En una reunión de la comunidad	<input type="checkbox"/>	e. Representantes partidos políticos	<input type="checkbox"/>
b. Lo decidió el Comité	<input type="checkbox"/>	f. Representantes ONGs	<input type="checkbox"/>
c. Representantes de la municipalidad	<input type="checkbox"/>	g. Empresarios locales	<input type="checkbox"/>
d. representantes ministerios de gobierno	<input type="checkbox"/>	h. Otros	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	i. NS/NR	<input type="checkbox"/>

**21. Quién o quienes elaboraron los proyectos:**

a. Los miembros del comité de la comunidad	<input type="checkbox"/>	f. Representantes Ongs	<input type="checkbox"/>
b. Los miembros del comité con la ayuda de la municipalidad	<input type="checkbox"/>	g. Empresas locales	<input type="checkbox"/>
c. Representantes de la municipalidad	<input type="checkbox"/>	h. ongs	<input type="checkbox"/>
d. Representantes Ministerios de gobierno	<input type="checkbox"/>	i. Otros	<input type="checkbox"/>
e. representantes partidos políticos	<input type="checkbox"/>	j. NS/NR	<input type="checkbox"/>

**IV. IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS**

22. En su consideración, cuáles han sido las 3 áreas más importantes en las que la municipalidad ha implementado sus políticas :

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**23. De la siguiente lista, podría usted decirnos que proyectos se han implementado a nivel municipal en los últimos 10 años**

Salud		Infraestructura en Salud		Capacitación en Salud	
Equipamiento de Servicios de Salud		Nutrición		Alimentación	
Educación		Infraestructura en Educación		Capacitación en Educación	
Equipamiento de servicios educativos		Entrenamiento para el trabajo		Equipamiento de Centros de Capacitación	
Apoyo para la organización de grupos comunitarios		Fortalecimiento organizacional		Estudios de Pre-Inversión	
Infraestructura Agua		Infraestructura Saneamiento Básico		Infraestructura vial	
Infraestructura medio ambiente		Reasentamiento de población		Apoyo a viudas y huérfanos	
Generación de empleos		Microcréditos		Bancos comunales	
Otros					

**24. Cuánto tiempo ha tomado poner en marcha dichos proyectos**

Categorías	1-3 meses	4-6 meses	7-9 meses	10-12 meses	Entre uno y dos años	Más de dos años	No se ha implementado	No Sabe/ No responde
Cobertura en Salud								
Cobertura en Educación								
Equipamiento de servicios educativos								
Apoyo para la organización de grupos comunitarios								
Alimentación								
Nutrición								
Entrenamiento para el trabajo								
Fortalecimiento organizacional								
Capacitación para								

personal de Salud							
Capacitación para personal de Educación							
Equipamiento de Servicios de Salud							
Equipamiento para escuelas							
Infraestructura vial							
Infraestructura Agua							
Infraestructura medio ambiente							
Infraestructura en Educación							
Infraestructura Saneamiento Básico							
Microcréditos							
Generación de empleos							
Otros							

**25. Hubo capacitación para la ejecución de los proyectos:**

- a. Si                                      b. No                                      c. No sabe/No Responde

**26. Cada cuánto fueron las capacitaciones:**

- |                             |                          |                            |                          |
|-----------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|
| a. Una vez a la semana      | <input type="checkbox"/> | e. una vez cada tres meses | <input type="checkbox"/> |
| b. una vez cada quince días | <input type="checkbox"/> | f. una vez cada seis meses | <input type="checkbox"/> |
| c. una vez al mes           | <input type="checkbox"/> | g. Una vez al año          | <input type="checkbox"/> |
| d. una vez cada dos meses   | <input type="checkbox"/> | h. Nunca                   | <input type="checkbox"/> |
|                             | <input type="checkbox"/> | i. NS/NR                   | <input type="checkbox"/> |

**27. Qué tan satisfecho se considera usted en relación a la implementación de las políticas por parte de la municipalidad**

- a. Mucho                      b. Regular                      c. Poco                      d. Nada                      e. NS/NR

**V. IMPACTO EN EL DESARROLLO COMUNITARIO**

**28. Qué tipos de organización comunitaria existen en la localidad**

Tipo de Comité u Organización	¿Existe?	Tiempo de existir (en años)	¿Ha participado en esta organización o Comité en los últimos 5 años?		Cod
			SI	¿cómo?	
Comité Pro-Construcción					
Comité con fines Productivos-Económicos					
Comité de actividades sociales					
Organizaciones Religiosas					
Organizaciones Políticas					
Organizaciones Deportivas					
Organización Artístico-Cultural					
Comité de desarrollo					
Cooperativa					
Asociación o fundación					
Comité pro-mejoramiento					
Ongs					
Otros					

**29. Qué actividades o qué cosas han hecho estas organizaciones o comités en su comunidad en los últimos cinco años?**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**30. Los grupos o asociaciones comunitarias han tenido apoyo para su fortalecimiento**

- a. Si                                      b. No                                      c. NS/NR

**31. Quién ha dado dicho apoyo:**

a. Los miembros del comité de la comunidad	<input type="checkbox"/>	f. Representantes Ongs	<input type="checkbox"/>
b. Los miembros del comité con la ayuda de la municipalidad	<input type="checkbox"/>	g. Empresas locales	<input type="checkbox"/>
c. Representantes de la municipalidad	<input type="checkbox"/>	h. ongs	<input type="checkbox"/>
d. Representantes Ministerios de gobierno	<input type="checkbox"/>	i. Otros	<input type="checkbox"/>
e. representantes partidos políticos	<input type="checkbox"/>	j. NS/NR	<input type="checkbox"/>





**41. Sabe usted si hubo algún tipo de problema durante la implementación del proyecto**

- a. Si                                      b.No                                      c. No sabe/No responde

**42. Si respondió que sí, podría indicar los principales problemas que se presentaron durante la implementación del proyecto:**

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

**43. Podría indicarnos qué tipo de solución se le dio a los problemas que se presentaron:**

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

**V. SOBRE REDUCCION DE LA POBREZA**

**44. Cuál ha sido la situación de pobreza en esta comunidad:**

- |             |                          |             |
|-------------|--------------------------|-------------|
| a. Muy alta | <input type="checkbox"/> | d. Baja     |
| b. alta     |                          | e. Muy Baja |
| c. Media    |                          | f. NS/NC    |

**45. La pobreza en esta comunidad en los últimos cinco años se ha**

- |                   |                          |                        |                          |
|-------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| a. incrementado   | <input type="checkbox"/> | c. reducido            | <input type="checkbox"/> |
| b.mantenido igual | <input type="checkbox"/> | d. No sabe no contesta | <input type="checkbox"/> |

**46. Cuáles considera usted que son las tres principales causas de la pobreza en esta comunidad**

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

**47. Cuáles considera usted que son las tres cosas que hay que hacer en esta comunidad para resolver el problema de la pobreza:**

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

**48. Considera usted que con los proyectos o políticas implementadas por la municipalidad se ha atendido a los más pobres de la comunidad**

- a. Si                                      b. No                                      C.No sabe/No Responde

**49. Qué nivel de beneficio han obtenido los más pobres de su comunidad de estos proyectos:**

- a. Mucho      b. algo    c. Poco      d. Nada      e. NS/NR

**50. Se mejoró la calidad de vida en la comunidad con la realización de estos proyectos:**

- a. si              b. no              c. NS/NR

**51. De qué manera mejoró este proyecto la calidad de vida en la comunidad**

Mejoras en la Salud de los niños y de la comunidad	<input type="checkbox"/>	Mejoras en la Educación de los niños y de la comunidad	<input type="checkbox"/>	Mejoras en la nutrición infantil y de la comunidad	<input type="checkbox"/>
En capacidades para el trabajo	<input type="checkbox"/>	En mejoras en infraestructura	<input type="checkbox"/>	En la calidad organizativa	<input type="checkbox"/>
En el acceso a nuevos proyectos	<input type="checkbox"/>	En la capacidad de gestión de la comunidad	<input type="checkbox"/>	En generación de empleos	<input type="checkbox"/>
En la generación de ingresos	<input type="checkbox"/>	La situación para la que se pensó ha mejorado	<input type="checkbox"/>	La situación para la que se pensó sigue igual	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

**52. Qué otras organizaciones además de la Municipalidad han trabajado en esta comunidad para reducir la pobreza:**

a. El comité de la comunidad	<input type="checkbox"/>	f. Ong	<input type="checkbox"/>
b. Las autoridades locales o municipales	<input type="checkbox"/>	g. Empresa privada	<input type="checkbox"/>
c. Entidades Religiosas	<input type="checkbox"/>	h. Otros	<input type="checkbox"/>
d. Agrupaciones de voluntarios	<input type="checkbox"/>	i. Ninguna	<input type="checkbox"/>
e. Otro ministerio de gobierno	<input type="checkbox"/>	j. NS/NR	<input type="checkbox"/>

**53. De las organizaciones que han trabajado en esta comunidad para reducir la pobreza, podría decirnos cuáles son las tres mejores:**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**54. En general, que opinión tiene usted sobre el trabajo actual de la Municipalidad (Refiérase según corresponda)**

- a. Muy buena    b. Buena    c. Regular    d. Mala    e. NS/NR

**55. Cuáles son las tres cosas principales que usted considera que aún hace falta hacer en la comunidad por parte de la municipalidad**

---

1.

---

2.

---

3.

**56. Estaría usted dispuesto a colaborar en la puesta en marcha de nuevos proyectos en su localidad:**

a. Si                      b. No.                      c. NS/NR

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**