



**CAPITAL SOCIAL, METAS DEL MILENIO Y DESARROLLO LOCAL:**

**El Caso de la Iniciativa de Carapeguá en Desarrollo, Paraguay. \***

José R. Molinas y Bruno O. Martínez  
*Instituto Desarrollo. Asunción, Paraguay*

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

---

\* Este trabajo (Diciembre, 2004) se benefició de la gran colaboración de César Cabello y José María Costa, colegas del Instituto Desarrollo, así como de los útiles comentarios recibidos en los seminarios y talleres organizados por la Iniciativa de Ética y Capital Social en Washington (2003 y 2004) y Caracas (2003), y por Bernardo Kliksberg en particular. Todos los errores y omisiones, son responsabilidad exclusiva de los autores.

## **1. Introducción.**

¿Puede lo global y lo local generar una sinergia catalizadora del desarrollo comunitario en forma sostenible? ¿Puede la aplicación de la “caja de herramientas” de la gerencia social fortalecer el capital social, que a su vez impulsará el desarrollo local? ¿Puede la capacitación en gerencia social ser un elemento articulador y catalizador del desarrollo local?

El objetivo a corto plazo del programa fue el de fortalecer el capital social local para catalizar una estrategia de desarrollo local sostenible, que mejore las condiciones de vida de la población en forma consistente con los objetivos de desarrollo del milenio. Para evaluar el impacto del programa sobre el capital social, se presentan y analizan las acciones y procesos del programa que pudieron haber impactado sobre los distintos elementos que constituyen el acervo de capital social de una comunidad.

Para esta evaluación se describe la dinámica de concertación de una agenda de desarrollo comunitario entre diversos actores clave, así como la utilización de un curso de capacitación en gerencia social como articulador del proceso de implementación inicial. Posteriormente, se analiza el fortalecimiento de los distintos tipos de capital social existente en la comunidad, y se realiza un breve recuento de los beneficios generados a corto plazo por esta inversión en capital social.

La reflexión sobre la experiencia inicial del programa “Carapeguá en Desarrollo” nos indica que existiría una serie de elementos y sinergias que podrían generar un proceso sostenible de desarrollo local. Algunos de estos elementos son: (i) la sinergia positiva entre lo global y lo local, (ii) el impacto positivo que puede tener sobre la formación de capital social local la aplicación de las herramientas de la gerencia social, (iii) el impacto catalizador sobre el desarrollo local que puede generar una capacitación técnica sistemática a dirigentes locales, (iv) la eficiencia en la prestación de servicios públicos generado a partir de la articulación entre vecinos, líderes locales, autoridades municipales y representantes del gobierno central que residen en el municipio. Este modelo de articulación permite la organización de la demanda de los servicios públicos y una mejor coordinación con la oferta disponible.

El relato de la experiencia se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se presentan los antecedentes del programa, tanto contextualizando el municipio como presentando los objetivos de desarrollo del milenio, que sirvieron de base de discusión de la agenda local de desarrollo. En la sección 3 se presenta la información básica del programa:

Sus objetivos principales y la visión del programa. En la sección 4 se presenta las estrategias de implementación inicial del programa. En la sección 5 se evalúa en función de su contribución con el objetivo de corto plazo: el fortalecimiento del capital social local, así como se presenta algunos indicios tempranos de mejoramiento de salud y educación. En la sección 6 se concluye con algunas reflexiones que nos permiten enfatizar sobre las preguntas planteadas al inicio de esta introducción, así como plantear los desafíos que permitirán alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo.

## **2. Antecedentes.**

Carapeguá está situada en la parte central del Departamento de Paraguari en Paraguay, a 85 kilómetros al sur-este de Asunción. Según el Censo 2002 tiene una población de 31.240 habitantes, siendo la misma eminentemente rural (78%) y joven (32% menor a 15 años).<sup>1</sup> Su población se ocupa principalmente en la agricultura y en la industria artesanal. Según el atlas de Necesidades Básicas insatisfechas (NBI), en el año 1992, el 64% de su población contaba con al menos un NBI. Los años promedios de escolaridad en 1992 era de sólo 4,3 años, y la tasa de analfabetismo estimada para 1996, era del 7,6%. La esperanza de vida al nacer se estimaba en el municipio en 68,6 años, menor al promedio nacional de 70 años. La incidencia de pobreza estimada en 1997-98 era del 21%. Los indicadores muestran a Carapeguá como a un municipio por debajo de los niveles medios de condiciones de vida del país. El índice de desarrollo humano (IDH) promedio del Paraguay fue de 0.723 para el año 1992. El Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2003, señala que Carapeguá tenía un IDH de 0.605 en 1992. El IDH de Carapeguá en 1992 ha sido inferior al de Nicaragua (0.611) en ese mismo año.

Desde abril de 2002, la Municipalidad de Carapeguá y líderes comunitarios, con el apoyo del Instituto Desarrollo, se encuentran impulsando una estrategia participativa de desarrollo integral que apunta a fortalecer el capital social local, crear capacidades gerenciales y establecer sinergia entre el gobierno local y la sociedad civil en el municipio, para mejorar las condiciones de vida de su población en forma consistente con los Objetivos del Milenio.

¿Qué son los Objetivos del Milenio? En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio en Nueva York, 191 países miembros de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) acuerdan para el año 2015, entre otras cosas, lograr la enseñanza primaria universal, reducir en dos tercios la mortalidad infantil, en tres cuartas partes la mortalidad materna y en la mitad la pobreza extrema, en relación a los niveles prevalecientes en 1990. El conjunto de objetivos acordados en ese

---

<sup>1</sup> Los datos socioeconómicos del Municipio de Carapeguá utilizados en esta sección, provienen del Resultado preliminar del Censo 2002 y del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Paraguay, 2003.

entonces, se los conoce como objetivos de desarrollo del milenio (ODM), y se constituyen en una síntesis de los diversos acuerdos adoptados por los países miembros de la ONU en cumbres mundiales a lo largo de los noventa. Los ODM son ocho y están acompañados por 18 metas y 48 indicadores.

### **Los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio**

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr educación primaria universal
- Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir HIV/SIDA, malaria y otras enfermedades
- Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente
- Construir una alianza global para el desarrollo

Algunas **Metas del Milenio** Seleccionadas:<sup>2</sup>

1. Reducir la pobreza extrema a la mitad
2. Reducir la desnutrición y el hambre a la mitad
3. Que todos los niños y las niñas completen la educación primaria
4. Reducir en 75% la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Reducir en 66% la mortalidad materna
6. Revertir la incidencia de malaria y otras enfermedades
7. Revertir la pérdida de los recursos del medio ambiente
8. Reducir a la mitad el número de personas sin acceso a fuentes sostenibles de agua potable
9. Lograr mejoras significativas en la vida de los habitantes de viviendas cadenciadas
10. Proveer empleo productivo a los jóvenes
11. Acceso a los beneficios de la nueva tecnología, sobre todo en las áreas de información y comunicaciones

Fuente: [www.undp.org/spanish/mdgsp/mdgtablesp.pdf](http://www.undp.org/spanish/mdgsp/mdgtablesp.pdf)

Los ODM pueden constituirse en una poderosa herramienta facilitadora de consensos para definir prioridades de acciones de combate a la pobreza tanto en los niveles nacionales como locales. Los diversos actores reflexionan: si el mundo se puso de acuerdo sobre estos objetivos, ¿por qué no tomarlos como punto de partida? En una rápida revisión de Estrategias de Reducción de Pobreza de varios países constatamos que las mismas se organizan y/o incorporan los ODM como elementos centrales.

Al nivel local también se podría reflexionar de la siguiente forma: el compromiso del país en la Cumbre de Nueva York, implica un compromiso concreto para que en nuestro territorio local se concreten estos objetivos. Por lo tanto lo podríamos tomar como ejes de articulación de las aspiraciones de los habitantes del municipio. La comunidad de Carapeguá reflexionó en base a estas líneas y ha incorporado a las ODM como objetivos orientadores de acción.

### **3. La Iniciativa.**

---

<sup>2</sup> Todas las metas se refieren al 2015 en relación a 1990.

Carapeguá es el primer municipio en el mundo que adoptó una legislación (ordenanza municipal) por consenso que establece lo siguiente: (a) Las metas del milenio es el eje principal de la estrategia de gobierno municipal (ejecutivo y legislativo), (b) el presupuesto del municipio debe reflejar adecuadamente las metas del milenio tal cual lo priorizan sus habitantes en forma participativa, con una asignación de por lo menos el 15% del presupuesto municipal a proyectos relacionados con los ODM y (c) se institucionalizará la participación permanente de la sociedad civil en el monitoreo y asesoramiento de este proceso a través de la instauración de un Concejo de Desarrollo Comunitario compuestos por representantes del gobierno municipal y de la sociedad civil organizada.

Dentro del proceso de desarrollo participativo, la comunidad de Carapeguá ha avanzado considerablemente en torno a una estrategia de desarrollo sostenible. Se ha capacitado a un equipo técnico que apoya la articulación de las demandas ciudadanas proveniente de las comunidades rurales, se han iniciado proyectos pilotos innovadores en 6 de las 13 comunidades rurales del municipio, en áreas: salud, mantenimiento participativo de caminos rurales, educación popular, alfabetización de adultos, estimulación infantil temprana, y capacitación en gestión de fincas a productores campesinos. Además, se ha consolidado la participación concertada de distintos estamentos de la sociedad civil y del gobierno municipal.

Jornadas públicas de sensibilización, encuentros comunitarios que reunieron a más de 1400 carapeguños para reflexionar sobre el programa y las metas del milenio, un curso de capacitación de líderes locales para el diseño y el gerenciamiento de proyectos de desarrollo, la adopción de una legislación que adopta los objetivos del milenio como eje de la política de gobierno del municipio y compromete una porción del presupuesto municipal para financiarlo, la conformación de un concejo de desarrollo que institucionaliza la participación de sociedad civil, la formación de promotores de salud y de extensionistas de la educación comunitaria son algunas de las tareas ya encaradas en el marco de este programa.

### *3.1 Desarrollo impulsado por el capital social.*

La finalidad del programa “Carapeguá en Desarrollo” es implementar una política sostenible de gestión pública eficiente y participativa para lograr los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en el municipio. Este objetivo general, se divide a su vez en objetivos de corto y mediano plazo. **A corto plazo**, se busca fortalecer el capital social local para catalizar una estrategia de desarrollo humano local sostenible. **A mediano plazo**, se pretende mejorar substancialmente las condiciones de vida de la población de Carapeguá en forma consistente con los objetivos de desarrollo del milenio. Esto se pretende lograr a través de la coordinación y monitoreo efectivos de las diversas iniciativas del desarrollo encaradas por el sector público (municipal y central), la sociedad civil, y las

agencias de cooperación internacional en torno a una estrategia global adecuada para la comunidad de Carapeguá.

### 3.2 ¿Qué entendemos por capital social?

Adoptamos un concepto de capital social amplio, que incluye: instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan las interacciones entre las personas y pueden contribuir al desarrollo económico y social (Grootaert y van Bastelaer, 2001). En base a esta definición amplia de capital social, podemos establecer una tipología de capital social combinando dos clasificaciones complementarias: (i) según el tipo de relación entre los actores involucrados y (ii) según su forma.<sup>3</sup> El capital social se puede clasificar según la relación de los involucrados: en capital social aglutinador, de puente y vinculante (Narayan, 1999; Woolcok, 2002). Se clasifica según su forma: en capital social cognitivo y estructural (Grootaert y van Bastelaer, 2001). El capital social aglutinador se refiere a las relaciones “cara a cara” entre familiares, amigos y vecinos (Woolcock, 2002). El de puente se refiere a las conexiones horizontales entre personas con características similares, independientemente de lo bien que se conozcan entre ellas (Ibid). Por su parte, el capital social vinculante se refiere a la construcción de capacidad de movilizar recursos, ideas e información más allá de la comunidad a través de interacciones con personas en posición de poder (Ibid).

El capital social cognitivo es un concepto más subjetivo e intangible. Se refiere a las normas, valores, confianza, actitudes y creencias compartidas (Grootaert y van Bastelaer, 2001). El capital social estructural se refiere principalmente a organizaciones (formales e informales) y a redes organizacionales y asociativas.

### 3.3 La Visión del Programa.

La visión del programa “Carapeguá en Desarrollo” puede resumirse en los siguientes tres puntos:

- 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 les brinden:
  - ✓ Promoción de salud (materno-infantil)
  - ✓ Apoyo escolar
  - ✓ Mantenimiento preventivo de los caminos rurales.
  - ✓ Apoyo en la generación de ingresos

---

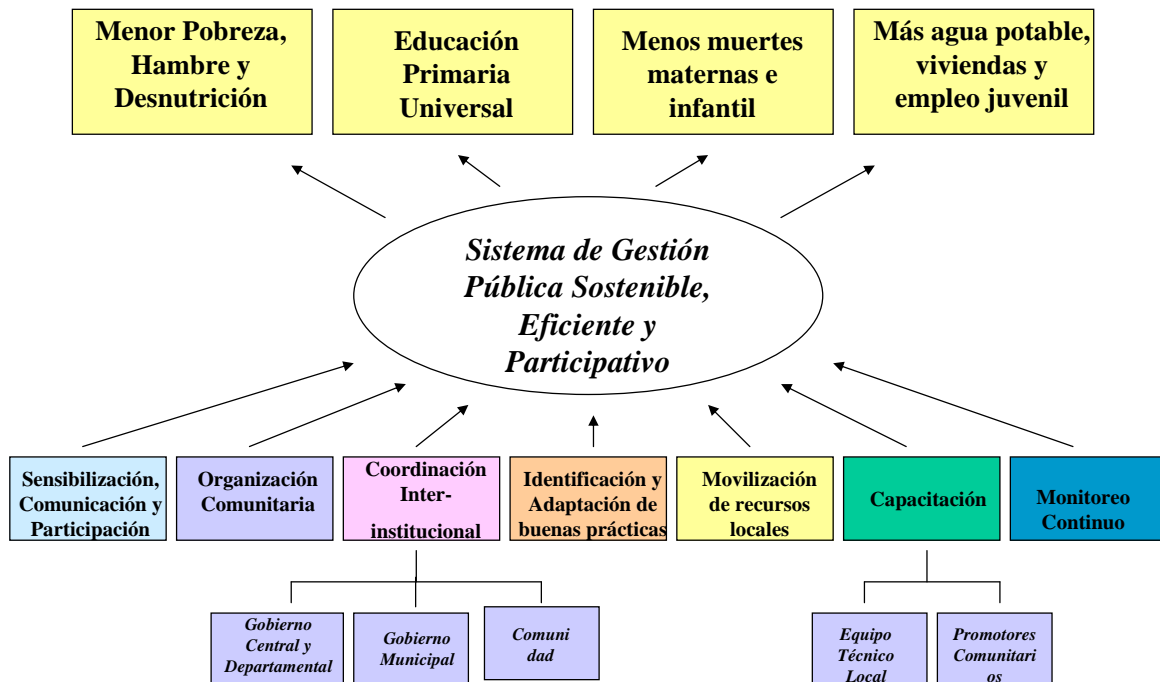
<sup>3</sup> Ver Molinas (2002) para una discusión más acabada de esta tipología.

- Que en cada compañía y barrio de los municipios, los vecinos cuenten con su Concejo Comunitario (CC) que articule a todas las organizaciones existentes en la comunidad.
- Que el municipio cuente con un Concejo de Desarrollo (CD) Municipal, que articule a las autoridades municipales, la sociedad civil y las instituciones del gobierno central.

Esta visión refleja una comunidad con un capital social estructural robusto en sus diferentes dimensiones: aglutinadora, de puente y vinculante.

#### 4. Las Estrategias del Programa.

Las líneas estratégicas del programa son siete: (i) Sensibilización, comunicación y promoción de la participación; (ii) Fortalecimiento de la organización comunitaria; (iii) Coordinación interinstitucional entre la comunidad, el gobierno municipal y el gobierno central y departamental; (iv) La identificación y adaptación de buenas prácticas; (v) la movilización de recursos locales; y (vi) el establecimiento de un sistema de monitoreo continuo. Esta estrategia para alcanzar las metas del milenio se sintetiza en el siguiente gráfico.



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



El proceso de concertación en torno a una agenda de desarrollo comunitario implica fortalecer la voluntad política en torno a esta agenda. La voluntad política en este contexto se refiere a la aceptación del programa y el apoyo al mismo de los actores clave de la comunidad. En el programa “Carapeguá en Desarrollo” se actuó con la convicción de que la aceptación y el apoyo de actores clave de la comunidad no involucrados inicialmente, se lograría en la medida en que el programa pueda convocar a vastos sectores de la población organizada y no organizada, pueda involucrarlos efectivamente en la determinación de las prioridades de la agenda a concertar, en que la estrategia de negociación entre los actores sea encarada en forma cooperativa (ganar-ganar), y en la medida que se logre una estrategia de comunicación efectiva al nivel local, nacional e internacional.

#### *4.1.1 Los encuentros comunitarios.*

El primer encuentro comunitario marcó un hito importante en relación a la capacidad de convocatoria del programa a la población organizada y no organizada de Carapeguá. A este encuentro concurrieron más de 600 personas (aproximadamente el 2% de la población total del municipio), provenientes de los diversos barrios del casco urbano y de las comunidades rurales que conforman el municipio. En este evento, se presentó a la comunidad los ODM y como el programa “Carapeguá en Desarrollo” pretendía desencadenar un proceso participativo tendiente a afrontar exitosamente los desafíos que los ODM representaban. La participación obtenida en este primer encuentro superó ampliamente la expectativa inicial, donde se estimaba en base a experiencias comunitarias anteriores, que la participación oscilaría en alrededor de 100 personas. Un concejal municipal, reconoció posteriormente, que fue la convocatoria alcanzada en este encuentro comunitario lo que le motivó a acercarse y participar más activamente en el programa.

Ciertamente que el mismo proceso de preparación del primer encuentro comunitario fue una ocasión importante para ir involucrando a los actores clave en el proceso. Fue durante las sesiones de preparación que se sumaron paulatinamente dirigentes de organizaciones de artesanos, líderes de grupos de base y políticos de diversos partidos. Estos nuevos actores se insertaban en el grupo impulsor inicial del programa, conformado por el intendente, exponentes representativos de la sociedad civil y autoridades educativas. El proceso de incorporación de actores clave al grupo impulsor del programa ha sido un proceso continuo.

En el segundo encuentro comunitario, cinco meses después, el proceso ha sido muy similar al primero. La diferencia principal fue que para este segundo encuentro, gran parte de la organización del evento recayó sobre los egresados del curso en gerencia social, cuyos borradores de proyectos serían presentados en el encuentro, además de presentarse a estos egresados y de hacer público su compromiso con la comunidad. La convocatoria a este segundo encuentro comunitario, superó

a la primera. Asistieron 800 personas, un incremento del 25% en la relación a la primera convocatoria.

#### *4.1.2 Priorización de los proyectos por la comunidad*

La probabilidad de aceptación y apoyo de actores clave al programa aumenta en la medida que el programa responda a necesidades sentidas de la población. Es decir, en la medida que el mismo pueda involucrar efectivamente a la comunidad en la determinación de las prioridades de la agenda a concertar. En este sentido, se incorpora como el siguiente paso a su lanzamiento oficial en el primer encuentro comunitario, un taller con líderes locales para priorizar los proyectos que conformarían el plan de acción inicial para el desarrollo comunitario. Estos proyectos serían diseñados en el curso de gerencia social e implementados inicialmente por los egresados del curso en forma voluntaria. En este taller de priorización, realizado una semana después del primer encuentro comunitario, participaron 110 líderes locales. En el taller, se confeccionó una lista de 27 posibles proyectos relacionados con los ODM. Los mismos incluían tanto los aportes de los participantes en el taller como las ideas de proyectos contenidos en un borrador de la estrategia nacional de reducción de pobreza, que el gobierno nacional se encontraba elaborando. A cada participante se le solicitó que ordene jerárquicamente de acuerdo a la prioridad asignada a cada uno de los 27 proyectos. Los proyectos que ocuparon los 10 primeros lugares (en promedio) fueron considerados como un mandato de la comunidad a los participantes del curso para el diseño e implementación inicial de los mismos en el municipio. Los proyectos priorizados fueron:

#### **Lista de proyectos priorizados en orden de prioridad**

1. Atención Primaria de Salud: La provisión del paquete básico de atención primaria entregado eficientemente por un equipo de salud local, en base a experiencias actuales en otros municipios.
2. Sistemas de producción y comercialización de artesanías y manufacturas.
3. Programa de enriquecimiento de alimentos: provisión de sal yodada, el enriquecimiento de la harina de trigo con hierros y vitaminas, además de la provisión de hierro y ácido fólico a mujeres embarazadas.
4. Expansión de cobertura, eficiencia y calidad de la educación escolar básica
5. Mejoramiento de la infraestructura vial de la ciudad: ciclovía, mejoramiento de calles y veredas, caminos vecinales, señalización.
6. Expansión de cobertura, eficiencia y calidad de la educación media.
7. Sistemas de provisión de agua potable.
8. Alfabetización

- |  |
|--|
| 9. Programas de asistencia buco-dental.<br>10. Sistemas de eliminación de excretas de hogares e instituciones educativas, desagüe sanitario. |
|--|

#### 4.1.3 La campaña de comunicación

Se trató de establecer una campaña de comunicación efectiva al nivel local, nacional e internacional. Al nivel local, esta campaña de comunicación tuvo sus picos en el proceso de organización de los dos encuentros comunitarios. Se han utilizado activamente todos los medios de comunicación disponibles en la comunidad. Los mismos incluyeron: (i) visitas personalizadas a los líderes de las organizaciones comunitarias, (ii) cartas personalizadas a los participantes del primer encuentro que habían dejado registrados sus datos personales, (iii) participación en programas radiales locales, (iv) anuncios en las misas dominicales, (v) visitas a los colegios, (vi) anuncios a través de “altoparlantes móviles” (unos altoparlantes instalados en una camioneta que transmite un anuncio grabado),<sup>4</sup> y (vii) una activa cobertura del canal de cable local.

Durante la preparación del segundo encuentro comunitario, los egresados del curso en gerencia social mostraron una gran capacidad de adaptación para aprovechar todos los espacios de comunicación existentes. Fueron invitados con unos días de anticipación a participar en un desfile de carrozas por el día de la primavera (21 de septiembre) organizado tradicionalmente por un colegio local. Este desfile de carrozas primaverales moviliza a todos los colegios y a muchas organizaciones locales, contándose tradicionalmente con una amplia convocatoria en el municipio.

Los miembros del equipo técnico del programa (los egresados del curso de gerencia social), organizaron dos carrozas: la primera representaba la situación actual de Carapeguá, caracterizada por el clientelismo, la mala provisión de servicios de salud y educación, y el abandono a los pequeños productores. La segunda, representaba la visión del programa. Una sociedad participativa, con servicios públicos eficaz y eficientemente entregados que mejoran substancialmente las condiciones de vida de los habitantes del municipio. Estas dos carrozas fueron montadas con niños como los actores y actrices principales. Las carrozas preparadas por el programa fueron premiadas, y el premio fue utilizado para financiar parcialmente la logística del segundo encuentro comunitario.

Además de tener una activa campaña de comunicación local, el programa logró captar la atención de los medios de comunicación nacionales. Los tres diarios de mayor circulación nacional, han

---

<sup>4</sup> Este medio de comunicación muy utilizado y efectivo en Carapeguá, sería prohibido en muchos otros lugares por ser considerado como “polutores auditivos”.

cubierto en forma destacada esta iniciativa local. Un programa televisivo de gran audiencia nacional, destinó igualmente un bloque de entrevista sobre la iniciativa en su etapa inicial.

El programa captó igualmente la atención internacional. El informativo diario “Primicias” (*Newsfront*), en la página web central del PNUD, narra una experiencia llamativa a nivel mundial diariamente en dos idiomas. En este espacio se ha narrado la iniciativa de Carapeguá en Desarrollo en el mes de Septiembre. La radio de las Naciones Unidas, difundida vía internet, ha realizado igualmente un par de notas sobre el programa (en los meses de septiembre y diciembre de 2002). Otro informativo electrónico de las Naciones Unidas “Poverty Reduction. The Practice Newsletter” ha destacado en mayo 2003 la experiencia de Carapeguá como el primer municipio en el mundo que adopta los ODM como eje de la política del gobierno local, institucionaliza la participación de la sociedad civil en la formulación de estas políticas y se compromete a una asignación presupuestaria por parte del municipio para el financiamiento de estas iniciativas.

Información sobre el programa ha circulado igualmente en listas de discusión sobre iniciativas tendientes a implementar los ODM a nivel local en el mundo. A partir, de estas listas de discusión se ha pedido información del programa desde varias partes del mundo y se ha posibilitado igualmente la visita de una misión desde México (conformada por una representante de la SEDESOL –Secretaría de Desarrollo Social- y del Instituto Tecnológico de Monterrey). La cobertura comunicacional local, nacional e internacional, ha servido como fuerza motivadora de los actores clave locales y ha fortalecido igualmente la voluntad política para llevar adelante el programa.

#### **4.2 Estrategia 2: Coordinación Inter-institucional.**

Uno de los componentes del programa había sido la creación y fortalecimiento de un concejo de coordinación del desarrollo comunitario. Inicialmente, se pensaba formalizar la creación de este concejo de coordinación en el primer mes de funcionamiento del programa. Se suponía que sería el concejo, quien coordinaría todas las acciones ejecutivas. Este enfoque inicial, tuvo que cambiar para que se adecue al entorno comunitario. Como diversos actores clave de la comunidad se iban incorporando al grupo impulsor, que había alcanzado un número de alrededor de 20 personas involucradas en la preparación del primer encuentro comunitario, se tropezó con el inconveniente de cómo decidir quien conformaba parte del concejo y quién no. Esta decisión hubiera implicado excluir del concejo a algunos actores que estaban activamente participando del grupo impulsor. Además, existían actores clave en la comunidad por su grado de representatividad que aún no participaban activamente del proceso. Por último, no se visualizaba un mecanismo de selección

con suficiente legitimidad para justificar la inclusión de unos y la exclusión de otros.<sup>5</sup> Ante esta situación, la conformación de un concejo de desarrollo comunitario pasó a ser uno de los objetivos finales del programa en su primera etapa. Es decir, antes que intentar formarlo al inicio del programa, quedaba claro que su conformación debería ser el resultado de un proceso ampliamente consultado con la comunidad y los criterios de selección deberían ser igualmente consensuados con un amplio grupo de actores clave de la comunidad.

No obstante, se continuó avanzando en el proceso de institucionalización del programa al nivel local y en la preparación de la consulta tendiente a conformar, al cabo del primer año de trabajo, un concejo de desarrollo comunitario representativo y con legitimidad en el municipio. Los pasos en este sentido han sido los siguientes: (i) la preparación del primer encuentro comunitario con un grupo impulsor abierto, que tomaba sus decisiones operativas en asamblea, (ii) la conformación de un comité supervisor del curso de capacitación conformado por miembros representativos del grupo impulsor que no participaban en el curso, y tenían la función de decidir sobre cualquier aspecto administrativo del curso que se sometía a su consideración, por ejemplo, si las ausencias de los participantes se consideraba justificada o no, (iii) la conformación de un grupo coordinador local del programa, que funcionaría temporalmente coordinando las acciones ejecutivas del programa, y que coordinaría el proceso de consulta para la conformación de un concejo de desarrollo comunitario, y (iv) la institucionalización de un equipo técnico del programa, que acompañaría el diseño e implementación participativa de los proyectos priorizados por la comunidad tendiente a materializar los ODM en el municipio.

Al final del primer año (9 de Abril de 2003), se instaura por ordenanza municipal el Concejo de Desarrollo Comunitario “Carapeguá en Desarrollo”. Esta ordenanza (ley) municipal ha sido adoptado por consenso entre los legisladores municipales y el intendente.<sup>6</sup> En la misma se establece la creación del **Concejo Comunitario “Carapeguá en Desarrollo”** 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. Se establece que el Concejo tendrá estrecha relación con los órganos del gobierno municipal.

Esta ordenanza establece específicamente que el Consejo tendrá como atribuciones y funciones:

---

<sup>5</sup> Uno de los criterios manejados informalmente en torno a la idea de conformación del concejo de desarrollo comunitario, fue la de conformar un concejo de notables. Esta idea fue descartada inmediatamente después de recibir el siguiente comentario de uno de los miembros del grupo impulsor: “Si se quiere hacer un concejo de notables, alguien fuera de la comunidad deberá seleccionarlo, pues aquí todos nos consideramos notables”.

<sup>6</sup> La misma ha sido una muestra del avance en el proceso de gobernabilidad democrática, y la presentaremos con mayor detalle más abajo.

- a. Ser órgano consultivo de la Intendencia y la Junta Municipal en toda materia concerniente al desarrollo humano en la comunidad.
- b. Proponer a la Junta Municipal, para su aprobación por Ordenanza, el Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- c. Establecer anualmente los planes operativos y acciones para el cumplimiento del Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- d. Presentar a la Intendencia y a la Junta Municipal sugerencias y dictámenes para la adopción de medidas tendientes a orientar los recursos presupuestarios en función al Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- e. Con conocimiento de la Intendencia y la Junta Municipal, gestionar la obtención de recursos para la financiación de proyectos de desarrollo humano.
- f. Fomentar actividades que ayuden a difundir y alcanzar los Objetivos del Desarrollo Humano fijados por la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas
- g. Promover la conciencia en la ciudadanía sobre los beneficios de la gestión sostenible y participativa de en procura de dichos Objetivos del Milenio.
- h. Proponer a la Intendencia y a la Junta Municipal normas (ordenanzas, resoluciones) que se orienten a la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano.
- i. Elaborar un informe anual sobre el Desarrollo Humano Local para conocimiento de las autoridades locales, departamentales y nacionales, y para su difusión en la comunidad.
- j. Implementar anualmente, en coordinación con la Intendencia y la Junta Municipal, una **Audiencia Pública para el Desarrollo** con participación amplia de la comunidad en la que el Intendente Municipal presente su informe de la gestión comunal en torno al Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario.
- k. Presentar ante dicha Audiencia su informe de gestión anual como Concejo en torno al Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario y anunciar los planes operativos y acciones para el año siguiente.

El Concejo, de acuerdo a la ordenanza, estará integrado por:

- a. El Intendente Municipal o el representante que el mismo designe.
- b. El Presidente de la Junta Municipal o un representante de la misma.
- c. Un representante del Ministerio de Educación y Cultura.
- d. Un representante del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- e. Un representante de la Iglesia Católica, cuya designación será solicitada a la jerarquía eclesial local.
- f. Tres miembros connotados de la comunidad carapegueña que sean designados por la Junta Municipal previa evaluación de currículos y presentaciones hechas individualmente o

a propuesta de organizaciones sociales, gremiales, entidades civiles, culturales o vinculadas al desarrollo.

- g. Tres miembros de la comunidad capacitados para el diseño y la gestión de planes de desarrollo en el marco del programa “Carapeguá en Desarrollo”.

Los miembros del Consejo durarán en sus funciones tres años. No recibirán como tales remuneración alguna. En el presupuesto municipal se tomarán las provisiones necesarias para garantizar el funcionamiento del Concejo.

*Tropiezos en el proceso de involucrar a los actores clave.*

El proceso de involucrar a los actores clave de la comunidad no ha estado exento de errores en la experiencia de Carapeguá. No obstante, estos errores formaron parte de la experiencia de aprendizaje del programa. En las reflexiones sobre las acciones realizadas por parte de los involucrados en *Carapeguá en Desarrollo*, se identificaron dos situaciones en las que no se procedió correctamente. La primera de ellas fue la de suponer que debido a que miembros del legislativo municipal (la Junta) se encontraban participando activamente en el grupo impulsor del programa, la Junta estaría participe de las actividades del programa. Resultó que la Junta sintió que no se le dio la importancia debida como institución municipal y se empezó a gestar un malestar entre algunos de sus miembros en relación a esta actitud del programa.

Tan pronto se identificó esta situación, se solicitó una audiencia para informar acabadamente sobre el programa al pleno de la Junta. Esta presentación marcó un hito importante de relacionamiento institucional con la Junta. A partir de entonces el presidente de la Junta participa como miembro en el comité coordinador del programa, y el pleno de la Junta ha dado numerosas muestras claras de apoyo institucional al programa, asimismo a propuesta de la autoridades se establecieron mecanismos oficiales de comunicación (informes mensuales, semanales y una comisión especial conformado por 4 concejales para monitorear en forma bimensual los avances del proyecto). La lectura posterior de esta experiencia, fue que esta presentación oficial del programa se debió haber realizado al inicio del programa, teniendo en cuenta que el programa pudo haberse visto afectado entre las tensiones surgidas entre el legislativo y el ejecutivo municipal por razones ajenas al programa.

La otra experiencia de aprendizaje en base a una acción poco feliz fue la experiencia que los participantes del curso de capacitación en gerencia social tuvieron al organizarse para aprovechar un préstamo del BID para instalación del alcantarillado sanitario en el casco urbano. Los participantes del curso de capacitación se preocuparon muy eficientemente de los aspectos técnicos y financieros del proceso, como fueron los trámites necesarios para cumplir con los plazos

requeridos por el organismo ejecutor, el diseño de una estrategia de movilización de recurso para cubrir con una parte significativa de los recursos iniciales, entre otros. Sin embargo, no se prestó suficiente atención al proceso de negociación cooperativa y a establecer una red de alianzas en forma más participativa. Esto produjo que se genere cierta incomodidad en relación a la amenaza potencial que este nuevo grupo podía implicar para espacios de poder previamente asignado entre otros actores. Esto produjo un bloqueo informal de la iniciativa de dotación de un nuevo y moderno sistema de alcantarillado sanitario al municipio.<sup>7</sup>

### **4.3 Estrategia 3: La capacitación como herramienta catalizadora del desarrollo local.**

Dentro del programa “Carapeguá en Desarrollo” el curso-taller en gerencia social ha ocupado un lugar central. Este curso de capacitación ha articulado en gran medida la etapa inicial del programa. El curso-taller captó el interés de un gran número de actores clave desde las conversaciones iniciales para el diseño del programa. El interés se basaba en la percepción que el curso sería de alta calidad, juzgado por parámetros estandarizados internacionalmente, y con alta aplicabilidad local. Esta percepción se debía principalmente a las siguientes razones: (i) el programa se basaba en gran medida en el contenido de los cursos en gerencia social del INDES-BID, que había logrado la aprobación de una vasta audiencia a lo largo de América Latina y el Caribe, (ii) el plantel docente estaba conformado en un 80% por docentes con doctorados (o candidatos) en prestigiosas universidades de USA y Europa, con experiencia en el tipo de capacitación ofrecida, (iii) la capacitación sería muy aplicada pues se esperaba que los participantes elaboren borradores de proyectos en respuesta a las prioridades establecidas por los líderes locales en un taller previo al inicio de curso.

La expectativa y el interés generado en torno al curso en gerencia social permitieron establecer una estructura de incentivos para promover el capital social local. La promoción del capital social se daría en la forma de mayor participación y compromiso de los dirigentes capacitados con su comunidad. Específicamente la estructura de incentivos se estableció de la siguiente manera: (i) Se valorizó en términos monetarios el costo del curso por persona en US\$ 1.200 (descontando la contribución local en especie),<sup>8</sup> (ii) se enfatizó que existían becas disponibles para la comunidad de Carapeguá, por lo tanto todos los participantes recibirían una beca de participación al curso en nombre de la comunidad y se esperaba que retornen los beneficios a la misma en la forma de diseño e implementación inicial (por el término de un año) de uno de los proyectos priorizados por

---

<sup>7</sup> Ante este bloqueo el Intendente encaró un mejoramiento del sistema vigente de alcantarillado logrando mejorar el manejo de las aguas servidas en el casco urbano pero con limitaciones que hubieran sido superadas en caso de haberse implementado el proyecto recién mencionado.

<sup>8</sup> Este costo es significativamente menor a cursos ofrecidos por un plantel docente equivalente en universidades paraguayas.



la comunidad, (iii) la información relacionada a la asistencia, a la elaboración de los diseños de proyectos priorizados por la comunidad, y el cumplimiento del compromiso de los participantes en la implementación inicial de los proyectos, sería pública a través de la página web del Instituto Desarrollo. La prensa local sería entrenada en el acceso a esta información, de modo que su publicidad local se constituya en un reconocimiento comunitario para quienes cumplieran con su compromiso y en una sanción implícita para quienes no lo cumplieran.

El compromiso formal, público y por escrito, de participar responsable y activamente en el curso de capacitación y trabajar en el diseño e implementación de uno de los proyectos priorizados por la comunidad era uno de los tres requisitos exigidos para participar en el curso-taller en gerencia social. Los otros dos requisitos eran: (a) tener experiencia en organizaciones comunitarias y (b) tener estudios secundarios concluidos. Estos tres requisitos fueron consensuados tanto con el grupo impulsor del programa como con los interesados en participar en el curso, con quienes se mantuvieron sesiones informativas. La racionalidad detrás de estos requisitos consistían en que debían tener un entrenamiento académico mínimo para poder aplicar efectivamente las herramientas de gerencia social que les serviría para el diseño e implementación inicial de los proyectos. Además, se utilizaba la experiencia en organizaciones comunitarias como un *proxy* (una aproximación) al grado de compromiso comunitario. Como señalamos, el compromiso formal posibilitaba reforzar los incentivos para que diseñen e implementen inicialmente los proyectos priorizados por la comunidad.

El establecimiento consensuado de estos requisitos, contribuyó a que se alejen los temores iniciales de algunos actores clave de la comunidad en relación a la posible “partidización o politización” en la selección para el curso, según lo manifestaron posteriormente. Además, estos requisitos claros y sencillos demostraron ser efectivos a juzgar por los resultados del proceso de selección. Fueron seleccionados participantes motivados, comprometidos con su comunidad, con las habilidades necesarias para absorber y aplicar los contenidos de la capacitación, y sobre todo, se logró conformar un grupo representativo de los diversos sectores de la sociedad local a juzgar por las características políticas, etaria, de género, religiosa, y de ocupación laboral de los participantes. Esta diversidad del grupo ha demostrado ser un activo importante en el proceso de concertar voluntades de los diversos actores clave en torno a una visión compartida de desarrollo comunitario.

El curso de capacitación en gerencia social ha sido muy exitoso a juzgar por los borradores de proyectos obtenidos y por la evaluación de los participantes. Concluidas las 120 horas presenciales de capacitación durante un periodo de 10 semanas, se contaron con borradores de proyectos que conformaron 4 áreas de acción: (i) Programa en Salud: con proyectos en atención primaria de salud, salud buco-dental, mejoramiento de la nutrición familiar, agua potable y saneamiento, (ii)

Programa de educación: proyectos de mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación escolar básica y media, y educación de adultos, (iii) proyecto de mejoría de los caminos vecinales, y (iv) proyecto de mejoría del diseño y comercialización de artesanías.

Los borradores de proyectos se elaboraban paulatinamente, cuando los participantes en el curso-taller aplicaban inmediatamente el contenido aprendido en las sesiones a la búsqueda de soluciones a los problemas priorizados por la comunidad, contando con el apoyo docente. Para aproximadamente el 70% de los participantes, el curso les brindó una oportunidad de interactuar con nuevas tecnologías de información (internet) y nuevos instrumentos electrónicos para la formulación y presentación de proyectos. Todos los grupos de trabajo realizaron una revisión, a través de internet, de iniciativas similares a las que estaban trabajando que tenía lugar en otros países de América Latina.

Con la participación de invitados especiales de organismos gubernamentales nacionales, el curso se constituyó en un espacio de diseminación de información sobre mejores prácticas nacionales. Esto fortaleció los contactos de líderes locales en el municipio con actores clave de los organismos nacionales responsables de la salud, educación, saneamiento y promoción de exportaciones de artesanías. El grado de satisfacción de los participantes fue elevado. La evaluación promedio de las sesiones por parte de los participantes fue de 4,7 en una escala de 1 al 5, tanto en lo referente a la relevancia del contenido como a la calidad de la presentación.

Al constatar la importancia de la capacitación como un instrumento articulador de procesos de cambio, debido al *status* en la comunidad y al reconocimiento de las autoridades locales hacia las personas voluntarias, todas las iniciativas del programa en las comunidades rurales tenían un componente explícito de capacitación, sean iniciativas de salud, caminos, o de producción. Desde ese momento el equipo técnico adoptó como slogan las palabras, que a su entender eran claves para el desarrollo: capacitación, organización y solidaridad.

#### **4.4. Estrategia 4: Identificación y Adaptación de Buenas Prácticas.**

El curso de capacitación de 120 horas en el cual se conformó el equipo técnico del programa “Carapeguá en Desarrollo”, generó un espacio estructura para identificar y adaptar buenas prácticas. La identificación de buenas prácticas tuvo diversos mecanismos: (i) la investigación de los docentes de los módulos del curso,<sup>9</sup> (ii) el contacto con gerentes de programas y proyectos del sector público y de ONGs que compartían sus conocimientos de buenas prácticas en otras

---

<sup>9</sup> Este aspecto se analiza en mayor detalle en Molinas, Taylor y Elías (2004).

regiones del país, y (iii) el trabajo pro-activo de los participantes del curso de capacitación de identificar buenas prácticas en la revisión de experiencias similares vía internet.

El proceso de adaptación de las buenas prácticas identificadas se realizaba en los laboratorios de aplicación del curso. A medida que utilizaban las herramientas de formulación participativa de proyectos para el desarrollo, los miembros del equipo técnico en su proceso de capacitación iban adaptando a la realidad de Carapeguá las iniciativas identificadas como referencia. Es decir, el análisis de involucrados, los análisis de árboles, los ejercicios FODA, y la elaboración de la matriz del marco lógico, fueron los instrumentos con los cuáles los participantes del curso fueron adaptando las buenas prácticas de otros lugares a la realidad carapegueña.

En este sentido, todos los proyecto formulados e implementados por el equipo técnico del programa “Carapeguá en Desarrollo”, con el apoyo del Instituto Desarrollo, fueron resultados de la identificación y adaptación de buenas prácticas, ya sean de otras partes del país o del mundo.<sup>10</sup> A diciembre de 2004, el proyecto de salud preventiva está instalado en 5 comunidades rurales. En ocho compañías de Carapeguá se conformaron comisiones viales.

#### **4.5. Estrategia 5: Organización Comunitaria.**

El fortalecimiento de la organización comunitaria se realiza a través de la implementación de los proyectos priorizados por la comunidad en las distintas compañías (comunidades rurales). Como señalamos, la implementación de esto proyecto se articula igualmente a través de procesos de capacitación.

Desde el mes de Octubre de 2002 se ha iniciado el proceso de aplicar en forma experimental los proyectos priorizados por la comunidad y diseñados en el curso de gerencia social. Como paso inicial para la implementación de los proyectos, se decidió seleccionar una comunidad piloto donde comenzar la implementación participativa de los proyectos diseñados. Para que la comunidad sea elegible se establecieron estos requisitos: (i) se debía conformar en la comunidad por lo menos 30 grupos de 10 familias vecinas cada una, que decidan participar en el proyecto, y (ii) por cada grupo de 10 familias, se debe identificar una persona voluntaria que será capacitada para la promoción del desarrollo comunitario, y deberá acompañar las actividades del grupo vecinal por un año. Estos pre-requisitos para ser seleccionados, promueve la organización de grupos vecinales y mediante la

---

<sup>10</sup> Un ejemplo ilustrativo de este proceso de identificación y adaptación participativa de buenas prácticas lo constituye el proyecto de mantenimiento preventivo y participativo de caminos rurales. En el proceso de diseño del mismo se revisó experiencias de diversos continentes y países en este tipo de iniciativas. El resultado de esta revisión, se presentó a los actores comunitarios en el momento de analizar y decidir sobre distintas alternativas de cursos de acción.

capacitación de promotores comunitarios propicia su fortalecimiento. Se organizaron tres comunidades rurales en base a estos pre-requisitos en el primer llamado.<sup>11</sup> Esto representó la organización de más 900 familias en las tres comunidades, lo que representa más del 20% de la población rural total del municipio. Las tres comunidades rurales que se organizaron para participar fueron: Franco Isla, Tayi y Espartillar.

Posterior a esta primera etapa, el equipo técnico y el Intendente generaron eventos en las demás compañías fomentando la conformación de estas redes de 1 promotor comunitario cada 10 familias. En Diciembre de 2003 se recorrieron 6 compañías y en marzo de 2004 ya se tenían conformada las redes en otras 3 compañías, en donde comenzaron las capacitaciones.

A diciembre de 2004, el proyecto de salud preventiva está instalado en 5 comunidades. El Hospital público del Municipio trabaja en forma eficiente y participativa con la comunidad, obteniendo mucho más resultados que la gestión promedio de los hospitales públicos en Paraguay con similares recursos, debido a la adopción de medidas costo-efectivas basados en la prevención y participación comunitaria. Por otro lado los promotores se reúnen mensualmente con la Directora del Hospital Distrital, el secretario ejecutivo del Concejo de desarrollo y el Presidente del Concejo Distrital de salud de modo a monitorear la marcha de los servicios y la acción preventiva de los mismos.

El establecimiento de la red de promotores de salud y la conformación de un equipo local de salud, cataliza la organización comunitaria en otras áreas a través de las conformaciones de los concejos comunitarios en cada comunidad rural y barrio urbano. Estos consejos comunitarios aglutinan a todas las organizaciones existentes y propician la planificación estratégica participativa a nivel de cada comunidad. Dado que el sector salud convoca a todas las familias por igual y la red de promotores se convierte en un canal efectivo de diseminación de información, la conformación de la red de promotores ha sido identificado como la mejor alternativa para iniciar y fortalecer la coordinación de organizaciones comunitarias a nivel de las compañías.

En ocho compañías de Carapeguá se conformaron comisiones viales, que fueron convocadas a través y a criterio de los promotores de salud. Ellas identificaron 29 puntos críticos en los caminos vecinales (que son terraplén) y convocaron a las autoridades a hacer un relevamiento conjunto de los problemas y las posibles soluciones técnicas. Estas 8 comisiones viales se articularon con el Consejo de Desarrollo a través de la Coordinadora Distrital de Comisiones Viales y convocaron a

---

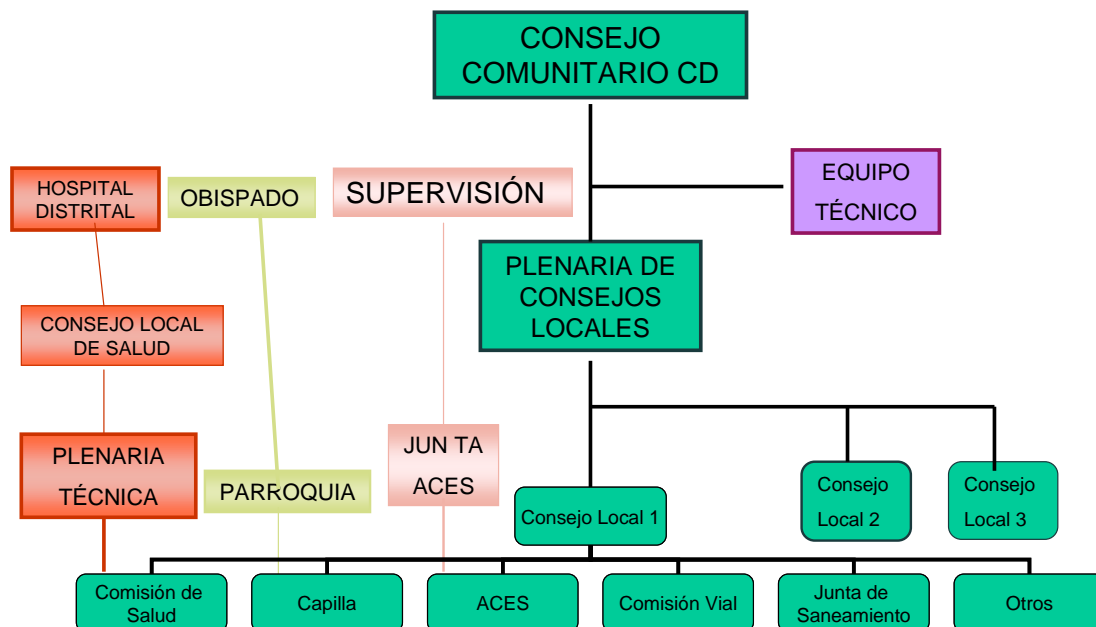
<sup>11</sup> Como criterio de focalización, sólo las comunidades rurales eran elegibles para la experiencia piloto (con la excepción de dos barrios marginales del casco urbano). El área rural en Paraguay es en promedio marcadamente más pobre que el área urbana.

técnicos del Ministerio de Obras públicas (Gobierno Central), debido a que no existe en el país unidades técnicas descentralizadas.

A partir de la implementación en las diversas comunidades de proyectos en el área de salud, caminos, educación de adultos, estimulación temprana, mejoramiento de la relación escuela-familia y educación básica, se esta conformando en el Municipio de Carapeguá una organización matricial que combina las dimensiones geográficas y sectoriales de las iniciativas del proyecto. Esta modalidad de organización se presenta en el gráfico a continuación.

En el proceso de implementación de los diversos proyectos en las varias compañías de Carapeguá, hemos observado que existe una secuencia “óptima” de implementación de proyectos sectoriales que favorece la organización comunitaria. Es conveniente primero iniciar con la iniciativa de salud. Esta iniciativa despierta un interés más general que las demás. Todas las familias necesitan de servicios de salud preventiva, nadie está exento del riesgo de accidentes y enfermedades. Sin embargo, no todas las familias tienen adultos analfabetos o niños en edad escolar, por ejemplo. Dado este interés más generalizado por salud, es el área que más se presta para realizar la organización de los vecinos en grupos de 10 familias vecinas por promotor. Una vez que este sistema 1 promotor:10 familias esta instalado, la información, motivación a las familias y seguimiento puede realizarse con mayor facilidad. La secuencia posterior a la organización del sistema de salud, de acuerdo a las lecciones aprendidas, es la siguiente:

- Educación popular para líderes: Centros Integrados de Acción Comunitaria => Consejos Comunitarios.
- Organización por grupos de interés: (i) Alfabetización, (ii) Artesanía, (iii) Caminos vecinales, (iv) Estimulación temprana.



#### **4.6. Estrategia 6: Movilización de Recursos locales.**

En setiembre de 2003, el Consejo de Desarrollo plantea entre sus objetivos Estratégicos que “La Municipalidad de Carapeguá cuente con recursos y los utilice en forma transparente, en apoyo a las iniciativas ciudadanas para lograr las metas del milenio”. Esta determinación se tomó a raíz de constatar que los gastos corrientes en la Municipalidad no permitían ningún gasto de inversión, con lo que se dificultaba todo el programa.

A partir de ello se identificó como buena práctica las intervenciones realizadas por Finanzas Municipales, una consultora que financiada por USAID, estaba apoyando a 12 Municipios para aumentar su recaudación. Carapeguá no formaba parte de las prioridades iniciales de expansión del servicio de Finanzas Municipales. Gracias a la gestión del programa “Carapeguá en Desarrollo” se realizaron las negociaciones correspondientes para recibir la asistencia técnica de USAID. Debido al trabajo coordinado entre la Intendencia y la Junta Municipal, se logró llevar este proyecto al Municipio. Es más, el municipio de Carapeguá fue el primero en ser implementado por la USAID, aun antes que los otros municipios con quienes el proyecto de Finanzas Municipales venía conversando para su futura expansión. Esto se realizó debido al trabajo expeditivo de la Intendencia y la Junta Municipal en satisfacer las condiciones previas exigidas, que incluía la aceptación por ordenanza municipal de una serie de criterios identificados en base a la experiencia anterior del proyecto de la USAID.

La metodología consistía en concentrar el esfuerzo inicial en los grandes contribuyentes tributarios del municipio. Posteriormente, al mejorar las finanzas se contrataron censistas que mejoraron el catastro del Municipio y relevaron todas las propiedades que puedan tributar de tal modo a disminuir las evasiones impositivas que alcanzaban al 60%.

Para elaborar el catastro en la zona rural se recurrió las organizaciones ligadas al programa Carapeguá en Desarrollo, quienes hicieron fueron entrenados para realizar el relevamiento de infraestructura necesario para tener un catastro rural en 3 compañías.

El proyecto de finanzas municipales ha estado operativo en el 2004. Al término del primer año, según las estimaciones del proyecto de USAID, los ingresos adicionales del municipio aumentaron en más del 30% en términos reales en relación al año anterior.

#### **4.7. Estrategia 7: Monitoreo Continuo.**

Uno de los elementos centrales en el curso de gerencia social, fue el ciclo de proyectos con el enfoque del marco lógico. Como es de esperar, el monitoreo continuo de las actividades realizadas y su relación con los impactos esperado se ha enfatizado en gran medida. No obstante, generar una cultura de aprendizaje organizacional en base a sistematización de las informaciones de monitoreo es un proceso continuo. El monitoreo de proyectos con apoyo de la cooperación internacional se realiza con regularidad. El monitoreo del fortalecimiento institucional de los órganos de dirección del proyecto se lo realiza en jornadas semestrales de evaluación. No obstante, persiste el desafío de conectar la gestión cotidiana con los objetivos estratégicos relacionados a las metas del milenio. En este proceso el programa “Carapegua en Desarrollo” se encuentra inmerso actualmente.

El equipo técnico del programa, los miembros del Concejo de Desarrollo Municipal y el Instituto Desarrollo se encuentran implementando un sistema de monitoreo en línea, que conecte la visión estratégica del programa con la gestión cotidiana en base a cuatro perspectivas: de proceso de actividades, de satisfacción de los usuarios, de aprendizaje de los actores y de sostenibilidad financiera. Estas perspectivas se aplicarán a las áreas de salud, educación, caminos, producción y gestión municipal. Para su implementación se ha obtenido la donación de una empresa nacional exportadora de software de gestión que permitirá su despliegue on-line en tiempo real y facilite la información en forma clara y concisa a todos los actores involucrados del programa.

La metodología de monitoreo continuo es la del Balanced Scorecard (BSC), o Cuadro de Mando Integral. La misma es una aplicación de gestión estratégica que utiliza la metodología desarrollada en la Universidad de Harvard (Cybira, 2004). El BSC ayuda a dirigir y enfocar los esfuerzos para lograr la alineación estratégica de la organización y medir el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos.

BSC es una herramienta de apoyo para la toma de decisiones de los gerentes sociales y ciudadanos, además de servir de comunicación, movilización y aprendizaje dentro de la iniciativa. El BSC permite analizar las variables relevantes que afectan el desempeño de la iniciativa como: presupuesto, satisfacción de usuarios, eficiencia de procesos y otros (Ibid). Permite traducir los objetivos estratégicos del programa en un conjunto coherente de métricas de rendimiento definidas

en forma jerárquica, ordenar los objetivos estratégicos según las perspectivas definidas, en la persecución de los logros de la visión y cumplimiento de la misión de la empresa. Facilita la comunicación en base a gráficos sencillos de interpretar que conectarán lo actual con los objetivos estratégicos a mediano y largo plazo en tableros gráficos como los ilustrados en el gráfico a continuación.



Permitirá registrar toda la estrategia del programa y las relaciones de causa-y-efecto de los objetivos. De esta forma la estrategia formará parte de las acciones diarias de cada involucrado, incrementando su compromiso. Favorecerá la transparencia al comunicar las metas en forma clara y entendible a una vasta audiencia ciudadana. Se espera que este instrumento de monitoreo, gestión y rendición de cuentas esté puesto en funcionamiento en línea y accesible vía internet para todos los interesados durante el segundo semestre del 2005.

## **5. EVALUANDO ALGUNOS INDICADORES TEMPRANOS DEL PROGRAMA.**

El proyecto impactó positivamente en el fortalecimiento del capital social tanto del tipo cognitivo como estructural. Igualmente afectó a las distintas dimensiones de relacionamiento entre actores: relaciones “cara a cara”, relaciones horizontales de puente y relaciones verticales de vinculación.

### **5.1 El fortalecimiento del capital social cognitivo.**

Tal vez la situación más clara del fortalecimiento del capital social cognitivo-aglutinador (referentes a relaciones cara a cara) lo constituyó el curso de capacitación. En las 120 horas presenciales compartidas, en los trabajos grupales adicionales, y en los espacios de recreación compartidos, se fortalecieron los lazos afectivos entre los participantes. Además se fortalecieron visiones compartidas a través de los ejercicios de construcción de escenarios y visiones para el futuro de la



comunidad que se realizó tanto en el proceso de elaboración de los borradores de proyectos como en las sesiones de planificación estratégica una vez concluida la capacitación.

El capital social cognitivo, en sus dimensiones de puente y vinculante, también fueron afectados. La campaña de comunicación y los encuentros comunitarios fortalecían una visión de comunidad y una agenda para lograrlo. Esto no es otra cosa que fortalecer creencias compartidas entre actores que no necesariamente se conocen cara a cara, y que pueden estar o no en posiciones asimétricas de poder. Además todo el proceso, en especial la campaña de comunicación, enfatizaba el fortalecimiento de valores como la solidaridad y la participación.

El capital cognitivo vinculante se vio igualmente fortalecido por lo que Robert Putnam (1993) denomina la “propiedad transitiva del capital social”: confío en ti aunque no te conozco porque en ti confía ella, a quien conozco y en quien confío. Esta propiedad transitiva del capital social amplió los contactos “vinculantes” que tenían los diversos actores involucrados en el proyecto. Esta situación favoreció el proceso de concertación en torno al proceso y la agenda de desarrollo que se definió participativamente.

Por último, la norma consensuada de reciprocidad para con la comunidad establecida a través del compromiso formal (requerido para participar en el curso de capacitación) puede ser considerado como una acción tendiente a fortalecer el capital social cognitivo vinculante. Cognitivo porque se refiere a una norma de reciprocidad con la comunidad. La norma de reciprocidad consiste en que la comunidad “como un todo” recibe un recurso en forma de becas de capacitación, que transfiere a determinados miembros, que a su vez se comprometen a devolver el recurso recibido en la forma de proyectos que serán diseñados e implementados inicialmente por ellos en forma no remunerada. Vinculante debido a que relaciona a individuos con mayores recursos educativos (promedio de educación de los egresados del curso es mayor a 12 años), con el resto de la comunidad que cuenta con un promedio de sólo 4 años de educación en promedio.

## **5.2 El fortalecimiento del capital social estructural.**

Con los egresados del curso de capacitación se conforma el equipo técnico del proyecto, una primera instancia organizativa que contribuye al fortalecimiento del capital social estructural aglutinador, basado en relaciones cara a cara de individuos relativamente homogéneos en términos de acceso a recursos.

Se conforma igualmente el grupo coordinador local, que hasta cierto punto puede ser considerado como una instancia fortalecedora del capital social vinculante. En este grupo coordinador local se

encuentran representados actores rurales y urbanos, actores de la sociedad civil y del gobierno local, así como actores representativos de diversas corrientes políticas.

A la fecha el Consejo de desarrollo ha determinado unos objetivos estratégicos y participó activamente en la realización de la audiencia pública para el presupuesto municipal, así como del equipo evaluador de las solicitudes ciudadanas para estructurar el presupuesto municipal 2005. Tanto el grupo coordinador local como el equipo técnico, fortalecen igualmente el capital social estructural de puente. Entre sus funciones están las de coordinar las acciones de los diversos grupos en torno a las actividades que permitan lograr los ODM. En este sentido, coordinarán las acciones de los grupos de bases de las diversas comunidades, como igualmente coordinarán las actividades de los grupos de base pre-existentes que quieran sumarse a la campaña de lograr los ODM. Cabe mencionar que los participantes del curso de capacitación realizaron un inventario de las distintas organizaciones de la sociedad civil existente en el municipio y registraron a más de 150 organizaciones que tienen una membresía acumulada de 5.000 miembros. Esta base de datos fue utilizada para convocar en forma personalizada a las distintas organizaciones para el segundo encuentro comunitario.

El grupo coordinador local y el equipo técnico, fortalecen igualmente el capital social estructural-vinculante más allá del municipio, a través de la consolidación de redes de apoyo con instituciones departamentales, del gobierno nacional, ONGs de la capital y agencias de cooperación internacional. Miembros del grupo coordinador local y del equipo técnico han fortalecido relaciones de trabajo en torno al proyecto con numerosas instituciones no locales. A partir de la finalización del curso de capacitación, apoyar a expandir las redes de contactos no locales del grupo coordinador local y del equipo técnico se constituyó en la prioridad central del Instituto Desarrollo dentro del proyecto.

Como señalamos arriba, el proyecto ha fortalecido el capital social estructural-aglutinador, promoviendo la organización de grupos vecinales. Se organizaron más de 160 grupos de 10 familias vecinas en 6 comunidades de las 13 existentes.

La convicción inicial de que la capacitación de líderes locales fomentaría el involucramiento de otros actores comunitarios, mas tarde fue ratificándose en la medida en que se implementaron los proyectos comunitarios. Así pudimos observar al personal de Blanco del Hospital Distrital, comenzaron como espectadores, luego de la primera capacitación de promotores voluntarios de salud la Directora se involucra y mas tarde en la tarea de contacto con las comunidades se involucran las personas del Departamento de salud pública. Hoy el Hospital Distrital ha reasignado funciones y destina a una persona como encargada de atender a los promotores de salud, tarea que no formaba parte de ningún centro de salud anterior al proyecto.

También se logró más rápidamente el compromiso de las autoridades en el mejoramiento de caminos vecinales, gracias al relevamiento conjunto y el diseño participativo de las soluciones, con el apoyo técnico de las unidades de la gobernación y el Gobierno Central.

### **5.3 El retorno a la inversión en capital social en Carapeguá: Avance hacia los objetivos de mediano plazo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

El aumento en la inversión de capital social en Carapeguá que el proyecto trató de realizar en su etapa inicial, ha generado avances observables en la dirección de mejorar las condiciones de vida de la población en forma consistente con los Objetivos del Milenio. En este sentido cabe destacar lo siguiente:

- (i) Una hoja de ruta para el desarrollo de Carapeguá se ha establecido. Los ODM han sido incorporados en la agenda de los actores clave de Carapeguá, y se la ha enriquecido con otras prioridades (atención buco-dental por ejemplo). Se elaboraron proyectos que responden a esta hoja de ruta, se diseñó una estrategia gradual de implementación y se inició el proceso inicial de llevar a cabo lo planificado.
- (ii) La articulación de una masa crítica de líderes/técnicos locales entrenados en diseño, gestión y monitoreo de proyectos para el desarrollo comunitario. Esta masa crítica local es una apuesta seria a la sostenibilidad del proceso.
- (iii) Se han movilizad exitosamente recursos en torno a la implementación inicial de los proyectos. El Ministerio de Salud ha proveído los recursos humanos para la capacitación de los agentes comunitarios en las comunidades seleccionadas para las pruebas piloto, el Ministerio de Educación está proveyendo los recursos humanos y materiales didácticos para la educación permanente de adultos en las comunidades seleccionadas. Profesionales de la salud residentes en el municipio también ofrecieron su apoyo, el cual se suma al acervo de trabajo voluntario que el equipo técnico y el grupo coordinador local están realizando.
- (iv) Se han diseñado proyectos de desarrollo comunitario de alto impacto relacionados a los ODM elaborados en las siguientes áreas:
  - a. Atención primaria de Salud.
  - b. Educación permanente de jóvenes y adultos.
  - c. Mejoramiento de caminos vecinales.
- (v) Se han logrado mejoras observables de condiciones de salud en varias comunidades. El aumento de la cobertura de vacunación en niños de 0 a 5 años, el control prenatal y

del PAP, son los pasos que se están dando desde el componente salud para mejorar la salud materno infantil, que es el 3er ODM señalado.

- (vi) En educación, el Ministerio del ramo había tenido una experiencia piloto denominada Escuela viva en 7 escuelas con un éxito notable. Debido al contacto con la Municipalidad en el Consejo de Desarrollo Municipal, se ha establecido un acuerdo para hacer llegar la experiencia en las 32 Escuelas restantes, mediante el aporte del Gobierno Central y la Municipalidad
- (vii) Se ha obtenido una experiencia de gobernabilidad local muy exitosa, que contrasta con las crisis políticas del país. Es el primer municipio en el mundo que legisla por consenso que las metas del milenio son el eje principal del gobierno municipal, que el presupuesto del municipio debe reflejar adecuadamente las metas del milenio como lo priorizan sus habitantes en forma participativa, y que simultáneamente institucionaliza la participación de la sociedad civil a través de la instauración de un concejo de desarrollo comunitario compuestos por representantes del gobierno municipal y de la sociedad civil organizada.
- (viii) Se ha utilizado más eficientemente los recursos públicos.
- (ix) Se han logrado compromisos de rendición de cuentas periódicas de la gestión pública en relación a las prioridades de la gente.
- (x) Se ha iniciado un modelo de intervención muy participativo, que (a) articula al gobierno Municipal, a la sociedad civil organizada y a los vecinos que se organizan en núcleos de 10 familias, y (b) cooperan y monitorean la provisión de servicios públicos relacionados a la generación de ingresos, infraestructura, salud y educación.

## **6. Algunas lecciones aprendidas y reflexiones finales.**

Una reflexión sobre experiencia inicial del proyecto “Carapeguá en Desarrollo” nos indica que existiría una serie de elementos y sinergias que pueden generar un proceso sostenible de desarrollo local. Algunos de estos elementos son: (i) la sinergia entre lo global y lo local, (ii) el impacto positivo que puede tener sobre la formación de capital social local la aplicación de las herramientas de la gerencia social, y (iii) el impacto catalizador sobre el desarrollo local que puede una capacitación técnica sistemática a dirigentes locales. Esta experiencia nos invita igualmente a analizar las transformaciones en los cuadros gerenciales en este proyecto de desarrollo local. Finalmente, quisiéramos concluir identificando los desafíos que el proyecto enfrenta para constituirse en una experiencia de desarrollo local sostenible.

### **6.1 Sobre lo global y lo local.**

Constatamos en la experiencia de Carapeguá que “lo global” ha generado una fuerza motivadora y catalizadora de una iniciativa local. Lo global en este contexto estuvo dado por: (a) los objetivos de desarrollo del milenio, objetivos globales concertados por 191 países, y (b) el papel de las agencias de cooperación internacional, que tienen una reputación global.

Estos elementos globales, han facilitado la concertación de una agenda de desarrollo local. Los ODM se constituyó en una base de trabajo que contó con la suficiente legitimidad como para facilitar la elaboración de una agenda de desarrollo comunitario aceptada por la población de Carapeguá. Los ODM, no obstante, fueron considerados como una base de trabajo y no una imposición externa al nivel local. En este sentido, en el taller de priorización de los objetivos para el desarrollo comunitario, se consideraron proyectos muy relacionados a las ODM como otros que no los estuvieron tanto. Por ejemplo, los ODM no incluye nada respecto a la salud buco-dental, uno de las 10 prioridades de los carapegueños. Igualmente, el objetivo de reducción de pobreza extrema es lo suficientemente amplio, como para que los agentes locales determinen las prioridades que beneficiaran a la población más pobre en la comunidad. La comunidad de Carapeguá consideró que fortaleciendo la industria artesanal y mejorando los caminos rurales se estaría generando condiciones propicias para beneficiar a los segmentos más pobres. Es decir, en la operacionalización de las ODM existe un gran margen de discrecionalidad para que la comunidad determine sus propias acciones.

Como mencionamos arriba, al inicio del proyecto la reputación de las agencias de cooperación (los donantes) sirvieron para fortalecer los lazos de confianza entre actores locales. Al nivel comunitario, uno de los temores existentes al inicio del proyecto fue la politización partidaria de esta iniciativa. La presencia de las agencias de cooperación alejó en cierta medida estos temores. Se confiaba en su capacidad de supervisión para que la experiencia no se politice partidariamente. Además, la presencia de las agencias de cooperación generó una mayor sensación de cuerpo entre los diversos actores locales, muchas veces enfrentados entre sí en disputas por espacios de poder. Se identificaron varias oportunidades en que actores clave del municipio participaron como miembros del “equipo Carapeguá” que trataban de salir airoso en el torneo mundial por el desarrollo.<sup>12</sup> La presencia de la cooperación internacional propició este sentimiento de equipo local. El mismo fue fortalecido por la cobertura internacional del proyecto posteriormente.

## **6.2 Las Herramientas de la gerencia social y el capital social.**

---

<sup>12</sup> La metáfora deportiva es representativa de la situación experimentada, pues normalmente sólo en competencias deportivas internacionales se percibe con claridad que los/as paraguayos/as dejan de lado banderías políticas y comparten anhelos comunes.

Consideramos que las herramientas de la gerencia social incluyen a los siguientes elementos: (i) estrategias de negociación cooperativa, (ii) análisis de involucrados, (iii) planificación estratégica participativa, (iv) formación y gerenciamiento de redes, y (v) establecimiento de un sistema de monitoreo continuo de las actividades y reformulación de los planes originales, si las circunstancias lo aconsejan.

Estas herramientas se han aplicado a lo largo de la etapa inicial, como puede inferirse de la descripción del proceso de implementación señalado arriba. Su resultados han sido auspiciosos en términos del fortalecimiento de los distintos tipos de capital social, como lo hemos señalado igualmente.

Las estrategias de negociación cooperativa (ganar-ganar), que entre otras cosas aconseja involucrar a los actores en la búsqueda de soluciones conjuntas, ha sido una motivación principal en el proceso de involucrar a actores clave en la negociación de la agenda de desarrollo comunitario. A pesar de algunas falencias señaladas, la identificación de los actores que apoyarían u obstaculizarían el proyecto, y el diseño de estrategias de concertación de acuerdo a ello, se ha realizado con frecuencia durante la etapa inicial del proyecto. Con el grupo de egresados y los miembros del grupo coordinador local, se ha realizado un taller de planificación estratégica de modo a clarificar visiones y líneas de acción tendiente a implementar un plan de acción de desarrollo comunitario. Se han creado y fortalecido redes de cooperación entre el grupo coordinador local, el equipo técnico local, grupos comunitarios del municipio, las instancias del gobierno municipal (ejecutivo y legislativo), autoridades educativas y del sector salud tanto del municipio, del departamento como del gobierno central, se ha involucrado igualmente al gobierno departamental en la iniciativa y se han expandido las relaciones con las agencias de cooperación. En otras palabras, la creación y el gerenciamiento de estas redes es el corazón del proyecto en su etapa actual de implementación de los proyectos en forma piloto en algunas comunidades seleccionadas.

Se ha establecido igualmente un sistema de registro de todas las reuniones y actividades realizadas. Esto permite monitorear las acciones realizadas, reflexionar sobre las estrategias implementadas y ajustarlas si las circunstancias lo aconsejan. Se ha monitoreado cuantitativamente la asistencia a los diversos encuentros del proyecto, el grado de satisfacción con la capacitación ofrecida, los grupos de bases contactados y conformados. Se ha monitoreado cualitativamente las estrategias de acción y se ha reformulado el componente de conformación del consejo de desarrollo comunitario como resultado de este monitoreo continuo.

La aplicación de estos instrumentos de la gerencia social ha permitido fortalecer el capital social cognitivo en la forma de una visión compartida del desarrollo comunitario, y de lazos afectivos entre

los impulsores locales del proyecto. El capital social estructural se fortaleció igualmente con las instancias de coordinación y los grupos de base creados, y con las redes interinstitucionales fortalecidas.

### **6.3 La capacitación como herramienta del desarrollo comunitario.**

Como señalamos, el curso de capacitación organizado en base a estándares internacionales de calidad académica permitió: (i) captar el interés de actores claves, (ii) establecer una estructura de incentivos para promover mayor participación y compromiso de los dirigentes capacitados con su comunidad, (iii) elaborar los borradores de proyectos que conformaron las áreas de acción del proyecto, en respuesta a las necesidades priorizadas por la comunidad.

En este sentido, una capacitación ambiciosa (en términos relativos a la oferta de capacitación al nivel local en Paraguay) es una inversión en capital humano y social muy rentable. La alta rentabilidad se manifiesta en (a) la identificación de los técnicos y dirigentes locales con las necesidades priorizadas por la comunidad, (b) la conformación de una masa crítica local que maneja un lenguaje común y son capaces de ser interlocutores válidos con técnicos de las instancias nacionales y de la cooperación internacional, (c) una masa crítica de técnicos locales que pueden ajustar los planes iniciales, por ellos elaborados, a las circunstancias cambiantes del entorno, (d) el fortalecimiento del capital social comunitario en la forma de trabajo voluntario calificado y oportuno en cuanto a las necesidades de la población local, (e) la conformación de una masa crítica técnica y dirigencial identificada con el proyecto, que lo asume como propio y apuesta a la sostenibilidad futura del mismo.

### **6.4 Los desafíos futuros.**

El objetivo de corto plazo del proyecto de fortalecer el capital social local para catalizar una estrategia de desarrollo humano local sostenible, avanza en forma acelerada y exitosamente. Pero este objetivo, es instrumental para el objetivo de mejorar substantivamente las condiciones de vida de la población pobre en el municipio. ¿Cuáles son los desafíos para que estos objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida se logren en forma sostenible?

Consideramos que estos desafíos son principalmente tres:

- (i) Que el Consejo de desarrollo se mantenga motivado en relación a determinar políticas de largo alcance y no caigan en el activismo que pueda ser asumido por otro grupo u organización municipal
- (ii) Que se logre institucionalizar el sostenimiento financiero a los proyectos elaborados, por parte de la municipalidad, de la gobernación, de los ministerios del gobierno central y de la cooperación internacional, y
- (iii) Que se mantenga el apoyo de los actores clave, a pesar de las contiendas electorales.

Consideramos igualmente que la mejor estrategia para enfrentar estos desafíos es continuar aplicando activamente las herramientas de la gerencia social, fortalecer las alianzas con los organismos de cooperación, iniciar un proceso de capacitación adecuada a los promotores comunitarios, continuar con una activa campaña de comunicación, y monitorear el proceso continuamente.

## **7. Bibliografía.**

Cybira (2004), Cybira Business Intelligence, webpage, [www.cybira.biz](http://www.cybira.biz).

Grootaert, C. y T. van Bastelaer (2001), "Understanding and Measuring Social Capital: A Sintesis of Findings and Recomendations from the Social Capital Initiative", Social Capital Initiative, Working Paper 24, The World Bank, Washington DC.

Molinas, J. (2002), "Innovaciones en la Política Social: El Papel de Capital Social". Instituto Desarrollo. mimeo.

Molinas, J., C. Cabello y B. Martínez (2002), "EnBusca de las Claves para el Desarrollo Local Sostenible". Instituto Desarrollo. mimeo.

Molinas, J., A. Taylor y R. Elías (2004), "Research and Policy at the Local Level: The Case of Carepegua, Paraguay". Instituto Desarrollo. Trabajo realizado para GDN. mimeo.

Narayan, D. (1999), 'Bonds and bridges: social capital and poverty', Policy Research Working Paper 2167, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division. Washington, DC.



Putnam, R.(1993). "*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*". Princeton, N.J.:  
Princeton University Press

Woolcock, M. (2002), 'Social capital in theory and practice: where do we stand? Chapter 2, en  
Isham, J., T. Kelly and S. Ramaswamy (Eds.), *Social Capital and Development Economics*,  
Elgar Press, Londres, Inglaterra y Northampton, MA.