

# Fortalecimiento del capital social para el desarrollo. El caso Carapeguá

*Roberto Antonio Villalba  
Bruno Osmar Martínez F.  
Silvia Denis Scala*



Documento de Trabajo N° 7  
Serie **Desarrollo Territorial**

Más Investigación  
Más Desarrollo



Más Investigación  
Más Desarrollo



# Fortalecimiento del capital social para el desarrollo. El caso Carapeguá

*Roberto Antonio Villalba*

*Bruno Osmar Martínez F.*

*Silvia Denis Scala*

Documento de trabajo **N° 7**

Serie **Desarrollo Territorial**

## Documento de Trabajo **Nº 7**

"Fortalecimiento del capital social para el desarrollo.  
El caso Carapeguá"

### Serie **Desarrollo Territorial**

Contenido:

*Roberto Antonio Villalba*  
*Bruno Osmar Martínez F.*  
*Silvia Denis Scala*

Revisión:

*Elvio Segovia Chaparro*

*Instituto Desarrollo*

*Director Ejecutivo:*

*Idelín Molinas Vega, PhD*

*Coordinador Área Desarrollo Territorial*

*Bruno Osmar Martínez F.*

Los documentos de trabajo del Instituto Desarrollo buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros. Su propósito es estimular el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencias.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Instituto Desarrollo ni de las instituciones auspiciadoras.

Desarrollo, Participación y Ciudadanía  
(INSTITUTO DESARROLLO)

Guido Spano 2575

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 612 182

[www.desarrollo.edu.py](http://www.desarrollo.edu.py)

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa Think Tank Initiative (TTI) y de esta institución.

Asunción, Paraguay, Julio 2013

# Fortalecimiento del capital social para el desarrollo. El caso Carapeguá

## CONTENIDO

Presentación	7
I. Marco Referencial	8
I.1 El Instituto Desarrollo	9
I.2 La comunidad de Carapeguá	10
I.3 Desarrollo Local	12
I.4 Capital Social	15
II. Modelo de intervención: Carapeguá en Desarrollo	18
III. Hitos en la implementación del programa	26
III.1 El Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).	26
III.2 Planificación estratégica con una visión supranacional: los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).	28
III.3 La participación ciudadana y el capital social forjan el desarrollo.	29
III.4 La formación de gerentes y del Equipo Técnico.	34
III.5 Las iniciativas	37
III.6 Difusión del proceso	46
IV. Dificultades en el proceso	48
V. Resultados	50
V.1 El desarrollo local	50
V.2 El capital social	53
VI. Conclusiones	55
Referencias Bibliográficas	57

# **Fortalecimiento del capital social para el desarrollo.**

## **El caso Carapeguá**

Roberto Antonio Villalba

Bruno Osmar Martínez F.

Silvia Denis Scala

### **PRESENTACIÓN**

A partir del año 2002 y hasta el año 2008, el Instituto Desarrollo (ID) ejecutó en Carapeguá, Departamento de Paraguarí, un programa que se fundamenta en el fortalecimiento del capital social de la comunidad con el objeto de lograr un sistema de gestión pública eficiente y consistente con las Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se promovió la participación activa de Organizaciones comunitarias, representantes de Instituciones Públicas del Gobierno Central (salud, educación, producción, etc.), y la Municipalidad de Carapeguá, intentando lograr articulaciones que favorezcan el desarrollo local. Este emprendimiento se denominó “Carapeguá en Desarrollo”.

El programa “Carapeguá en Desarrollo” surgió como una propuesta que pretende convertir a los hombres y mujeres de un territorio determinado en actores de su desarrollo mediante un factor catalizador llamado capital social. El capital social, intangible como explícito, sería fomentado con metodologías e instrumentos para el análisis, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas, programas y proyectos sociales, reunidas en la llamada caja de herramientas de la gerencia social.

Esta propuesta tuvo sus falencias, tales como la dificultad de sancionar a los oportunistas, ciudadanos/as o autoridades, o los niveles de conflicto que retrasaron o mitigaron el impacto de algunos proyectos.

Sin embargo, se destaca que fue considerado como buena práctica de Desarrollo Local por varias organizaciones nacionales e internacionales, por actores políticos y por otros municipios del país que expresaron su interés en replicarlo.

Emerge de allí una pregunta que se plantea como desafío *¿Es posible implementar acciones similares, a mayor escala, en otras localidades para lograr una verdadera descentralización?* palabra muy utilizada en esta década con connotaciones tan diferentes para diversos actores. *¿Cuáles son los factores que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de plantearse una réplica a mayor nivel?*

Esta es la razón por la cual se escudriñó en los documentos e informes, se realizó entrevistas a actores claves, y grupos focales con los miembros del Consejo de Desarrollo y del Equipo Técnico para detectar factores que puedan servir de modelo de intervención para el desarrollo que consiga dar solución a las necesidades y demandas de las poblaciones de un determinado territorio.

El material se ordenó de tal modo a tener en una primera parte los elementos claves del modelo y en una segunda la descripción de las acciones y resultados en la comunidad, como una forma de delimitar los factores que son relevantes para llevar adelante proyectos similares en otros distritos o departamentos

## **I. MARCO REFERENCIAL**

El norte de las actividades de Carapeguá en Desarrollo estuvo marcado por el fortalecimiento del capital social para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); Objetivos que el municipio asume como propios y lo incluye en una Ordenanza Municipal como órgano rector.

Al inicio de las actividades se enfrentó un sinnúmero de problemas, que iban desde la desconfianza de los pobladores hacia las autoridades, las condiciones de pobreza extrema de las familias, la participación en la cosa pública marcada por el prebendarismo y, sobre todo, la descoordinación de las instituciones en la entrega de los servicios públicos.

Depositar los votos en elecciones para elegir Presidente de la República y autoridades municipales eran las formas más conocidas de expresión ciudadana y las escasas oportunidades de participación efectiva a nivel de barrio se reducían a ser auxiliares del Intendente Municipal para el control de faenamiento de animales o ejecución de algunas obras de menor envergadura. De allí el desafío de dar el paso cualitativo: convertir al poblador en ciudadano y líder comunitario.

Surgió entonces una serie de interrogantes. ¿Cómo se logra que hombres y mujeres puedan desprenderse de los condicionantes culturales y pasar a convertirse en militantes activos en la defensa de los derechos? dejar de ser ciudadanos relegados y convertirse en actores que reivindicuen los valores comunitarios como la solidaridad, la confianza entre vecinos y la incidencia en el gobierno territorial. ¿Puede la capacitación en gerencia social ser un elemento articulador y catalizador del desarrollo local? O dicho de otro modo ¿Puede la aplicación de la “caja de herramientas” de la gerencia social fortalecer el capital social, y a su vez impulsar el desarrollo local?

Estas interrogantes trataron de responderse con la experiencia Carapeguá en Desarrollo, que en un periodo de 7 años logró conformar una articulación entre las instituciones públicas, con el soporte de la formación de un grupo de líderes como gerentes de proyectos con clara conciencia de la visión del desarrollo local.

Esta articulación entre i) la ciudadanía organizada, con capacidad técnica y responsabilidad por los resultados; ii) el Gobierno local, con la voluntad política hacia el capital social y el desarrollo concertado y planificado; y iii) los organismos del gobierno central y departamental localizados en el territorio, es la responsable, en gran medida, de los resultados positivos logrados en la comunidad de Carapeguá.

Este proceso de 7 años tuvo, en una primera etapa, apoyo de organismos locales e internacionales para proyectos específicos y, en una segunda etapa, una financiación del Banco Mundial para la implementación del programa en dos comunidades: Carapeguá y Ñemby.

## **I.1 El Instituto Desarrollo**

El Instituto Desarrollo - ID, Instituto Superior de Educación, reconocido por ley N° 2872 de abril de 2006, es una organización privada de docencia-investigación-acción, conformada por un grupo de profesionales altamente calificados en las áreas de las ciencias económicas, sociales y administrativas, que cuenta con el asesoramiento de un consejo de expertos en desarrollo.

A través de sus actividades ha desarrollado un estrecho relacionamiento con entidades multilaterales y bilaterales de financiamiento, en particular con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Banco Mundial, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros.

El ID, juntamente con la IAAP Global (empresa latinoamericana de capacitación y asesoría), ofrece cursos de postgrados como el “Project Management para Profesionales (PMI)” que tiene como finalidad promover la práctica, la ciencia y la profesión de gerencia de dirección de proyectos en todo el mundo de manera consciente y proactiva.

El Instituto Desarrollo, teniendo experiencias específicas en consultorías de carácter económico, social y ambiental encontró en el programa “Carapeguá en desarrollo” un desafío para una intervención integradora de las diferentes disciplinas de investigación- acción que lleva adelante.

## I.2 La comunidad de Carapeguá

Carapeguá es la localidad seleccionada donde se ejecutó el proyecto. Está situada a 86 kilómetros al sureste de Asunción. Para la selección de esta comunidad se tuvo en cuenta, principalmente, aspectos relacionados a la situación socioeconómica, sobre todo indicadores relacionados a la pobreza.

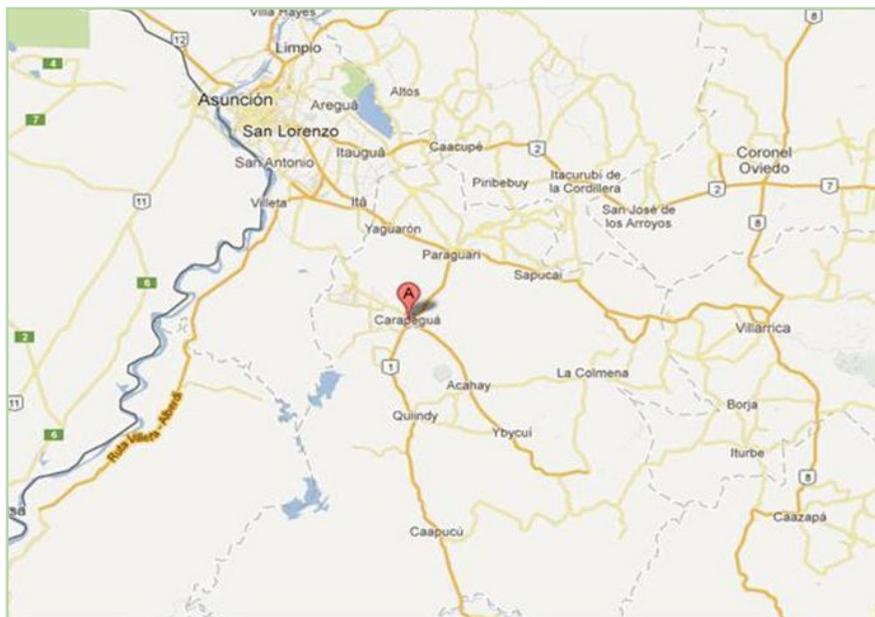


Figura 1: Ubicación de Carapeguá respecto a la capital

En el periodo de inicio del Programa se contaba con datos del Censo 2002, los cuales indicaban que la ciudad tenía una población de 31.420 habitantes, la mayor parte asentada en el sector rural (78 %). Además, con un alto porcentaje de población joven (32% menor a 15 años). Siendo la ocupación principal del departamento la agricultura y la industria artesanal.

En el atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del año 1992 se encontró que el 64% de su población contaba con al menos

una NBI. El promedio de escolaridad en 1992 era de sólo 4,3 años y la tasa de analfabetismo estimada para 1996 era del 7,6%. La incidencia de pobreza estimada para 1997-1998 era del 21%.

Los indicadores mostraban a Carapeguá como un municipio por debajo de los niveles medios de condiciones de vida del país y, como la mayoría de las municipalidades del país, con un sinnúmero de situaciones problemáticas en los ámbitos: político-institucional, económico, ambiental, social y cultural, que se pueden señalar rápidamente.

**Alta centralización del Estado:** Si bien las municipalidades tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, en conformidad con el Artículo 166 de la Constitución Nacional. El nivel de centralización es muy alto, por ejemplo, todos los poderes del Estado se encuentran en Asunción.

Hasta el año 1992, las municipalidades no recaudaban el impuesto inmobiliario y la transferencia del Gobierno Central se establecía en un 16% de lo recaudado. Sin embargo, las municipalidades solo recibían el 4,4% de las retenciones realizadas por diversos servicios que el Gobierno Central brindaba en los municipios, tales como vivienda y capacitación laboral.

Desde ese año, se realiza la recaudación del impuesto a nivel local y se retiene el 70%. Gracias a eso se incrementan los fondos para las municipalidades urbanas, ya que en el sector rural la recaudación del impuesto inmobiliario es muy baja. El ingreso es utilizado en las municipalidades para mejorar el catastro y su reglamentación de uso de suelo que, sumado a la transferencia de royalties provenientes de las binacionales Yacyreta (Paraguay y Argentina) e Itaipú (Paraguay y Brasil), conforma un presupuesto creciente.

Este crecimiento, sin embargo, solo sirve para que las municipalidades cumplan su rol de ordenador del uso de suelo, para proveer infraestructura social a la comunidad, controlar el transporte público y de tránsito dentro del municipio, y otras tareas de higiene y salubridad, cultura y deporte en menor escala y sin una Planificación Estratégica del Municipio. A diferencia de otros países de la región, las políticas de salud, educación, vialidad, seguridad, empleo y producción (agrícola, ganadera, artesanal, etc.) se encuentran a cargo del gobierno central, debido a que cuentan con oficinas de desconcentración administrativas, sin la participación de los gobiernos locales.

**Descoordinación entre el gobierno central y los subnacionales:** Se suma a la centralización, el poco interés de los gobiernos municipales de realizar acciones concertadas con las instituciones públicas (educación, salud, etc.) y los actores sociales locales. Las acciones

compartimentadas entre las municipalidades y las instituciones públicas afecta los resultados que pudieran tener proyecciones en el desarrollo local. Tampoco son comunes los casos donde la municipalidad articula acciones con el sector empresarial.

**Baja capacidad técnica de los recursos humanos:** Recién desde el año 1991 los municipios cuentan con autonomía para elegir autoridades locales, lo que hacía que sus recursos financieros, técnicos y humanos dependan de los ministerios, con lo cual el funcionario no está capacitado técnicamente para asumir el nuevo rol de la institución.

**Baja participación social en el municipio:** limitaciones en la ciudadanía para organizarse y sostener su participación en el ámbito público, siendo la voluntad política del intendente un factor determinante para incentivar la participación de los actores sociales locales y las acciones del área social.

El conjunto de escasos recursos económicos y humanos y el bajo nivel de infraestructura, sumado a la poca articulación con los organismos del gobierno central y departamental, determina cuánto puede hacer o no la municipalidad por la localidad.

La dispersión de recursos y el desaprovechamiento de las oportunidades existentes a nivel nacional e internacional, sumado a la insuficiente planificación local para el uso efectivo y eficiente de los recursos, son los problemas encarados mediante el fortalecimiento del capital social por el programa “Carapeguá en Desarrollo”.

### **I.3 Desarrollo Local**

Existe un debate amplio acerca del concepto de Desarrollo Local y sus alcances en términos políticos, sociales, económicos y culturales, así como su importancia por mejorar la calidad de vida de la población mediante acciones intersectoriales desde un ámbito local.

Algunas de las conceptualizaciones que marcaron las acciones de la década del noventa en adelante se describen a continuación (Gallicchio, citado en Rofman & Villar, 2006):

**Desarrollo local como entrega de servicios:** Reduce al municipio a un escenario para promover mejores servicios sociales o emprendedurismo planteadas desde el Gobierno Central. Es necesario sumar a la entrega de servicios de calidad la construcción de la sociedad civil, de capital social y de procesos endógenos sostenibles más allá de coyunturas políticas o económicas.

**Desarrollo local como participación:** En el imaginario colectivo el Estado sigue ocupando un lugar central, como responsable de lo bueno o malo que ocurre. Los procesos de participación, generados a partir de la visualización de derechos vulnerados que sufre un colectivo específico tienen una fuerte motivación para emprender procesos genuinos de desarrollo local.

**Desarrollo local como municipalismo:** Una tercera visión asocia el desarrollo local al municipalismo. En contexto de la década de los noventa, y cuando los ajustes estructurales eran la agenda principal que los organismos internacionales promovían, se desarrolla fuertemente la idea de que es necesario fortalecer los municipios como actores de desarrollo y no como meros prestadores de servicios.

Esta idea, permeada también por la impronta neoliberal de los tiempos, está muy ligada a la descentralización, pues si hay buena gestión municipal hay buen desarrollo.

**Desarrollo local como desarrollo económico:** Este enfoque es definido como una estrategia integral sostenida entre ciudadanos, organizaciones públicas y privadas, que incrementan las ventajas y las oportunidades económicas de un determinado territorio en un contexto global, posibilitando un cambio estructural de las bases productivas y el mercado laboral para la mejora de las condiciones de vida de la población. Es, por un tiempo, la mirada más completa de desarrollo local, por la intervención de actores y la mejora de la competitividad del Municipio.

**Desarrollo local como Desarrollo Humano:** comprende la ampliación de las capacidades y opciones de toda la gente. El objetivo del desarrollo no es entonces producir más bienes y servicios, sino aumentar las capacidades de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria (Amartya Sen, 1990)<sup>1</sup>.

A continuación, con el fin de señalar la complejidad del tema, se ofrece una síntesis de otros conceptos de desarrollo local:

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay, Asunción-Paraguay

Tabla 1: Conceptualizaciones de Desarrollo Local

<b>Humano</b>	Centra en el progreso material y espiritual de la persona y la comunidad.
<b>Territorial</b>	Despliega en un espacio que opera como unidad de intervención. Generalmente coincide con alguna división política administrativa (municipio o grupo de municipios).
<b>Multidimensional</b>	Abarca las distintas esferas de la vida de una comunidad, municipio o región.
<b>Integrado</b>	Articula las políticas y programas verticales y sectoriales desde una visión territorial.
<b>Sistémico</b>	Supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de diversos intereses sectoriales.
<b>Sustentable</b>	Prolonga en el tiempo a partir de la movilización de los recursos locales.
<b>Institucionalizado</b>	Establece reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales
<b>Participativo</b>	Intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias, de base y empresas.
<b>Planificado</b>	Fruto de una "mirada estratégica" por parte de una concertación de actores que definen procedimientos, metas y objetivos.
<b>Identitario</b>	Estructura contemplando la identidad colectiva de la comunidad.
<b>Innovador</b>	En cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo, de participación social.

Fuente: Di Pietro Paolo, 2001.

Al analizar las definiciones podemos observar que contiene elementos que implican territorio, población, gobierno local, actores internos y externos, proceso de construcción social y metas de desarrollo acordadas entre actores locales y acciones articuladas con variables exógenas. Por tanto, el desarrollo local tiene potencialidades de mayor impacto (también de riesgo) en los cambios generados en la vida de las personas, aprovechando los procesos ligados a su vez a políticas, planes e incluso a la economía nacional.

Los procesos de desarrollo local pueden beneficiar y crear sinergia con políticas de carácter nacional para promover sus propios procesos de desarrollo, pero sin depender de ellas.

### *Elementos constitutivos del desarrollo local:*

El desarrollo local contiene una serie de elementos que lo integran y hacen que sea un proceso social dinámico, en constante construcción. José Luis Caraggio<sup>2</sup> (citado en Rofman & Villar, 2006) atribuye los siguientes componentes.

2 Rofman, A y Villar, A; compiladores. (2006). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*.

Tabla 2: Elementos constitutivos del desarrollo local

Componentes	VARIABLES	Indicadores
Económicos	Trabajo productivo del territorio, modelo económico, ingreso PIB, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos.	PIB PEA % Hombres: Mujeres; Jóvenes Nivel de competitividad % población ocupada en el territorio.
Sociales y Culturales	Integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social, grupos especialmente vulnerables. Autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia	Nº de barrios y asentamientos en situación de vulnerabilidad. Indicadores de pobreza. Acceso a servicios. Instituciones presentes en barrios y asentamientos. Responsabilidad social Organizaciones sociales, Hitos de identidad local. Iniciativas y Expresiones culturales.
Ambientales	Recursos naturales Vulnerabilidades Medios de protección Uso de suelo Manejo de la producción	inventario de recursos naturales Cursos hídricos y bosques Planes de manejos Normas existentes
Políticos Institucionales	Transparencia, legitimidad y responsabilidad de representantes, participación directa e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público	Organización territorial Composición fuerzas políticas Espacios de participación abiertos en el municipio. Iniciativas locales de control Ciudadano.

Fuente: Elaborado por Instituto Desarrollo a partir de Caraggio (citado en Rofman&Villar, 2006), con aportes del sistematizador.

Los enunciados citados no son prerequisites para el desarrollo. Muchas veces, se dice que en un determinado lugar no se da el desarrollo porque faltan algunos de estos requisitos. La dialéctica del desarrollo consiste en ir avanzando en espiral, a partir de una realidad que queremos superar, pero contando con los elementos de esa realidad en proceso de transformación.

#### I.4 Capital Social

El concepto de Capital Social, considerado una de las innovaciones más exitosas de la teoría contemporánea, es bastante utilizado en las ciencias sociales desde la década del noventa, a partir de las contribuciones de autores como R. Putnam y Portes. Sin embargo, como aspiración a alcanzar o como medio para encaminar un proceso de desarrollo genera debates respecto de su definición y de los elementos que lo integran.

Robert Putnam define el capital social como “aspectos de la organización social, tales como: confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (Putnam, 1993). El eje central en la obra de Putnam gira en torno a comprender los problemas que presenta la acción colectiva. Específicamente, trata sobre la tendencia comunitaria hacia la

cooperación en pos del bien común o al oportunismo y los factores que condicionan la primera o la segunda elección, determinando de qué manera repercuten en el desarrollo económico y democrático-institucional de las comunidades.

En base a los criterios desarrollados por Robert Putnam, el concepto de capital social incluye instituciones, relaciones, actitudes, valores que gobiernan las interacciones entre las personas y que pueden contribuir al desarrollo económico, social y democrático, (Molinas & Martínez, 2004).

En la medida que estas relaciones, instituciones, actitudes y valores forman parte de una colectividad o del imaginario social, permanecen de manera más o menos estable y sostenida, generan otros procesos que se pueden integrar y aprovechar como desencadenantes del desarrollo territorial.

A continuación, una síntesis del significado del capital social por autores:

Tabla 3: Significado de Capital Social, por autores

Autores	Fuentes e infraestructura	Acción colectiva	Resultados
Coleman, 1990	Aspectos de la estructura social	Facilitan acciones comunes de los actores dentro de la estructura	
Bourdieu, 1985	Redes permanentes y membresía a un grupo		Aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales
Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, como las redes, las normas y la confianza	Permiten la acción y la cooperación	Beneficio mutuo (desarrollo y democracia)
Woolcock, 1998	Normas y redes	Facilitan la acción colectiva	El beneficio común
Fukuyama, 1995	Recursos morales, confianza y mecanismos culturales	Refuerzan los grupos sociales	
Neo-weberianos	Lazos y normas	Ligan a los individuos dentro de organizaciones	
Banco Mundial, 1998	Instituciones, relaciones, actitudes y valores	Gobiernan la interacción de personas	Facilitan el desarrollo económico y la democracia

Fuente: Flores y Rello, 2001.

Bernardo Kliksberg, en su obra *Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo*, expresa: “el capital social opera en la realidad de las personas a diario y tiene un gran peso en el proceso de desarrollo” (Kliksberg, 2000). En su trabajo indica que son estrategias para el desarrollo económico las capacidades existentes para resolver disputas, impulsar consensos o concertar con sectores incluso antagónicos.

El capital social es, entonces, parte en si misma de una construcción colectiva, que está reglada por comportamientos aceptados, castigados o valorados socialmente. Desde este punto de vista contiene también elementos culturales, que marcan su devenir y el desarrollo en lo local y/o nacional.

### *Tipología de capital social*

Las distintas conceptualizaciones de capital social hablan de:

**Asociaciones horizontales cercanas:** Relaciones con los vínculos familiares, laborales, interacciones informales (amigos, vecinos, grupos religiosos). Están considerados como las asociaciones que generan una mayor acumulación de capital, debido a una equidad de beneficios entre miembros.

**Asociaciones horizontales ampliadas:** Personas de diferentes redes sociales, que son reunidas en una misma organización (deportiva, cultural, ONGs, étnicas, grupos de caridad). Permite el intercambio de recursos, visiones, oportunidades. Está caracterizado por ser menos frecuente que las demás.

**Asociaciones verticales:** Relaciones entre individuos y las instituciones formales para intercambiar recursos e ideas. Su característica principal es la distribución no uniforme de poder entre sus miembros. Su estructura está basada en jerarquías.

Basados en esta relación de los involucrados, Narayan, 1999, Woolcok, 2002, identificaron tipos de capital social como: i) **aglutinador**: las relaciones más cercanas, cara a cara; ii) **de puente**: conexiones horizontales entre personas con características similares; y iii) **vinculante** (cohesivo): redes sociales entre actores heterogéneos, más allá de la comunidad, a través de interacciones con personas en posición de poder.

Grootaert y Van Bastelaer, 2001, clasifican los tipos de capital social según su forma en: i) **capital cognitivo**: representa lo intangible, valores y normas; y ii) **capital estructural**: organizaciones formalizadas.

En base a las clasificaciones mencionadas (forma y relación de los involucrados), se plantea caracterizar diversos elementos que conforman el capital social.

Tabla 4: Tipología del capital social

	Estructural	Cognitivo
Vinculante	Consejos nacionales multisectoriales para el desarrollo conformado por representantes del gobierno y de la sociedad civil. Ejemplos: Consejos por la integridad y la transparencia en la gestión pública. Consejo por la reforma educativa, entre otros.	Valores y actitudes de la tolerancia, honestidad, gobernabilidad, cohesión social (actitud colaborativa que produce un clima de cambio) patriotismo, respeto a la ley, confianza en las instituciones (capacidad de sanción a oportunistas).
Puente	Federaciones de productores, consejos regionales, sectoriales (educativos, salud), redes para el desarrollo regional, gobierno local-sociedad civil.	Valores y actitudes de tolerancia, honestidad, reciprocidad, coherencia, credibilidad entre actores, cohesión social, actitud colaborativa que produce un clima de cambio.
Aglutinador	Organizaciones de productores, grupos de padres, juveniles, de acción social y equipos de salud comunitaria.	Valores y actitudes de generosidad, reciprocidad, tolerancia, confianza, honestidad, pertenencia, entre otros.

Fuente: Elaborado por Instituto Desarrollo

## II. MODELO DE INTERVENCIÓN:

### Carapeguá en Desarrollo

La propuesta de Carapeguá en desarrollo se expresa así:

*Programa que busca a corto plazo fortalecer el capital social local, para lograr implementar un sistema de gestión pública eficiente, sostenible y participativo que mejore a mediano plazo las condiciones de vida de la población de Carapeguá, en forma consistente con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM)<sup>3</sup>.*

Buscaba promover la participación ciudadana para la ejecución, toma de decisiones y trabajo concertado y coordinado entre los gobiernos local, departamental y central, y las organizaciones vecinales.

El modelo se centró en el fortalecimiento del capital social para catalizar un proceso de desarrollo hacia resultados congruentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), objetivos que el municipio asumió como propios y lo incluyó en una Ordenanza Municipal como órgano rector.

La consolidación del capital social se puede identificar en la definición de la finalidad del programa:

<sup>3</sup> Molinas, J., & Martínez, B. (2004). *Capital social, metas de milenio y desarrollo local: El caso de la iniciativa de Carapeguá en Desarrollo Paraguay. Asunción. Instituto Desarrollo.*

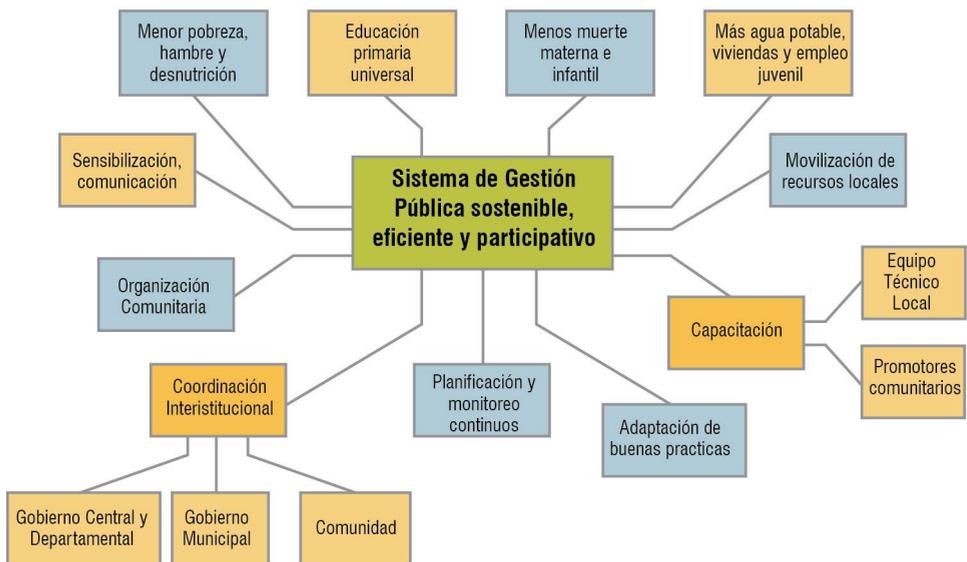
- Que en cada compañía (comunidad rural) y barrio del municipio los vecinos/as se organicen en grupos de 10 familias, con promotores de desarrollo comunitario.
- Que cada compañía y barrio instale un Sub Consejo Comunitario (CC) para articular las organizaciones existentes en la comunidad.
- Que el municipio constituya el Consejo de Desarrollo (CD) Municipal que articule a las autoridades municipales, sociedad civil e instituciones del gobierno central.

Con esta visión, la comunidad reflejó un capital social estructural robusto en sus diferentes dimensiones: aglutinadora, de puente y vinculante.

Para llevar adelante las acciones y actividades el programa se propuso siete estrategias que logran tener un Sistema de Gestión Pública eficiente y participativo y que promueva el desarrollo de la comunidad hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La síntesis del sistema propuesto se encuentra en la figura siguiente:

Figura 2: Estrategias del programa “Carapeguá en Desarrollo”



Fuente: Elaborado por Instituto Desarrollo

Las 7 estrategias señaladas no son etapas excluyentes, de tal modo que el inicio de una depende de la concreción de la anterior. Más bien es un proceso interactivo y en ocasiones simultáneo, cuyas fronteras se solapan y dificulta su definición, como se podrá ver en el capítulo III.

### **Estrategia 1: Sensibilización, comunicación y promoción de la participación.**

El proceso de concertación en torno a una agenda de desarrollo comunitario supuso fortalecer la aceptación del programa y contar con el apoyo de actores claves, que en gran medida dependieron de una estrategia de comunicación a nivel local, nacional e internacional.

Este plan de comunicación enfrentó el desafío de comunicar los objetivos de desarrollo del milenio en forma coloquial y alcanzable. Si bien se puede despertar el interés en base a formar parte del campeonato global contra la pobreza, los indicadores deben ser posibles de medir a nivel local y comprensible por la comunidad, por los técnicos nacionales e internacionales y, sobre todo, por los actores político-institucionales.

Como ejemplo, se puede indicar los proxis utilizados para mortalidad materna: PAP, control prenatal, parto institucional, plan de contingencia para cada parturienta; y en la mortalidad infantil: control de vacunación y consultas al pediatra.

### **Estrategia 2: La Organización comunitaria y la participación ciudadana forjan el desarrollo:**

Al inicio del programa se formó un grupo impulsor convocado por la Intendencia, que trabaja con técnicos del Instituto Desarrollo. Al grupo impulsor de la iniciativa se sumaron paulatinamente dirigentes de organizaciones de artesanos, líderes de grupos de base y políticos de diversos partidos. Posteriormente, se realizaron los encuentros comunitarios.

Para una población que no está acostumbrada a ser consultada, la experiencia de iniciar el programa con un gran encuentro comunitario es siempre innovadora y altamente positiva, no solo por la convocatoria misma sino también cuando es realizada por todos los sectores y liderada por la Municipalidad.

De esta manera, los encuentros comunitarios se convierten en un hito para recuperar la confianza de la población en sí misma y la perspectiva de que es posible el cambio.

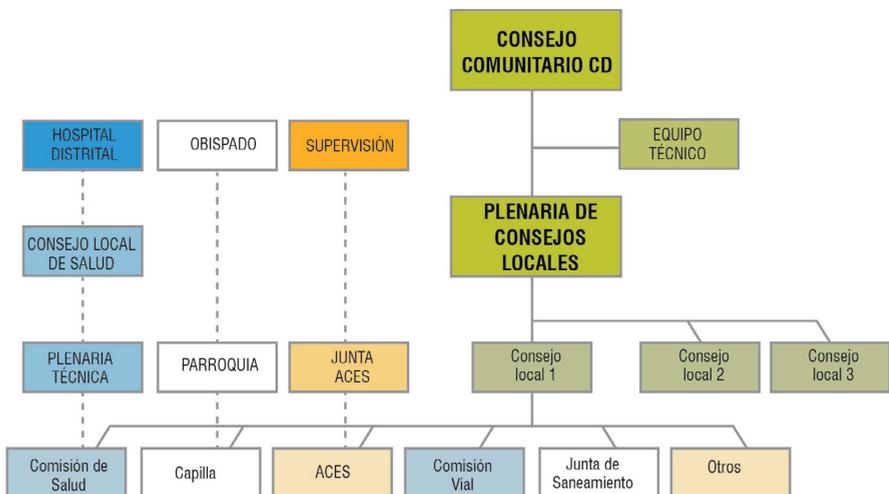
La estrategia para mantener el entusiasmo y las expectativas generadas por los encuentros masivos denominados "Aty guasu", pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Concurso de comunidades para iniciar el trabajo comunitario: plantear que cada comunidad traiga una lista de al menos 30 promotores comunitarios, cada uno tendría a su cargo la comunicación con 10 familias, lo que generaría potencialmente un proceso de comunicación con 300 familias.

- Capacitación de promotores de salud: la preocupación por la salud es transversal a todas las familias y en todas las edades, por lo que es recomendable iniciar por esta capacitación, apuntando a captar la atención de jóvenes de colegios, pues es la etapa más generosa y emprendedora de la vida de una persona.
- Conformación de la red 1 promotor: 10 familias: la capacitación en salud tiene como norte la interacción del promotor con esas 10 familias en forma gradual pero constante, fortaleciendo de este modo los lazos de confianza y reciprocidad.
- Organización por grupos de interés: de acuerdo a las demandas de la ciudadanía y la capacidad de respuesta de los organismos públicos se asocian los pobladores en grupos de a) alfabetización; b) artesanía; c) caminos vecinales; d) estimulación temprana; etc.
- Educación popular a líderes para conformar los Subconsejos comunitarios: en la medida que se van creando los grupos es necesario capacitar nuevamente a los líderes para fomentar el capital social de puente y lograr efectividad en los proyectos en forma conjunta.

Estas organizaciones, denominadas Subconsejos, tienen la función de aglutinar a todas las organizaciones de base e impulsar las capacitaciones locales, facilitar el acceso a servicios públicos en educación, salud, vivienda y actividades de generación de ingresos. En la siguiente gráfica podemos apreciar la articulación ideal de las organizaciones sociales.

Figura 3: Organigrama de Subconsejos comunitarios



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto.

### **Estrategia 3: Coordinación interinstitucional Sociedad Civil - Gobierno local - Gobierno central: El Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).**

Uno de los componentes del programa fue la creación y fortalecimiento de un Consejo de Coordinación del Desarrollo Comunitario, liderado por el Intendente, como instancia de participación, diálogo, consulta y concertación para orientar, planificar y coordinar la tarea del desarrollo humano sostenible en toda la jurisdicción del Municipio de Carapeguá.

El CDC es el punto de partida del modelo, pues es necesario realizar un pacto que explicita la voluntad política y un plan que integre los intereses comunes de desarrollo.

El CDC estaría conformado por:

**AUTORIDAD LOCAL:** el Intendente Municipal y representantes de la Junta Municipal;

**AUTORIDADES DE ORGANISMOS DEL GOBIERNO CENTRAL:** representantes del Hospital Distrital, la Supervisión Educativa, el Registro Civil, la Policía Nacional, el Instituto Paraguayo de Artesanía.

**COMUNIDAD:** miembros notables de la comunidad, representantes de organizaciones sociales, las Comisiones Vecinales, la Iglesia local, y miembros del Equipo Técnico<sup>4</sup>.

En este colegiado se responde a los intereses del municipio y de acuerdo a los lineamientos del Plan Estratégico consensuado por todos/as, no solo al interés genuino de cada organización o institución. El Intendente Municipal, si bien no era jerárquicamente superior a los demás actores ni tenía el mandato de imponer criterios o prioridades de acción, ya que cada participante respondía a la organización o institución de origen, gozaba de la prerrogativa de ser el único actor político surgido de la votación popular, lo que le daba el privilegio y la responsabilidad de liderar este estamento.

Este modelo de concertación fue graficado mediante el llamado triángulo de la Gobernabilidad, que se muestra a continuación:

---

<sup>4</sup> *Técnicos capacitados en gestión social que traducen en proyectos las propuestas del Consejo Comunitario.*

Figura 4: Articulación territorial



#### **Estrategia 4: Identificación y adaptación de Buenas Prácticas.**

El proceso de adaptación de las buenas prácticas identificadas por el Instituto Desarrollo se realizó en los laboratorios de aplicación del curso de Gerentes sociales. En este sentido, fue muy importante en el modelo “no inventar la rueda”.

Se impuso como norma que las demandas de la ciudadanía que lograban ser traducidas en proyectos debían ser precedidas por una investigación de mejores prácticas que lograron resultados positivos, adaptándolas a la realidad y al paradigma del fortalecimiento del capital social.

#### **Estrategia 5: Movilización de recursos locales**

Un eje de esta estrategia era superar el paternalismo y promover un blindaje del presupuesto municipal para el desarrollo de la planificación estratégica establecida participativamente, así como propiciar la búsqueda de recursos locales tales como sponsor o infraestructura social local.

Las iniciativas ciudadanas se constituyeron en proyectos específicos diseñados en el curso de gerencia social por las organizaciones existentes o por las autoridades locales. Pero la orientación de los mismos era superar la captación pasiva de oportunidades externas, agregándole el mecanismo de costo compartido, socialización de los resultados, incremento de la confianza en los recursos de la comunidad.

#### **Estrategia 6: La capacitación como catalizadora del desarrollo local.**

Las propuestas que surgieron en los encuentros comunitarios se debían analizar y priorizar en base a los recursos endógenos y las oportunidades que brindaba el medio para traducir en proyectos viables, lo cual fue complicado debido a las carencias técnicas y metodológicas de los funcionarios de la municipalidad.

La formación de gerentes sociales y del equipo técnico fue la mejor estrategia encontrada para paliar el déficit de personal capacitado en la institución Municipal. Las personas capacitadas estaban repartidas en la Municipalidad, en instituciones públicas a nivel local y también formaban parte de las organizaciones sociales o eran ciudadanos no organizados. El desafío es utilizar sus conocimientos y habilidades como aportes para el logro de la visión establecida en el Consejo Comunitario de Desarrollo.

La estrategia consensuada como más viable era la de convocar a profesionales, técnicos y bachilleres que deseaban crecer personalmente y que contaban con la motivación suficiente para trabajar en forma sistemática para la concreción de las líneas estratégicas establecidas en el Aty guasu y en el Consejo.

La caja de herramientas de la gerencia social, promovida por el INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social-BID), fue la materia prima para la formación de técnicos que pudieran llevar adelante la propuesta.

El curso taller en gerencia social ocupó un lugar central en el programa:

- a) la malla curricular basada, en gran medida, en el contenido de los cursos en gerencia social del INDES-BID, que ha logrado la aprobación de una vasta audiencia a lo largo de América Latina y el Caribe,
- b) el curso pretendió paliar el déficit de técnicos que implementen proyectos congruentes con la planificación,
- c) se constituyó en un espacio de fortalecimiento de capital social debido a la presencia de líderes sociales, técnicos de diferentes instituciones públicas y concejales municipales,
- d) los proyectos resultantes del curso tuvieron en cuenta la legitimidad de origen.

El acceso de los líderes a las capacitaciones se dio con las siguientes condiciones:

- Las personas podían acceder con una mínima formación de bachiller.
- Cumplir con 150 horas de capacitación, en los tres años de intervención (2008-2010).
- Compromiso de elaborar proyectos que pudieran canalizar las demandas de los encuentros comunitarios “Aty guasu”.
- Compromiso de trabajar en forma voluntaria al menos un año, formando parte del Equipo Técnico.

En propuestas futuras es necesario remarcar el rol de este equipo como impulsor constante de la implementación de la planificación. El equipo técnico estaría en comunicación con el Consejo de Desarrollo Comunitario y con la comunidad a través del acompañamiento a los proyectos implementados.

Por otro lado, para que la ciudadanía tenga mayor incidencia y protagonismo, las capacitaciones crean o fortalecen el capital social aglutinador y de puente. Así, los promotores de salud generan la red de familias que gestionan la comunicación, de tal manera a tener interlocutores válidos en las comunidades.

Los promotores de educación, desde las escuelas y colegios pueden convertirse en los promotores culturales de la identidad comunitaria. Los promotores de caminos vecinales pueden interactuar con los educadores y las familias para detectar puntos críticos en los caminos vecinales y proponer en forma conjunta la solución a las autoridades.

Este proceso de fortalecimiento puede así convertirse en el capital vinculante que conlleva a la implementación de soluciones conjuntas, que como ya veremos más adelante en el capítulo V, tiene retornos económicos, sociales e institucionales

Todas las iniciativas del programa tenían un componente de capacitación que respondían a las expectativas de las comunidades en diferentes áreas de interés, por ello el enunciado de los tres aspectos anteriores tiene un carácter enunciativo y no limitativo. En la experiencia se pudo constatar que las capacitaciones de promotores de estimulación temprana, de investigación comunitaria, de formación de Subconsejos se iniciaron con el fortalecimiento del capital social aglutinador y de puente, finalizando en establecer procesos sostenibles gracias a la incidencia en el gobierno local.

### **Estrategia 7: Planificación y Monitoreo continuo**

La planificación estratégica necesariamente debía partir de una visión compartida de futuro<sup>5</sup> y el instrumento más efectivo fue el acuerdo establecido entre 183 países. Así, Carapeguá se convertía en el primer municipio del mundo en adoptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como visión de su Desarrollo.

En el año 2000 se reunieron en la sede de la Organización de las Naciones Unidas 189 países para firmar la Declaración del Milenio, comúnmente conocida como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los mismos se comprometen a cumplir para el 2015 ocho objetivos que cuentan con 14 metas y 48 indicadores. Estas metas fueron adaptadas a la situación distrital de acuerdo a la información disponible.

<sup>5</sup> Senge, Peter, 1990, *La quinta disciplina*.

El monitoreo continuo de las actividades realizadas y su relación con los impactos esperados tuvo como desafío generar una cultura de aprendizaje organizacional en base a la sistematización de las informaciones, así como el de conectar la gestión cotidiana de las instituciones locales con los objetivos estratégicos relacionados a las metas del milenio. En el capítulo siguiente se puede ver la correlación de los ODM y las metas del programa.

### **III. HITOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA**

#### **III.1 El Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).**

El CDC es creado a instancia del Gobierno Municipal, según la Ordenanza N° 1/2003, establecida por consenso entre los legisladores municipales y el Intendente. A través de esta Ordenanza las autoridades se comprometen a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el distrito y obligan a que el 15% del presupuesto sea destinado a los proyectos establecidos participativamente. En la primera medición, realizada en enero del 2004, se había destinado el 12,5% del presupuesto anual a estos proyectos.

Figura 5: CDC presidido por Don Ángel González (2003 - 2006)



Figura 6: CDC presidido por Don Ismael Cáceres (2006-2011)



En este espacio se articulaban las acciones iniciales. Uno de los primeros frutos del capital social fue la implementación conjunta de proyectos, como el de promotores de salud y los Centros Integrados de Acción Comunitaria - CIAC.

En el de promotores de salud se realizó el concurso de comunidades y se beneficiaron inicialmente 3 de ellas. Se implementó en este tiempo con recursos del Hospital distrital, de la Municipalidad, de comercios y de los propios concejales participantes. En los CIAC se destinó parte del presupuesto Municipal, para el viático y la movilidad de los técnicos del Ministerio de Educación y Cultura, que venían desde Asunción

En todo momento hubo buena participación de instituciones públicas y de actores sociales, lo que agilizaba la planificación de acciones porque no hacían falta notas u otros elementos burocráticos para la coordinación.

El CDC se convirtió en el canal a través del cual se podían gestionar proyectos para el municipio, convirtiéndose en interlocutor válido para ONGs nacionales u organismos internacionales que deseaban trabajar en el municipio.

El Consejo tuvo continuidad hasta finales del año 2010 y una menor actividad en el transcurso del año 2011, para retomar las funciones en el año 2012. Aún en las épocas de baja actividad del Consejo de Desarrollo, el mecanismo de concertación y/o articulación efectiva siguió dando sus frutos.

### III.2 Planificación estratégica con una visión supranacional: los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La planificación estratégica, acompañada por el CDC e impulsada por los técnicos del Instituto Desarrollo y los miembros del equipo técnico, tuvo su hito inicial en los “Aty guasú”, donde los participantes se involucraron efectivamente en la presentación y priorización de propuestas que luego fueron legitimadas por los líderes, traducidas en proyectos por los técnicos y aprobadas en una jornada ampliada del CDC con actores políticos institucionales.

Tabla 6: Correspondencia de los ejes del Programa con los ODM

Programa Carapeguá en Desarrollo		ODM
Ejes	Objetivos del programa	
Concurso de proyectos comunitarios – Sub-grants	<ul style="list-style-type: none"> <li>Premiar iniciativas ciudadanas orientadas hacia el desarrollo de las comunidades en sus aspectos sociales y económicos, que fortalezcan la concertación de acciones para el logro gradual de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM).</li> <li>Realizar acciones concretas en el marco del fomento del capital social, la movilización de recursos locales y el empoderamiento que las organizaciones comunitarias proponen y desarrollan, dando respuesta a las demandas de grupos menos favorecidos de la población.</li> </ul>	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuir la deserción escolar en el tercer ciclo de la Educación Escolar Básica.</li> <li>Disminuir la repitencia escolar en el tercer ciclo de la Educación Escolar Básica.</li> <li>Línea de base participativa e inclusión en el currículum de la educación media</li> </ul>	Lograr educación primaria universal
Formación de redes de promotores de salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar promotores/as de salud que trabajen con las familias en promoción y prevención de la salud y en organización comunitaria.</li> <li>Obtener coberturas más eficientes en vacunación, control prenatal y otras acciones de carácter preventivo, como también una mayor llegada de los servicios del Hospital Distrital, como las campañas de Tuberculosis, Diabetes, prevención de chagas, entre otras acciones.</li> </ul>	Reducir la mortalidad infantil Mejorar la salud materna Combatir HIV/SIDA, malaria y otras enfermedades
Fomento del liderazgo propositivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Curso de capacitación en Gerencia Social de Proyectos</li> </ul>	Fomentar una asociación global para el desarrollo

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto.

Esta determinación se expresó en la Ordenanza Municipal N° 01/2003, con una visión supranacional, divulgada en toda la comunidad a través de las unidades de salud, medios de prensa local, enseñada y repetida en todas las escuelas y colegios de Carapeguá, a través de las lecturas en las formaciones de alumnos, paneles de informaciones elaborados en cada aula y concursos de teatro promovidos desde la Supervisión. Esta visión común incentiva la participación ciudadana para contribuir al desarrollo local.

El carácter de acuerdo institucional suscrita por nuestro país dio la visión de universalidad y liberó a los ODMs de pertenecer a una corriente política específica o a un grupo de líderes sectoriales. Más bien, nadie podía estar en desacuerdo con la lucha contra la pobreza, mejorar la salud materna e infantil, el medio ambiente, la cobertura de educación y la igualdad de género.

Figura 7: Material de difusión de la Planificación Estratégica de Carapeguá

### **Planificación Estratégica 2007 - 2010 Municipio de Carapeguá**

CARAPEGUA, CAPITAL DEL POYVI

**Municipio integralmente saludable, con una gestión pública de calidad basada en responsabilidades solidaria e igualitariamente compartidas, orientada y comprometida a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

#### **LINEAS DE POLITICAS**

<b>Salud:</b> mejorar la salud de las familias mediante un sistema de salud pública, con énfasis en la prevención, actividades físicas sanas y la solidaridad vecinal.
<b>Educación:</b> mejorar la capacidad de comprensión de nuestra realidad basado en la ética y la solidaridad, para transformarla en bienestar de toda la comunidad.
<b>Producción:</b> establecer un ambiente que promueva valores y actitudes emprendedoras y de cooperación para incrementar la producción para el bienestar de la comunidad.
<b>Gobernabilidad y capital social:</b> establecer un sistema de gestión pública, eficiente transparente y participativo que facilite el trabajo solidario por un propósito común.

### **III.3 La participación ciudadana y el capital social forjan el desarrollo.**

#### *Encuentros comunitarios "Aty Guasu" – el hito inicial*

Se realizaron tres encuentros comunitarios que se constituyeron en referencia para toda la implementación del programa. Es la primera experiencia de masiva concurrencia para planificación que se desarrollaba en Carapeguá. En la segunda etapa del programa estos encuentros se los llamó "Aty guasu" (Gran reunión o Gran Encuentro).

El primer evento sirvió para “testar” la capacidad de convocatoria del programa y superó ampliamente las expectativas. Participaron alrededor de 600 personas (2% de la población), provenientes de los diversos barrios y compañías (urbanos y rurales), miembros de organizaciones y de aquellas comunidades que no estaban organizadas. En la misma, se presentó a la comunidad los ODM y se explicó que con el programa “Carapeguá en Desarrollo” se pretendía desencadenar un proceso participativo, tendiente a afrontar exitosamente los desafíos que representaban los ODM.

Se iniciaron las demandas de la gente en los encuentros comunitarios, las cuales son priorizadas por líderes delegados de los talleres y convertidas en proyectos por técnicos capacitados y por consultores contratados para el efecto.

El resultado de cada encuentro fue obtener un diagnóstico con una extensa lista de problemas, clasificados en los siguientes ejes:

- 1) Salud
- 2) Educación
- 3) Artesanía
- 4) Caminos

El incremento de la participación de líderes, entre el primer y el tercer encuentro comunitario o Aty guasu fue de 600 a 1.800 participantes; así también, se pudo apreciar el avance cualitativo de las propuestas. En el Aty guasu el trabajo de diagnóstico se realizó a través de talleres temáticos y se presentaron 327 propuestas, cada una de ellas con sus respectivos objetivos y un listado de actividades.

Asimismo, en cada taller del Aty guasu se eligieron dos delegados temáticos responsables de hacer el seguimiento de las propuestas. A estos delegados se invitó a formar parte de la priorización y del Equipo Técnico para la elaboración de los proyectos.

Tabla 7: Propuestas presentadas

Propuestas presentadas por sectores	Número
Educación y medio ambiente	22
Educación y salud	32
Educación y ciudadanía	12
Educación y organizaciones comunitarias	20
Educación y educación vial	11
Educación y trabajo	19
Educación y artesanía	7
Educación y agricultura	18
Educación y familia	22
Educación y cultura	23
Educación y política	9
Educación y juventud	28
Educación y género	27
Educación y deporte	17
Educación y valores	34
Educación y nuevas tecnologías	24
Sectores 18	327

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto.

Fueron seleccionados en primer lugar los proyectos relacionados a salud, educación, caminos, producción agrícola y artesanía, para su diseño en el Curso de Gerencia Social y para ser implementados por los egresados del curso en forma voluntaria. Se estima que la inversión más importante fue la formación de gerentes sociales, la cual formó a técnicos egresados de la comunidad.

Estos técnicos dedicaron su tiempo como asesores para el sostenimiento de iniciativas productivas y sociales que las organizaciones postularon para la subvención. Las postulaciones se hicieron en la Gobernación Departamental, el Gobierno Central, en los Organismos internacionales y en los fondos concursables proveídos por el Japan Social Development Found a través del programa “Carapeguá en Desarrollo”. Estos últimos se conocen como sub Grants.

Figura 8: Encuentros comunitarios



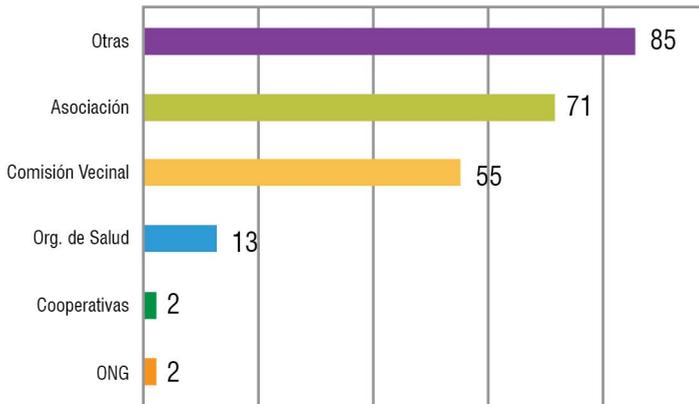
*Aty guasu (declarado de interés municipal por resolución 373/5, agosto 2005).*

### ***La participación Ciudadana en la legislación de Carapeguá***

En Carapeguá se realizó un relevamiento de las organizaciones existentes, y los resultados fueron los siguientes:

- En el primer censo, realizado al inicio de las capacitaciones de gerentes, se encontraron 150 organizaciones.
- En el censo realizado en el 3er año se encuentra 228 organizaciones de la sociedad civil, la mayor parte de estas ubicadas en el sector rural (158). En el sector rural se encontraron organizaciones deportivas, de educación y salud y en el sector urbano predominaron las deportivas y de educación. Cabe resaltar, que en la localidad funcionan dos organizaciones no gubernamentales y dos cooperativas.

Tabla 7: Organizaciones sociales



Fuente: Relevamiento realizado en el 3<sup>er</sup> año.

El crecimiento de estas organizaciones y las formalidades para acceder a las subvenciones presionaron para establecer la legislación que reglamente las organizaciones y las federaciones territoriales dadas a conocer como subconsejos.

La Junta Municipal de Carapeguá promulgó la Ordenanza 15/2004 que establece, entre otras cosas, criterios de creación y funcionamiento de las Coordinadoras de Organizaciones Comunitarias (Subconsejos), donde deben estar representadas como mínimo 10 Comisiones o grupos con diferentes intereses.

Además de la citada ordenanza, existen otras que fomentan la participación ciudadana, como la de Caminos Vecinales y la de creación del Consejo de Desarrollo, que se mencionan en otras partes del documento

### ***Subconsejos de Desarrollo***

En Carapeguá se promovió la conformación de organizaciones cuyos objetivos variaban entre la atención a la salud, a los caminos vecinales, a la producción, entre otros. Estas organizaciones debían estar vinculadas entre sí como redes comunitarias y constituirse en el resultado más tangible del trabajo orientado hacia el fortalecimiento del capital social.

Estas organizaciones, denominadas Subconsejos, tenían la función de aglutinar a todas las organizaciones de base en un determinado territorio, barrio o compañía, e impulsar las capacitaciones locales; facilitar el acceso a servicios públicos en educación, salud, vivienda y actividades de generación de ingresos. En las 14 compañías de la localidad de Carapeguá se promovieron Subconsejos de Desarrollo.

Para la constitución de los Subconsejos se desarrollaron talleres de capacitación, con una duración de 20 horas distribuidas en 5 módulos. Para las mismas, fueron convocadas y motivadas las personas que se constituyeron en los promotores de estas organizaciones.

Tabla 8: Subconsejos de Desarrollo de Carapeguá

Comunidades	Objetivos	Comisión Directiva	Reconocimiento Municipal
Calixtro, Cerro Pinto, Cerro Pé y cañete Cué - Namopúa 4c	Instalar la cultura del trabajo comunitario dentro de las cuatro compañías que componen. Fortalecer el trabajo en equipo valorando los resultados alcanzados en los proyectos con relación a la calidad y equidad de sus miembros. Trabajar por las necesidades y prioridades de la comunidad.	Modesto Ramón Torales Torales Lorenzo Ramón Báez Cubas Federico Torales Silvia Raquel Torales Gómez Camilo Báez	Cuenta con reconocimiento Municipal
Tajy Loma	Mejorar el ingreso económico de los pobladores. Estar comunicados formalmente con las autoridades públicas, privadas, nacionales e internacionales.	Olga Serafina Alvarenga Cesar Ariel Benítez Cristian Ojeda Hugo González María Centurión de Duarte	Cuenta con reconocimiento Municipal
Veniloma	Capacitar a los productores para mejorar la calidad de sus productos. Trabajar en conjunto para lograr los objetivos. Promover comités en cada barrio. Cuidar el medio ambiente. Educación para adultos.	María Cristina Santacruz José Centurión Pablo César Espínala Rodas Wilfrida Rodas Jorge Ramón Ojeda	No cuenta
Caazapa - Jaikoporaverekavo	Lograr el desarrollo socio económico de la comunidad. Valorar los recursos disponibles de la comunidad. Trabajar en equipo integrando a todos los miembros de la comunidad	Carlos David Lazcano Medina Epifanía Uliambre Nito César González María del Carmen de Amarilla Ernestora de Sánchez	No cuenta

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto.

### III.4 La formación de gerentes y del Equipo Técnico.

Las personas asistieron a encuentros comunitarios y a reuniones de priorización, donde se pudo comprobar el entusiasmo de las mismas, a través de una visión común y en forma concertada. De ahí en adelante, surgieron las siguientes interrogantes ¿Cómo transformar las intenciones en trabajo efectivo? ¿Cómo trabajar articuladamente sin crear suspicacias en la Junta Municipal, en los funcionarios públicos y en el propio Consejo? ¿Qué herramientas o metodologías pueden ser útiles para lograr una masa crítica pensante, un grupo de gente que impulsa programas y proyectos de desarrollo?

Tal como se señaló en el capítulo anterior, la estrategia puntal fue la capacitación de al menos 30 líderes cada año y el compromiso para

trabajar como parte del equipo técnico en forma voluntaria 1 año, como pago por su capacitación.

La selección del Equipo Técnico se dio a partir de una convocatoria abierta y, fundamentalmente, entre las personas que participaron del grupo impulsor o de los encuentros comunitarios.

La experiencia dio sus frutos, pues el programa contó con al menos 15 técnicos en forma constante durante los años de duración del mismo. Estos técnicos diseñaban proyectos, acompañaban a los ciudadanos, y en algunos casos conseguían subvenciones para sus comunidades, a partir del capital social acumulado en el proceso, y en especial en los cursos de capacitación de gerentes.

Figura 9: 1<sup>er</sup> Curso de Gerencia Social, Mayo - agosto 2002



Figura 10: 2<sup>do</sup> Curso de Gerencia Social, agosto - setiembre 2007



Figura 11: Módulos del Curso de Gerencia

- Capital Social
- ODM/ Antecedentes
- Mecanismo de participación ciudadana
- Caja de herramientas gerencia social
- Análisis de involucrados
- Planificación Estratégica
- Árboles de problemas y objetivos
- Marco lógico
- Monitoreo y Evaluación
- Redacción de proyectos
- Presentación de proyectos
- Consolidación de proyectos

Algunas estrategias no explicitadas al inicio pero que pueden ser factores importantes a la hora de replicar la experiencia, fueron:

- a) El núcleo de personas que lideraba el Equipo Técnico contaba con experiencias anteriores en trabajos comunitarios o voluntarios, en Organizaciones no Gubernamentales (bomberos voluntarios, contraloría ciudadana, Decidamos, ACEs, etc.);
- b) Se buscó el equilibrio político, no el cuoteo. Se realizaron las capacitaciones a concejales de distintos partidos, técnicos de distintas instituciones, dirigentes campesinos y barriales;
- c) El alto nivel de las capacitaciones del Curso de Gerencia Social fue proporcionado por profesionales capacitados de reconocida solvencia internacional y nacional.
- d) Entre los docentes de los talleres se contaba con técnicos superiores del Gobierno central, que daban a conocer los programas y generaron oportunidades de concertación. Ej. CIAC (Centro Integrado de Acción Comunitaria) y Capacitación de agricultores apoyados por la FAO.
- e) La presencia de los técnicos de distintas instituciones públicas junto con los miembros de la comunidad como compañeros del curso de capacitación, fue otro acierto de la propuesta desde el punto de vista de construir el capital social necesario para lograr los mejores resultados. A la hora de hacer realidad los proyectos comunitarios, los técnicos no eran personajes lejanos u omnipotentes, sino compañeros.

Durante el proceso de 7 años se capacitaron 90 líderes de la comunidad, 30 en el año 2003; 30 en el 2007 y; 30 en el 2008.

A la hora de elaborar proyectos se contaba con la visión de los usuarios y técnicos, así como de representantes del poder político. Esta conjunción de actores fue catalizador de un triángulo de sostenibilidad de los proyectos, pues se aglomeraron en torno a una visión común con miras al diseño de proyectos concretos, la voluntad política local, capacidad técnica y participación ciudadana responsable e informada.

Figura 12: Reunión Equipo Técnico de Carapeguá



### III.5. Las iniciativas

Las iniciativas constituyeron los proyectos específicos que fueron ejecutados durante el proceso, como la capacitación de promotores de salud, la constitución de los centros integrados de acción comunitaria - CIAC, disminución de la repitencia y la deserción escolar, estimulación temprana, mantenimiento preventivo de caminos, etc. que pudieron diseñarse con movilización de recursos locales o el apoyo de organizaciones nacionales o internacionales.

En estas iniciativas se acrisola todo un proceso, pero por sobre todo se conjugan dos estrategias del modelo: la adaptación de buenas prácticas y la movilización de recursos locales. En ambos aspectos la capacidad técnica de los actores y la voluntad política del Consejo de desarrollo son fundamentales.

Tabla 9: Las iniciativas de Carapeguá

Iniciativas	Logros alcanzados
Formación para mejorar la capacidad gerencial de las OSCs.	8 talleres realizados para miembros de 2 ONGs locales
Capacitación de OSCs en redacción de iniciativas y con asistencia técnica.	25 líderes
Talleres de articulación entre actores sociales e institucionales a nivel comunitario.	60 líderes
Capacitación de promotores de salud, educación, organización comunitaria y caminos vecinales. Formación de formadores de promotores de salud.	426 promotores de salud 196 jóvenes capacitados en ITS 329 personas capacitadas en educación 116 personas capacitadas en organización comunitaria 204 jóvenes en Estimulación temprana 153 personas capacitadas en mantenimiento de caminos vecinales
Implementación de iniciativas en Educación para evitar deserción escolar.	4 escuelas con disminución de la deserción escolar 6 escuelas con disminución de la repitencia escolar
Implementación de iniciativas en mantenimiento participativo de caminos	Implementación de 40 iniciativas
Formación en investigación social y construcción de la línea de base distrital	300 estudiantes, 13 docentes 4 colegios participantes
LearnService Paraguay	8 aulas de computación a colegios
Finca campesina sustentable (premio de la FAO)	3 comunidades rurales
Sub Grants (subsídios/donaciones)	29 sub Grants (subsídios) ejecutados

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto.

### ***Iniciativas en el área de la Salud***

En casi todas las compañías la primera llegada del Programa fue con la capacitación de promotores de salud. Esta secuencia se sustentaba en que, al hacer la capacitación de los promotores de salud, se constituía la red 1:10, con un promotor que cuidaba los aspectos de salud preventiva de 10 familias. Esta relación trascendía el aspecto de salud, pues llegó a constituirse en un vehículo de comunicación efectiva entre la comunidad con sus líderes y la Municipalidad, aun cuando la red incluyó solo al 40% de la comunidad.

En la primera etapa se inició la capacitación de promotores de salud en Franco Isla y luego en otras 2 compañías, se capacitaron a 99 líderes en aspectos preventivos en la salud. Los 12 módulos de capacitación comprendieron temas como vacunación, control del parto y PAP, prevención de accidentes caseros y funcionamiento del sistema de salud local y nacional.

En junio de 2004 se realizó un Seminario sobre Experiencias Exitosas en Salud Preventiva, en el local del Colegio Mcal. Estigarribia-Carapeguá, organizado por el Consejo Comunitario de la

Municipalidad de Carapeguá y el Hospital Distrital, con el apoyo del Instituto Desarrollo y Fondo Canadá. Dicho Seminario consistió en un Panel Debate sobre Experiencias Exitosas en Salud Preventiva, con participación de 3 experiencias nacionales y 1 internacional y concluyó con la conformación de la Coordinación Distrital de Salud.

*“La mejor parte de nuestro trabajo es cuando vemos que los proyectos se convierten en proceso”* manifestaba la representante del Fondo Canadá que asistió a ese Seminario.

Figura 13: Lámina utilizada en las capacitaciones



Para Marzo de 2004 ya se tenían conformadas las redes en nueve compañías. Para Diciembre del mismo año, el proyecto de salud preventiva estaba instalado en cinco comunidades más.

Durante el proceso de 7 años se capacitó un total de 426 promotores de salud, que significó la comunicación de un promotor por cada 10 familias, al menos una vez cada semana.

Figura 14: Seminario sobre Experiencias Exitosas en Salud Preventiva. Carapeguá 19/06/2004



Figura 15: Capacitaciones de promotores voluntarios de salud



Figura 16: Atención médica y vacunación en las comunidades



Tabla 10: Cantidad de promotores de salud por compañías y barrios de Carapeguá

2003 a 2006		2007		2008	
Comunidad	Nº	Comunidad	Nº	Comunidad	Nº
Franco Isla	49	Cerrito	22	Caazapá	7
Espartillar	19	Formadores/as	46	Cerro Pinto	13
Pacheco	29	Bº Fátima	16		
Calixtro	23	Sto. Domingo	10		
Tajy Loma	55	Isla Ybate	17		
Isla Ybate	14	Tajy Loma	11		
Aguai'y	25	Potrero	9		
Veniloma	51	Franco Isla	10		
Total	265	Total	141	Total	20

Los promotores de salud pasaron a convertirse en enlace o articuladores entre los hogares, la escuela, el centro de salud. El resultado de esta articulación se constató en el alto porcentaje (alrededor del 90%) de vacunación de niños y niñas, aumento de partos institucionales y el aumento de control de PAP.

### *Iniciativas en el área de la Educación*

En la primera etapa del programa el proyecto de educación fue el de los Centros Integrados de Acción Comunitaria (CIAC), que promovía, desde la escuela, la identidad territorial de las compañías y barrios, organizando fundamentalmente festivales populares donde homenajeaban personas notables que construyeron la comunidad, rescataban la historia de la comunidad, los valores culturales y señalética de hitos importantes en las compañías.

En la segunda etapa se ejecutaron proyectos para disminuir la repitencia y la deserción escolar. En el Colegio Mcal. Estigarribia y en las Escuelas Manuel Cabello, Catherine Eppers y Vicente Amarilla se trabajó la disminución de la deserción escolar del tercer ciclo de Educación Escolar Básica. La disminución de la repitencia escolar en el tercer ciclo de Educación Escolar Básica se trabajó en las Escuelas N° 705 Monseñor Acha, N° 78 Nicaragua, N° 448 Dionisio Cabello, N° 464 Atanacio González, N° 908 San Juan Bautista y N° 2989 Santísimo Redentor. En los años de ejecución del proyecto, se puede notar una reducción del 25% en las tasas de repitencia y deserción escolar.

Paralelamente se capacitaron 204 jóvenes estudiantes en Estimulación temprana, que desarrollaron actividades dirigidas a 944 niños y niñas de 0 a 3 años, mediante ejercicios de estimulación oportuna.

Figura 17: Capacitación de promotores/as de estimulación temprana



Por otro lado, 300 estudiantes y 13 docentes de cuatro colegios de Carapeguá, fueron capacitados en investigación social, análisis de datos y redacción de informes de investigación<sup>6</sup> en el año 2006.

Durante el proceso se firmó un acuerdo con la Fundación Paraguay-Kansas (EE.UU), la cual consistía en el apoyo de tres voluntarios y

<sup>6</sup> Instituto Desarrollo, *Construcción de una línea de base y apoyo a colegios de Educación media en investigación social, mimeo, Asunción-2007.*

la conexión con el proyecto Paraguay LearnService, que fundamentalmente consistía en el intercambio de estudiantes. Un objetivo no previsto fue la donación de computadoras, lo cual sirvió para reforzar las salas de informática de ocho colegios.

Figura 18: Entrega de computadores a escuelas



### *Iniciativas en el área de caminos*

En ocho compañías de Carapeguá se conformaron las comisiones que lograron identificar 29 puntos críticos en los caminos vecinales (caminos de terraplén) y convocaron a las autoridades a hacer un relevamiento conjunto de los problemas y las posibles soluciones técnicas. Estas ocho comisiones viales se articularon con el Consejo de Desarrollo Comunitario a través de la Coordinadora Distrital de Comisiones Viales y convocaron a los técnicos del Ministerio de Obras Públicas (Gobierno Central), debido a que no existe en el país unidades técnicas descentralizadas.

Aproximadamente 40 kilómetros de caminos rurales han sido mantenidos con participación comunitaria y ocho de los 14 puntos críticos fueron reparados por la Municipalidad, logrando un ahorro del 25% en el costo de las obras mediante la participación ciudadana. Además, se instalaron 44 señales de tránsito (informativas, preventivas y reglamentarias) en Aguai'y, Tajy Loma, Veniloma, Franco Isla, Potrero, Espartillar, Cerrito, Pacheco.

El proyecto caminos, que fortaleció el capital social de puente y vinculante pues articulaba acciones de la escuela, la comisión vecinal, con las autoridades locales, significó un notable desarrollo visualizado en las mejores condiciones de transporte para los productos, para situaciones de emergencia, para la educación, etc.

Figura 19: Curso de capacitación en Veni Loma



Figura 20: Discusión de ubicación del drenaje pluvial



Figura 21: Señales de tránsito (informativas, preventivas y reglamentarias)



### *Las iniciativas en producción: los proyectos Sub Grants*

A través de los premios a mejores proyectos (sub Grants) se conforman las microempresas productivas. A cinco años de su implementación, el 50% aún continúa con proyectos. Incluso, los proyectos de cultivo de caña de azúcar se vieron potenciados con la reinstalación del ingenio azucarero, que había dejado de funcionar por cambio de políticas respecto a la producción de alcohol.

Tabla 11: Los proyectos Sub Grants

Año	Comunidad	Proyectos	Organización
2006	Cerro Pinto y Cerro Pe	Cultivo de Hierbas Medicinales.	Comité de agricultores "Virgen del Rosario".
	Centro - Bo. San Miguel	Buena lectura.	Asociación de cooperadora escolar Escuela N° 78 Nicaragua.
	Espartillar, Cerrito, Tajy Loma	Mujeres que tejen, fomentan el desarrollo.	Asociación de Artesanas de Carapeguá (A.A.C).
	Cerrito	Mejorando caminos.	Comisión Vial "Cerrito".
	Espartillar	Mejorando la calidad nutricional de niños y jóvenes.	Asociación de productores de leche (Aproles).
	Franco Isla	Merienda Escolar.	Asociación de Cooperadora Escolar de Padres Escuela Básica N° 2213 San José.
	Franco Isla	Merienda Escolar.	Asociación de Cooperadora Escolar de Padres Escuela Básica N° 2990.
	8 compañías	Caminos Seguros.	Coordinador Distrital de comisiones viales.
	5 compañías	Formación de Coordinadoras de Cvs.	Equipo Técnico "Carapeguá en Desarrollo".
	Pacheco	Arraigo sostenible, cultivo de caña dulce.	Comité Vecinal María Reina.
	Distrital	Educación para el Desarrollo.	Comisión de Directores pro apoyo a la supervisión Pedagógica.
	Distrital	Educación con calidad.	Asociación Carapegueña de educadores.
	Distrital	KogaResai: finca escuela en 2 comunidades.	Oñóndivepa.
2007	Caazapá	Ñamopu' a Caazapá.	Mujeres dulceras asociadas.
	Ndavaru	Producción y comercialización de peces.	Ojoporepa.
	Centro	Juntos por un Carapeguá Mejor.	Equipo Técnico- Carapeguá.
	Espartillar	Mejorando la calidad nutricional del niño.	Comisión de productores de leche.
	Isla Yvaté	Instalación de agua potable.	Comisión Pro Agua.
	Isla Yvaté	Tejiendo el desarrollo.	Comisión Pro Agua.
	Ndavarú	Por una vida mejor.	Productores de Ndavarú.
	Espartillar	Cría de ganado menor.	Productores unidos.
	Isla Yvaté	Reactivación de cultivo de caña de azúcar.	Comisión vecinal San Juan.
	Pacheco	Cultivo de caña de azúcar.	Comité vecinal María Reina
	Calixtro	Mejorando la situación económica de la mujer.	Productores agrícolas Medalla Milagrosa.
	Aguaiy	Mejorando de la producción del tomate.	Comité de productores San Isidro Labrador.
	Centro	Equipamiento Plaza San Francisco.	Comisión vecinal comprendidas entre las calles Rosa C. Cabello, concejal Vera da Silva y Bernardino Caballero del Barrio San Francisco del distrito de Carapeguá.
	Espartillar, Cerrito, Tajy Loma	Kuña Mba'apokuaa mbaeguasú.	Asociación de artesanas de la ciudad de Carapeguá.
	Calixtro	Cultivo de caña de azúcar.	Comité de productores agrícolas 29 de setiembre.
Pacheco	Por un ingreso sustentable.	Productores Oñóndivepa.	

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de los proyectos

Figura 22: Capacitaciones



Figura 23: Espartillar: Cría de cerdos



Figura 24: Caazapa: Dulceras; fogones, entrega de insumo



Figura 25: Aguaiy: Proyecto producción de tomates



Figura 26: Calixtro: Caña dulce, capacitación a productores



Figura 27: Ndavaru: Piletas para cría de peces



### III.6. Difusión del proceso

El emprendimiento Carapeguá en Desarrollo fue difundido de distintas maneras durante el proceso, tanto al inicio con los encuentros comunitarios como durante el desarrollo de las iniciativas. La visión y las políticas fueron difundidas a través de las organizaciones, generando discusiones en los medios de prensa sobre el alcance y los fondos para la implementación.

Para dar a conocer a los vecinos y las organizaciones sociales de la comunidad se apeló a varios mecanismos: el trabajo de difusión realizado por los miembros del sistema educativo (docentes y alumnos), la red de promotores de salud, que entre sus actividades diseminó el trabajo, se establecieron redes entre los responsables de los proyectos, las autoridades del municipio y las familias de los distintos barrios y compañías.

También, se realizaron programas de difusión en las emisoras radiales y televisión local. Entrevistas y noticias por la prensa escrita y televisiva a nivel nacional. Referentes de Carapeguá fueron invitados por organismos nacionales para presentar la experiencia en eventos y seminarios. En el campo internacional, el intendente Ángel González fue invitado a participar de un encuentro en Venezuela, por ser Carapeguá el 1er. Municipio en el mundo que adoptó los ODM como ejes de su plan municipal, y representantes del ID y de la Municipalidad fueron a Honduras para presentar la experiencia. Por otro lado, el ID fue invitado a encuentros realizados en la India y México por el mismo motivo.

Tabla 12: Actividades y medios de comunicación 2004-2006

Iniciativas	Logros Alcanzados
Programas radiales semanales para la comunicación de las actividades del Consejo	58 emisiones radiales
Campaña de sensibilización a la ciudadanía	Más de 4 campañas
Visibilidad del proyecto por medio de 24 apariciones en medios de comunicación masivos	133 apariciones en los medios de comunicación masivos

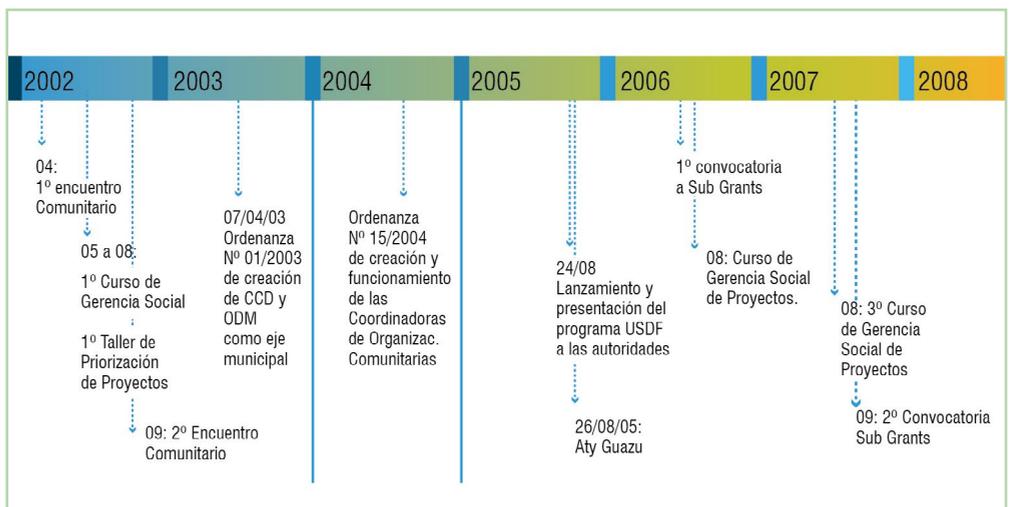
Fuente: Elaboración propia, con datos del proyecto.

Además, se apeló a otros medios, como “el día de la juventud o día de la primavera”. Los egresados de los cursos de gerencia social presentaron dos carrozas: la primera hizo alusión al clientelismo político, la mala provisión de los servicios de salud y educación, el abandono de los pequeños productores; y la última, fue un contraste de la primera, donde se mostraba una sociedad participativa.

Asimismo, la supervisión pedagógica recomendó a todos los docentes a realizar actividades sobre los ODM y se efectuaron concursos de teatro que aparecieron en los canales nacionales, afiches y murales en los diferentes Centros Educativos, los cuales permanecieron en las aulas durante mucho tiempo.

Los hitos más resaltantes del proceso se muestran en la siguiente Línea de tiempo.

Figura : Línea de tiempo



## IV. DIFICULTADES EN EL PROCESO

Experiencias como las desarrolladas en Carapeguá no pueden estar exentas de dificultades en la aplicación del modelo, en este punto se señalan algunas de las mismas:

- 1) La capacitación de gerentes sociales que conformó el Equipo Técnico tuvo una merma desde la inscripción hasta el compromiso con los proyectos. De los 30 capacitados en cada etapa quedaron solo 10 ó 12 al final del año y no existieron mecanismos claros de sanción a oportunistas para poder revertir esta situación, pues los existentes fueron flexibilizados cuando se trataba de los amigos y amigas. Esto debilitó la articulación de los técnicos de determinados lugares con los proyectos, lo cual generó retrasos en la implementación.
- 2) Los participantes del curso de capacitación en gerencia social fueron líderes comunitarios y técnicos de organismos del Estado que dieron su tiempo para formarse, crecer, tener habilidades para futuros proyectos pero en la ejecución de los mismos se encontraron con la lógica del cuoteo político propio del involucramiento de los concejales. En no pocas oportunidades el Consejo planteó algunas iniciativas que se truncaron por no tener en cuenta esta dificultad y preparar mejor la negociación cooperativa.
- 3) Con el mecanismo del concurso de comunidades se premiaron a las comunidades organizadas, o por lo menos en proceso de organización con líderes cooperativos, pero justamente fueron las comunidades más vulnerables las menos organizadas. Esto requirió medidas de compensación que se dieron con la presencia de líderes de otras comunidades que encabezaron el proceso en las comunidades más pobres.
- 4) En cuanto al Equipo Técnico, en ocasiones se detectaron inconvenientes, relacionados a la expectativa de la capacitación de líderes calificados. El hecho de ser un trabajo voluntario y dedicarle tiempo, horas/hombre como técnico de proyectos en el ejido municipal, generó la posibilidad de contratar técnicos. Pero, los criterios de contratos en las instituciones públicas pasan por la confianza y no hay concurso para los contratos.

Los mismos técnicos expresan “la dos caras de la moneda”:

*“... ya existe un reconocimiento del programa que se desarrolló en Carapeguá y que por el éxito del mismo es que se les está convocando a participar en eventos regionales” .*

*“Nos duele que nosotros nos formamos, quemamos las pestañas y luego trabajamos gratis, y a la hora de contratar buscan a otros”<sup>7</sup>*

- 5) Los celos de liderazgo en líderes conflictivos elevó en sumo grado los costos de transacciones y por ende la implementación de los proyectos. Por otro lado, los líderes cooperativos son los que alientan el fortalecimiento de redes y logran éxito en la consecución de proyectos. Se puede afirmar esto poniendo como ejemplo la comunidad de Franco Isla, cuyos líderes cooperativos consiguieron más proyectos para la comunidad.
- 6) La financiación recibida por el ID generó suspicacias en algunos concejales pues solo tenían acceso en la ejecución presupuestaria a través de informes, sin poder tomar decisiones al respecto. La explicación que el control vinculante de la ejecución estaba a cargo del Banco Mundial no satisfizo las expectativas y se tuvo que recurrir a la mediación del Obispo para limar asperezas y retomar la confianza en el Programa.
- 7) A priori se puede afirmar que el sector urbano tiene escasa organización y los líderes son conflictivos; lo opuesto ocurre en el sector rural ya que existe una mejor predisposición a la cooperación por parte de los líderes.
- 8) Los proyectos de artesanía no pudieron prosperar ya que, si bien la promoción de la artesanía en el distrito está a cargo del Instituto Paraguayo de Artesanía, existieron dificultades porque se pretendía crear una producción en escala que los artesanos y artesanas se negaron a asumir. La pregunta fue entonces ¿Queremos artesanía o productos estandarizados de carácter industrial? ¿Cuál es la propuesta culturalmente aceptable que pueda dar un salto competitivo?

---

7 Grupo focal con técnicos que participaron de la experiencia, agosto 2012.

## **V. RESULTADOS**

### **V.1 El desarrollo local**

El desarrollo local tiene como rumbo emprender estrategias integradoras y movilizadoras de los recursos y potenciales territoriales (naturales, contruidos y socioculturales), de manera que a través del liderazgo gubernamental se articulen los actores territoriales en forma multiescalar, en el marco de una visión compartida de desarrollo.

Las dimensiones del Desarrollo Local: Institucional, Social, Económica y Ambiental planteadas inicialmente, puede servir de guía para evaluar los resultados del Desarrollo del Municipio de Carapeguá a raíz de la implementación del programa.

#### **V.1.1 La Dimensión Institucional**

La creación del Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC), según la Ordenanza Nº 1/2003, donde las autoridades se comprometen a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el distrito y con un porcentaje del presupuesto destinado a los proyectos desarrollados e implementados en forma participativa.

El aporte fundamental de este Consejo es la posibilidad de articular planes y estrategias de desarrollo territorial. En este sentido, se realizan reuniones periódicas para establecer el plan estratégico, las investigaciones necesarias para conocer la realidad del distrito, diseñar las convocatorias a encuentros comunitarios, reconocer al Equipo Técnico y sus proyectos, establecer el modo de selección de los proyectos, propiciar la reorientación del presupuesto municipal hacia los Objetivos del Milenio, seleccionar y controlar la implementación de proyectos comunitarios.

La Gobernabilidad que otorgó a los Intendentes la duración del programa no se acaba en lo descrito anteriormente, sino también se suma las veces que el Consejo Comunitario de Desarrollo actuó como espacio de mediación y/o articulación ante conflictos serios que se dieron por decisiones tomadas por el ejecutivo, tales como la presión para el pago de impuestos municipales o el destino de los royalties para la compra de maquinaria que pudiera ser utilizada en la reparación de caminos vecinales. En estas y otras ocasiones el Consejo actuó como espacio de articulación y negociación.

El Consejo también fue el espacio donde se cristalizó la planificación estratégica y su difusión, realizada a través de medios de prensa locales, organizaciones eclesiales, avisos escolares, etc.

El liderazgo del Intendente Municipal fue clave para el fortalecimiento del Consejo Comunitario de Desarrollo y la implementación de lo resuelto en la planificación estratégica. En esta línea se puede destacar que los aspectos de medio ambiente, artesanía y defensa de los derechos de la mujer no tuvieron gran impacto, debido a que los Intendentes sucesivos no se encontraban motivados por estos temas.

Sin embargo, temas como salud y producción agrícola son parte de vivencias desde la infancia y la preocupación principal por los mismos. En la medida que, por diferentes motivos, el impulso del Intendente bajaba el Consejo no se reunía y se debilitaba la aplicación de los proyectos.

La legitimidad, y por ende la Gobernabilidad, otorgada a las autoridades municipales mediante el fortalecimiento del capital social se pudo constatar en la participación de las organizaciones en los proyectos. Desde la concepción de las líneas de acción en los Atyguasú, la elaboración de propuestas a la Intendencia, Gobernación o Gobierno Central y la implementación de los mismos con el apoyo del Equipo Técnico y la supervisión del Consejo Comunitario de Desarrollo.

El CDC tuvo continuidad hasta finales del año 2010 y una menor actividad en el transcurso del año 2011, para retomar las funciones en el año 2012. Aún en las épocas de baja actividad del Consejo de Desarrollo, el mecanismo de concertación y/o articulación efectiva siguió dando sus frutos.

### **V.1.2 La Dimensión Social**

Los resultados en dimensión social parten de la esencia del programa, el fortalecimiento del capital social. Para poder iniciar el programa fue necesario, inicialmente, incentivar la participación ciudadana y promover la organización de vecinos.

Los tres encuentros comunitarios constituyen una referencia para todo el desarrollo del proyecto. El primer Encuentro Comunitario fue también la primera experiencia de este tipo que se desarrollaba en Carapeguá.

Ese evento inicial sirvió, además, para “testar” la capacidad de convocatoria del programa y superó ampliamente las expectativas. En los encuentros comunitarios se iniciaron las demandas de la gente, las cuales fueron priorizadas por los líderes delegados de los talleres y convertidos en proyectos por técnicos capacitados y por consultores contratados para el efecto.

Las iniciativas implementadas por las organizaciones sociales y por las entidades públicas a nivel local, contaron con el asesoramiento del Equipo Técnico del programa y el control del Consejo de Desarrollo Comunitario.

Es en el área de salud donde el impacto fue mayor, pues se dio el giro a la prevención de la salud mediante los promotores voluntarios de salud que, articulados y en interacción con el Hospital Distrital y la Municipalidad, lograron elevar el porcentaje de vacunación, el control del PAP y el control prenatal. Además de los resultados no registrados, propios de la orientación y acompañamiento de los promotores a las personas con problemas de salud para lograr mejor atención en los centros del sistema de salud.

Existen promotores que, motivados por este trabajo, posteriormente se capacitaron como Técnicos en Salud y fueron contratados en los Centros de Salud, llevando el enfoque preventivo en sus atenciones a la comunidad. Como ejemplo, podemos señalar los auxiliares de las compañías de Tajy Loma y Pacheco que aún conservan los instrumentos de estimulación temprana y brindan este servicio en su Centro de atención sin que la tarea esté establecida en el protocolo el Ministerio de Salud

Entonces, una forma de crear y fortalecer el capital social para el desarrollo fue a través del alcance de los promotores, quienes fueron el vehículo de la comunicación, el liderazgo y la creación de interlocutores reconocidos por la comunidad.

### **V.1.3 La Dimensión Económica**

El resultado en la dimensión económica se dio en primer lugar con los aportes de contrapartida para las obras. Ninguna organización dejó de cumplir con sus compromisos de costos compartidos y eso significó un complemento de 25% al valor de los emprendimientos financiados por la municipalidad o las agencias internacionales.

En segundo lugar, los proyectos productivos complementaron los ingresos de las familias miembros de organizaciones comunitarias. Estos emprendimientos fueron realizados por la sociedad civil con apoyo de la Municipalidad, la Gobernación o el Gobierno Nacional.

Si bien estos dos elementos son conocidos en programas similares, el proceso de consolidación del capital social para lograr los resultados económicos en los proyectos es lo que hace exitoso y sostenible los emprendimientos.

Por otro lado, se realizó una investigación, por una consultoría externa, para revelar las potencialidades económicas del Municipio tanto en agricultura, pequeñas industrias asociadas, artesanía y comercio.

Los resultados de esta investigación fueron puestos a disposición del Consejo para orientar las propuestas de proyectos.

Los participantes del Consejo recomiendan para los proyectos de los rubros agrícolas y el lobby a empresas de servicios a que instalen sus sucursales en Carapeguá por su posición equidistante a varios poblados del IX Departamento.

## **V.2 El capital social**

A lo largo del documento se resaltan acciones llevadas adelante para el fomento y fortalecimiento del capital social. Así también, en el ítem anterior se describe cómo este hecho promueve del desarrollo en sus aspectos institucionales, sociales y económicos. En este ítem queremos retomar las acciones más innovadoras de este programa y enmarcarlos dentro de la tipología planteada en el Ítem I.2 Capital Social.

El Consejo de Desarrollo, establecido como pacto político, es el capital social de carácter estructural vinculante, al comprometer a las autoridades y a los participantes en los proyectos definidos. Según las Ordenanzas reglamentadas durante el proceso, el 15% del presupuesto municipal es destinado a las iniciativas de Carapeguá en Desarrollo y el 30% de los royalties que la Municipalidad recibe debe destinar a los caminos vecinales.

Las propuestas surgidas en torno a los Aty guasu sirvieron de base para que Concejales, Intendente, autoridades locales dependientes del Gobierno Central, notables elegidos por la Junta Municipal y los miembros del Equipo Técnico, se reúnan en jornadas de Planificación Estratégica. Las jornadas concluyeron con una planificación estratégica con plazos y responsables, para tres años de trabajo.

Las iniciativas y todo el proceso fueron ampliamente difundidos, tanto en Carapeguá como a nivel nacional e internacional. En las Escuelas y Colegios a través de murales, teatros, concursos, en las radios y televisión local, en los medios de Comunicación Nacional (radio, televisión y prensa escrita).

Estas distintas maneras de comunicación en su conjunto constituyeron vínculos de información permanente en la comunidad, que es el alimento del capital social del programa.

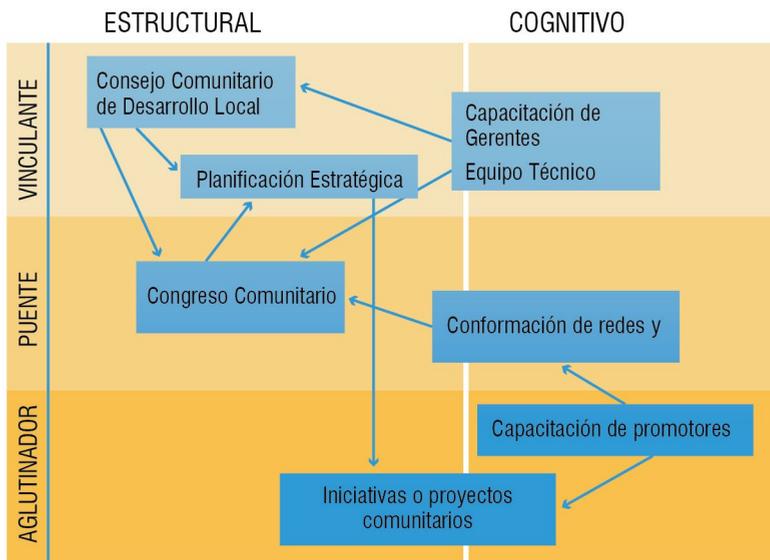
La capacitación en los grupos de líderes fue la mejor inversión que se hizo en la comunidad. Los técnicos tuvieron como función principal la elaboración de proyectos y cubrir el déficit de funcionarios capacitados en el municipio.

Tal como se señala anteriormente, con cada técnico se firmó un acuerdo para recibir capacitación de alto nivel en forma gratuita, y en reciprocidad se comprometieron a elaborar proyectos, resultantes de los encuentros, y hacer acompañamiento por un año a las organizaciones de la sociedad que presenten proyectos a diferentes instancias. A este grupo de personas se define “un instrumento abierto: el que abre más camino, abre más cosas”.

La capacitación y la organización son ejes desarrollados desde el inicio y fue transversal a cualquier proyecto. Se capacitó a promotores de la salud, promotores viales, suborganizaciones comunitarias, promotores de estimulación temprana, jóvenes estudiantes para el relevamiento de la línea de base, campesinos y agricultores para definir un plan de fincas sustentables. En todas las capacitaciones se planteaba la interacción con las autoridades y la formación de redes.

Este complejo listado de hitos que fortalecen el capital social puede graficarse de la siguiente manera:

Tabla 13: Tipología de Capital Social en el programa Carapeguá en Desarrollo



## VI. CONCLUSIONES

Podemos afirmar que este programa de desarrollo local basado en el fortalecimiento del capital social ha tenido impactos en el desarrollo de Carapeguá, debido a que fue llevado a cabo por actores locales articulados entre sí y con la capacidad de gestión de proyectos que involucren a variables endógenas y exógenas al territorio.

Los factores de éxito de la propuesta podemos señalar en los siguientes aspectos:

En primer lugar, la apropiación del proceso de crecimiento del capital social orientado al desarrollo local consistente con los ODM por parte de los líderes comunitarios y autoridades locales fue en buena medida el gran éxito del programa. Estos ciudadanos y ciudadanas que viven los valores fundantes del capital social confían que su compromiso puede marcar la diferencia y se embarcan en participar de las capacitaciones, encuentros y los propios proyectos, con actitud cooperativa y de reciprocidad hacia sus pares. Hasta hoy día, miembros del Consejo de Desarrollo son llamados a exponer sus experiencias en encuentros y seminarios y nacionales,

*“A mí como persona me ha ayudado mucho involucrarme como Equipo Técnico, muchos somos profesionales que aprendimos.... me tocó la oportunidad de ir a otros departamentos (del país). Fui llamada e tres oportunidades en la Universidad Autónoma como disertante de este programa de desarrollo social...”<sup>8</sup>*

Los líderes de las comunidades que fueron cooperativos lograron articular proyectos y se comprometen con el desarrollo de su comunidad. La aceptación y apoyo al programa por parte de los mismos iba aumentando a medida que se respondía a las necesidades más sentidas de la comunidad.

En segundo lugar, las convocatorias, tanto en los Aty guasu como en los encuentros y capacitaciones realizadas en las comunidades, fueron catalizadoras del involucramiento de todos los pobladores/as. Cabe mencionar en este punto el involucramiento de las demás instituciones públicas, sobre todo de los sectores de Educación y Salud que lograron convocatorias masivas de líderes, ya sean rurales o urbanos. Estos sectores cubren todo el territorio e involucran a una gran cantidad de personas.

Los demás organismos públicos lograron mayor cobertura en sus servicios en la medida que iban involucrándose al CDC; como ejemplo se puede señalar el aumento de la cobertura en inscripción en el registro civil cuando el responsable formaba parte del Consejo.

---

<sup>8</sup> Grupo focal con miembros del equipo técnico que siguen en el programa. Año 2013.

En tercer lugar, las múltiples llegadas a las comunidades, atendiendo a una hoja de ruta concertada, definida en una planificación estratégica y enmarcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las iniciativas fueron en:

- **Salud**, donde se capacitaron promotores de salud que significó formar una red de 1 promotor con 10 familias, generando comunicación, espacio de diálogo y motivación para el compromiso.
- **Educación**, con la formación de promotores de Centros Integrados de Acción Comunitaria que estableció un imaginario social de identidad Proyecto caminos, jóvenes comprometidos con la estimulación temprana, etc.
- **Caminos**, con el logro del compromiso de las autoridades en el mejoramiento de caminos vecinales, gracias al relevamiento conjunto de puntos críticos.
- **Producción**, con la financiación de pequeños proyectos comunitarios - sub Grants y el involucramiento de los técnicos formados en gerencia social.
- **Artesanía**, trabajo coordinado con artesanos/as y el IPA para la comercialización y mejoramiento de los productos artesanales.
- **Subconsejos**, con la formación y capacitación de líderes para la conformación de una organización comunitaria que combina las dimensiones territoriales y sectoriales.

En otro orden de cosas, es importante señalar la voluntad política de las autoridades locales para celebrar un pacto, cuyo sello característico es la Ordenanza Municipal del 1/2003, que establece y fomenta la articulación necesaria entre las autoridades locales y la ciudadanía. Si bien este pacto puede estar expresado en otras formas legales, lo importante es la voluntad política de las autoridades locales. Se ha señalado en el documento cómo afecta el compromiso del intendente y los concejales al éxito del programa.

Finalmente, otro elemento destacado en el programa fue la investigación de mejores prácticas y su adaptación para los proyectos que se elaboraban en base a los recursos y capacidades de la comunidad y las oportunidades nacionales e internacionales. Si bien este trabajo estaba facilitado por el Instituto Desarrollo, los técnicos de la comuna y las autoridades locales comprometidos con las mismas visiones de desarrollo, son los que se apropiaron de estas herramientas de gestión territorial y la hicieron fructífera para alcanzar los niveles de resultados señalados anteriormente.

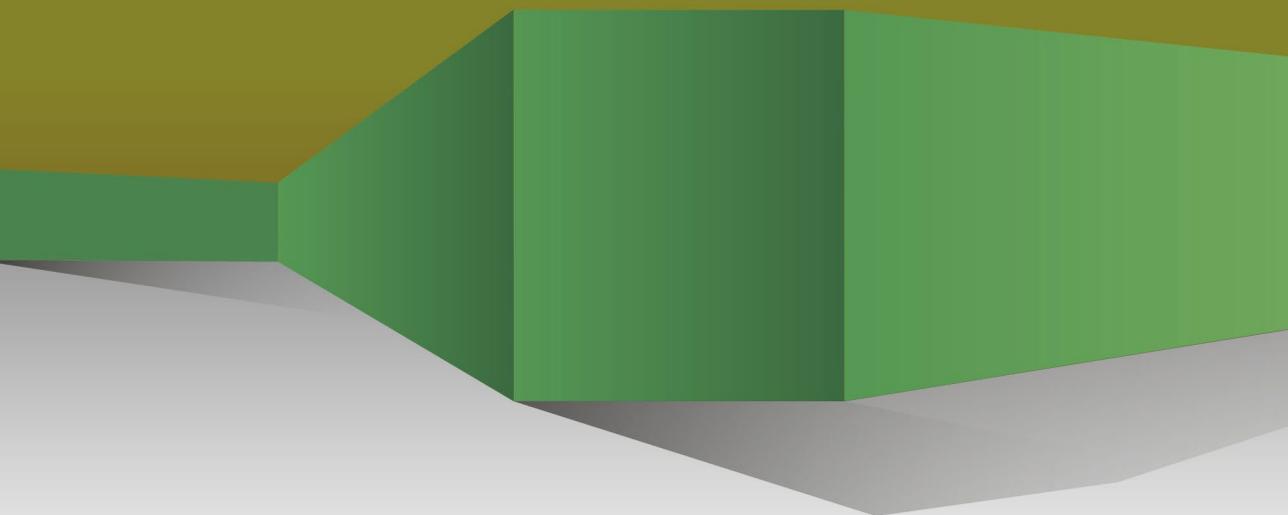
## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMAGNI, R. (2003). *Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible en el territorio*. Revista Investigaciones Regionales. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900202>
- DI PIETRO PAOLO, L. J. (2001). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. Buenos Aires. Ediciones Ciccus - La Crujía.
- FERES, J., & MANCERO, X. (Febrero de 2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile
- FLORES, M. & RELLO, F. (2001). *Capital social: virtudes y limitaciones*. Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Santiago.
- GROOTAERT, C. & VAN BASTELAER, T. (2001). *Understanding and measuring social capital: A synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative. Working paper 24, The World Bank*. Washington DC.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, M., MARTÍN ALCÁZAR, F. & ROMERO FERNÁNDEZ, P. M. (2007). *Una revisión del concepto y evolución del capital social*. Fundación Dialnet, Universidad de La Rioja.
- MOLINAS, J. (2002). *Innovaciones en la Política Social: El papel de Capital Social*. Instituto Desarrollo. Asunción.
- MOLINAS, J., & MARTÍNEZ, B. (2004). *Capital social, metas de milenio y desarrollo local: El caso de la iniciativa de Carapeguá en Desarrollo, Paraguay*. Asunción, Paraguay: Instituto Desarrollo.
- MOLINAS, J., CABELLO, C. & MARTÍNEZ, B. (2002). *En busca de las claves para el desarrollo local sostenible*. Instituto Desarrollo. Asunción.
- MOLINAS, J., TAYLOR, & ELÍAS, R. (2004). *Research and policy at the local level: the case of Carapeguá, Paraguay*. Trabajo realizado para GDN por el Instituto Desarrollo. Asunción.
- NARAYAN, D. (1999). *Bonds and bridges: social capital and poverty. Working paper 2167, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division, 01-52*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Paraguay*. Asunción. Artes Gráficas Zamphirópolis S.A.

PUTNAM, R. (1994). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

ROFMAN, A. & VILLAR, A. (2006). *Desarrollo Local: una revisión crítica del debate*. Buenos Aires. Espacio.

WOOLCOCK, M. (2002). *Social capital in theory and practice: where do we stand? En J. Isham, T. Kelly, & S. Ramaswamy, Social capital and economic development. Well-being in developing countries*. Gran Bretaña. Edward Elgar Publishing, Inc.



Documento de Trabajo **N° 7**  
Serie **Desarrollo Territorial**

Instituto Desarrollo  
Guido Spano 2575  
Asunción Paraguay

[www.desarrollo.edu.py](http://www.desarrollo.edu.py)