

INTRODUCCION

La sociedad civil en la transición al desarrollo

Acerca de la sociedad civil

Este es un texto *acerca de la sociedad civil en Paraguay* que fue elaborado pensando en la posibilidad, la necesidad y las ventajas de su fortalecimiento, a partir de su propio impulso pero también desde el Estado y las iniciativas de la cooperación internacional para el desarrollo. Fortalecerla significa potenciarla para que ella, la sociedad civil, gane en efectividad y eficacia, es decir tenga un papel relevante en aquellos procesos que hoy también interpelan e involucran a la sociedad en su conjunto: democracia, justicia y desarrollo.

Es un estudio que se define como siendo “*acerca de*” más que “*sobre*” la sociedad civil, porque la sociedad civil como conjunto es difícilmente pensable –aunque no lo sean sus actores–; y además porque se circunscribe a los límites del tiempo en el cual fue escrito. Está fechado en un momento muy particular de la transición paraguaya, en el cual hubo una profunda inflexión social, política y cultural.

Entre el tiempo de la elaboración del estudio, 1998, y el de su publicación, fines de 1999, median los dramáticos sucesos del marzo paraguayo, que cambiaron muchos de nuestros conceptos, actitudes y expectativas en torno a lo que somos, hacemos y podemos esperar en términos de país y también, en torno a la vitalidad y potencialidad de la misma sociedad civil.

En los acontecimientos de marzo de 1999, la sociedad civil fue protagonista o al menos lo fue en el orden simbólico. Se superó la apatía e indiferencia ciudadana y emergió la sociedad civil en defensa de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. Por primera vez en la República, la presión ciudadana condujo a un nuevo gobierno de unidad nacional, en el que se concentran ahora las esperanzas de un presente incierto.

Sin embargo, también pueden encontrarse similitudes entre el tiempo de su escritura y el de su publicación. En aquel entonces, el proceso democrático parecía bloqueado, mientras que hoy día, en los albores del nuevo milenio, el proceso de desarrollo es el que genera más interrogantes y expectativas. Y, si la sociedad civil ha cumplido un rol importante en desbloquear la crisis político-institucional, puede también realizar un aporte sustantivo en desbloquear el tiempo actual, en el que la reactivación económica y el desarrollo social sobre bases sostenibles y más equitativas aparecen como las tareas pendientes y difíciles de concretar.

Al menos en un primer momento, la sociedad civil, en general, o la nuestra en particular, se

resiste a las definiciones. Se presenta como un objeto demasiado abierto y vasto para ser abordado con pretensión de exhaustividad. Así pues, la sociedad civil tiende a ser concebida en términos de lo que la distingue del *resto* de la realidad social: como aquello que no siendo la economía (relacionada con el reino de las necesidades, el mercado, la oferta y la demanda, y traducida en esquemas macro y microeconómicos) tampoco es Estado (que se define por la coerción, el mando y la ley, que puede ser sistematizable en organigramas y modelos).

Sin embargo, la sociedad civil, ese campo poco delimitado y difícilmente definible, incide en el funcionamiento de los gobiernos y puede llegar a ejercer controles sobre los mercados así como, contribuir al advenimiento de la modernidad, al desarrollo sostenible y a los proyectos de igualdad.

Siguiendo a Habermas (1998), la sociedad civil sería "esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla sus estructuras comunicativas en el espacio de la opinión pública, en el componente del mundo de la vida que (junto con la *cultura* y con la *personalidad*) es la *sociedad*". Así pues, la sociedad civil "se compone de asociaciones organizaciones y movimientos, surgidos en forma más o menos espontánea, que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política".¹

Cohen y Arato (1992) han expresado ese vínculo, al mismo tiempo deslindado y retroalimentado, de la sociedad civil y el Estado, a través de estructuras que en su conjunto, aseguran la existencia institucional de una sociedad civil moderna y diferenciada: "*Pluralidad*: familias, grupos informales y asociaciones voluntarias cuya pluralidad y autonomía permiten una variedad de formas de vida; *publicidad*: instituciones culturales y de comunicación; *privacidad*: un ámbito de autodesarrollo individual y de elección moral individual; y *legalidad*: estructuras de leyes generales, y de derechos básicos necesarios para deslindar esa pluralidad, privacidad y publicidad, por lo menos respecto del Estado y, tendencialmente también respecto de la economía." .

Pero estas definiciones refieren al hecho ya dado, no al proceso de conformación de una sociedad moderna, de un Estado de Derecho y de una sociedad civil diferenciada. Se requiere entonces de una perspectiva que oriente la transformación y que otorgue nuevos sentidos tanto al accionar del Estado como al de la sociedad civil.

Esta perspectiva, tiene como horizonte una democracia más sustantiva, no sólo formal y

¹ Siempre siguiendo a Habermas: "El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que **institucionaliza los discursos solucionadores de problemas**, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos mas o menos organizados" (subrayado nuestro).

representativa y supone actores sociales con plenos derechos, conscientes de sus obligaciones, responsables de sus acciones, capaces de ir más allá de la defensa de intereses particulares o corporativos, de colocar en el centro del debate las medidas de igualdad, justicia, solidaridad, y de enfrentar sus condiciones de realización así como las dificultades que inevitablemente generan estos procesos.

Plan del trabajo

El *primer Capítulo*, expone consideraciones generales en torno al contexto de la sociedad civil, los nuevos enfoques y los desafíos. Se resalta la importancia teórica y práctica de incluir la perspectiva de la sociedad civil. Esto ocurre después de que se evaluaran los déficits de un enfoque –que puede denominarse neoliberal– en el cual se creía que los problemas y las soluciones de crecimiento económico, la modernidad y la globalización y, en general, los de la prosperidad de las naciones podían formularse básicamente en términos de Estado y mercado.

El rescate de la perspectiva de la sociedad civil no pretende hacer un retroceso. No se trata de volver a aquellas ilusiones más antiguas, desarrollistas-estadistas, en las que se desconocía la necesidad de la liberalización y de los equilibrios macroeconómicos, que hoy constituyen un consenso establecido. De lo que se trata es de replantearlos, tomando en consideración restricciones y exigencias básicas como serían las de la equidad y la democracia. Para tomar en consideración estos imperativos se hace imprescindible reconocer y alentar el protagonismo de la sociedad civil, con todo lo que ello supone de nuevas actitudes, de mecanismos e instancias en el Estado, en la misma sociedad civil y en el vínculo entre ésta y aquél.

El *segundo Capítulo*, presenta un mapeo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que compila, sintetiza y ordena mucho de lo que de ella sabemos: Gremios, Clubes de Servicios, Asociaciones Comunitarias, Cooperativas, Comités de Agricultores asistidos por el Estado, Organizaciones Campesinas, Organismos no Gubernamentales (ONGs) y Fundaciones. Esta parte puede ser leída por sí misma, y ofrece un panorama de la sociedad civil en la actualidad.

El *tercer Capítulo* analiza el tema de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y la sociedad civil. En esta sección se considera en particular al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque también a otras agencias multilaterales y bilaterales; sus objetivos, prioridades, temas y destinatarios.

El *cuarto Capítulo* formula algunas recomendaciones pensando en el aporte que puede hacer cada quien, es decir la sociedad civil, el Estado y la cooperación internacional para el fortalecimiento de la primera.

En los *Anexos* se incluye el resultado de un taller realizado con dirigentes campesinos que se considera de interés por reflejar la problemática del sector. También se podrá encontrar aquí un directorio de organizaciones de la sociedad civil y un mapeo de los proyectos auspiciados por la CID.

Ciudadanía y sociedad civil

Sabido es que los países hoy día desarrollados fueron expandiendo lentamente la ciudadanía en un largo plazo y en la medida en que también la población se beneficiaba con los frutos del desarrollo. La ciudadanía política y la social fueron más coincidentes: primero se concedió el voto a los varones económicamente solventes, a aquellos que socialmente tenían acceso a los medios para su ejercicio (educación, autonomía económica, garantías de sustento mínimo propio). Sólo posteriormente se abrió la ciudadanía a los pobres y a las mujeres.

En países del tercer mundo, la democracia se implanta formalmente como un proyecto más que como el resultado de la dinámica histórica. Entonces, la ciudadanía jurídica se adelanta a la social, y ésta es ya universal cuando las condiciones de su vigencia no están aún generalizadas en la mayoría de la población.

Eso hace que la instauración democrática, y los procesos de desarrollo e integración social, tengan otra dinámica y exhiban gran fragilidad. Una democracia jurídicamente moderna, en un país todavía no integrado socialmente, suscita tensiones que tienden a la anarquía o posibilitan despotismos populistas.

En Paraguay, la primera Constitución Democrática fue sancionada en 1870, pero sólo después de 1989 se establecerán e implementarán los procedimientos que darán legitimidad al sufragio, a la separación de los poderes y al respeto de los derechos humanos.

Toda una centuria y algo más, que se caracterizó por leyes que existían en el papel pero que no tenían vigencia real, no puede ser comprendida simplemente como el resultado de los excesos o carencias personales de funcionarios de Estado o de dirigentes políticos. El subdesarrollo y una sociedad que no se transformaba o lo hacía lentamente, fue la contracara de una cultura política autoritaria que se asentó sobre un déficit de institucionalidad, no sólo estatal sino de la sociedad en su conjunto. Con el autoritarismo o la anarquía no prosperó la racionalización estatal, ni se desarrollaron los mercados ni se logró, durante la historia constitucional, la conformación de una ciudadanía que fuera mayoritariamente beneficiada por la modernidad y el progreso. La población paraguaya que logró acceder al consumo, a la urbanización, a los servicios públicos, a la salud y educación fue siempre minoritaria.

Cuando el gobierno de Alfredo Stroessner (1954-1989) se consolidó, lo hizo estableciendo un modelo de institucionalidad que, detrás de algunas apariencias democráticas (sufragio, Parlamento, Constitución), instrumentaba la sujeción de la sociedad civil al Estado y al gobierno. El autoritarismo *de Estado* en Paraguay incluía el manejo arbitrario del gobierno, pero también el control de la sociedad a través de sindicatos, partidos y toda una cultura de Estado.

En este período existían algunos espacios de libertad dentro de nuestra rudimentaria sociedad civil y hasta fue posible observar una "Sociedad *a pesar del* Estado". Pero esos espacios eran inestables, habían nacido con la transgresión al orden, sobrevivían en los descuidos, resquicios o en los límites del poder; las libertades así constituidas no se pudieron consolidar como derechos, eran apenas una pretensión de derechos y, por supuesto, no se pudieron generalizar, ni transformar en lo que constituye lo propio de una sociedad democrática: las libertades conforman un estilo de la vida, el motivo principal del vivir juntos.

Para que el mundo de la vida se conforme en espacio autónomo de gestión de libertades, debe existir un Estado de Derecho, que proteja, promueva y se aboque al propósito de garantizar esas libertades como derechos humanos inviolables e inalienables. La vigencia de una sociedad libre recién fue defendida por la ciudadanía en los sucesos del marzo paraguayo, y por ello esos sucesos adquirieron tanta significación y trascendencia.

Mucho antes, en vísperas del golpe de Estado de 1989, el que inaugura la transición democrática, se había conformado un primer consenso público sobre la necesidad y posibilidad de la misma. El discurso político revolucionario, revanchista o excluyente, había sido sustituido por otro discurso, de tolerancia, participación, legalidad y libertad, que incluía a la mayoría de la clase política y a sectores de la sociedad. Este discurso ajeno al Estado fue una de las premisas de la ulterior democratización estatal.

Si bien la mecánica del cambio de régimen no dejó de ser la de un golpe militar –alentado por la división interna del partido de gobierno y por insolubles problemas de sucesión del mando, que comienza a ser influido por el nuevo contexto internacional, la globalización y el fin de la guerra fría–, es decir no tuvo como sustento la fuerza de los reclamos de la sociedad civil, la transición democrática iniciada con Rodríguez y luego bajo Wasmosy fue moldeada, directa o indirectamente, por el cambio de mentalidad nacido en la sociedad civil, lo que la proveyó además de legitimidad.

Recordemos que en vísperas del golpe democratizador, las iglesias, gremios sindicales, centros estudiantiles, empresarios, ONGs y la prensa independiente habían unido sus reclamos al de los partidos políticos dando con ello un sentido más amplio a la protesta. Se había roto el miedo y se creó un nuevo *sentido común* en la población. Estas nuevas

convicciones afectaron la voluntad política del poder autoritario².

Esta pluralidad o diversidad del reclamo democrático que se da en la segunda mitad de la década del 80 fue importante también por otro motivo. El poder autoritario había logrado legitimarse, atomizando y respondiendo a reclamos particulares de la sociedad civil, a cambio de la obediencia y la renuncia a reclamos ciudadanos. Con los reclamos amplios de democratización, formulados en la víspera de la transición, se invierte el mecanismo: los actores ya no reclaman para sí sino que piden la vigencia de derechos para todos.

La democracia fue deseada antes de ser realizada, y promovida ya no simplemente como argumento estratégico de aquellos que se candidataban a suceder al gobernante, o como una coartada de quien se propone dominar sin respetar la Constitución, sino fundamentalmente, por quienes no se candidataban, ni pretendían gobernar, ni derrocar al gobernante, sino tan sólo reivindicar y gozar de sus derechos. La democracia comenzó a ser reivindicada por organizaciones de la sociedad civil.

Y se inició la década de la esperanza, a pesar de todo. Desde los primeros años de la transición, las instituciones pudieron funcionar sin restricciones; prensa, sindicatos, iglesias, campesinos, ONGs etc. activaron libremente y se produjeron efectos importantes: la reorganización u organización de nuevos gremios, el crecimiento en número de miembros y en la magnitud de las actividades: la sociedad que había estado encuadrada, podríamos decir acuartelada, comenzó a florecer.

Pero, diez años más tarde, en 1998, en el contexto de un estancamiento económico estructural, de una crisis política de envergadura y de crecientes déficits sociales, la sociedad civil parecía sumida en el desencanto y la frustración. La primera década democrática había posibilitado el desarrollo de instituciones libres, al tiempo que pudo reconocerse el tamaño, la gravedad y la profundidad de los viejos problemas colectivos: los del Estado patrimonial y clientelista, los de la sociedad mediada por intereses de diversa índole, es decir fragmentada, débil pero alerta, los del estancamiento económico y la enorme dificultad de resolverlos en un tiempo que se vuelve crecientemente complejo.

El denominado marzo paraguayo, o la protesta civil en defensa de la legalidad democrática, cambió el clima político y social en este fin de milenio. La "Plaza de la Democracia" fue el terreno de la diversidad, la fraternidad y de decisiones ciudadanas. Campesinos/as y jóvenes, trabajadores/as, estudiantes, pobladores de diverso tipo,

² Sin embargo, hoy aún existen secuelas del autoritarismo ancladas en la sociedad y la gestión pública se ve bloqueada ante la competencia político partidaria que muchas veces carece de contenidos programáticos, o de compromisos claros. Una profunda crisis de identidad, de valores, de actitudes y de proyecciones se observa a nivel del sistema político y de la cultura política. La ingobernabilidad, entendida ésta en sentido fuerte no de mando sino de poder transformar o conservar, ayer al igual que hoy se presenta como problema y como desafío a enfrentar. Pero los derechos ciudadanos son respetados, y la ciudadanía elige a sus gobernantes.

convirtieron su protesta contra el asesinato del Vicepresidente de la República y su derecho a manifestarse contra el quiebre institucional que ello representaba, en un acto simbólico en el que se defendían valores superiores, universales (democracia, justicia, no a la impunidad), y también en un acto heroico, con un saldo de 7 mártires por la democracia. Pero la historia ya no se construye sólo con mártires y héroes.

Contamos ahora con un gobierno de Unidad Nacional, por primera vez en más de medio siglo. Dentro del nuevo clima, y a pesar de sus inconsistencias e incertidumbres, hay más espacio para replantear el vínculo entre fuerzas políticas y fuerzas sociales, para dotar de nuevos contenidos y sentidos a las acciones de unas y otras.

Nuestro país requiere entrar con dignidad, empeño y confianza en la modernidad, reencauzar la barca hacia rumbos más factibles pero también reivindicar utopías posibles. Y el tema pendiente ya no es tanto la política, al menos no en el sentido de liberalización política, sino el de resolver la crisis económica y social. El tema del desarrollo está hoy en los titulares de la conciencia pública.

Replantando vínculos

Entre Sociedad Civil y Estado

Rediseñar los vínculos entre Estado y sociedad civil para enfrentar el vacío que establece las distancias, es superar un escenario en el cual Estado y sociedad civil son mundos escasamente comunicantes, que recrean los vicios y males del presente y, dificultan los consensos para construir y orientar los cambios.

En esta década que acaba, con el relativo crecimiento, despliegue o mayor visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, se han evidenciado también ciertas limitaciones, aspectos que dificultan su autodesarrollo. Vicios que se habían identificado anteriormente en el mundo del poder estatal, o en el mundo de la producción e intercambios económicos, también pudieron detectarse a nivel de las organizaciones de la sociedad civil.

El déficit de legalidad e integridad que caracteriza al Estado, que se recrea en la economía y en parte de la sociedad civil debería ser encarado en una perspectiva constructivista: como el proceso de conformación de éticas más amplias y generales. La evolución moral se inicia en un nivel preconventional, pasa a uno convencional y de éste último al de actuar correctamente por principios (Kohlberg, 1989). Este proceso de evolución desde un estadio de obediencia por miedo al castigo hacia un nivel de principios, difícilmente pudo desarrollarse dentro de un clima de arbitrariedad y particularismos.

Tampoco las circunstancias son ajenas a la precariedad económica. La mitad de la población es rural y de ella, más de la mitad está viviendo un acelerado proceso de empobrecimiento. La pobreza urbana es menor en el Área Metropolitana pero se eleva al

20% fuera de este radio. Desde 1982, el crecimiento económico per cápita del Paraguay es cercano a cero.

Por todo esto, proponer una ciudadanía activa o la participación ciudadana supone más que la vigencia de la ley, más que la intención constitucional del Estado Social. Supone un Estado que activamente remueva aquellos obstáculos que impiden el goce o ejercicio de los derechos cívicos pero también sociales, económicos y culturales para todos; o al menos para los más desprovistos, excluidos o empobrecidos. El trecho entre el viejo Estado clientelista y el Estado Social es lo que ahora debe ser transitado y ésta es la transición más difícil. Son muchos los temas y tareas pendientes y esto complica la agenda.

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

Para que la sociedad civil se proyecte hacia el largo plazo, es necesario liberarla de los particularismos cerrados, no para renunciar a ellos sino por el contrario, para un manejo más explícito de sus intereses tradicionales y de nuevos intereses, para desarrollar múltiples causas y cauces de acción, diferentes éticas, para defender y gestionar propuestas legítimas y efectivas.

Para que incluso los más vulnerables puedan ser protagonistas de la superación de los obstáculos que limitan el ejercicio de la ciudadanía, y superen las limitaciones de la pobreza, es necesario que también actúen por sí mismos, estimulados y alentados por un Estado con políticas sociales que reconozca y promueva una ciudadanía organizada, activa, creativa y solidaria.

Los partidos políticos han sido reconocidos, y con justicia, como una forma fundamental de la conformación de voluntad colectiva. Pero ésta también requiere hoy día del concurso de la sociedad civil, ésta también se presenta como una instancia mediadora entre el político y los problemas. Las voluntades colectivas, las destrezas en gestión, los aprendizajes normativos y sociales en la disciplina del autogobierno, la creatividad colectiva, se forman en las prácticas sociales de movimientos y organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, hay que comprender que la capacidad de sujetarse a normas autopropuestas, de tematizar anhelos e intereses, de decidir, de concertar con otros, de formular demandas negociables y de negociar demandas, estas habilidades no deben presuponerse ni suponerse generalizadas o desarrolladas en un pueblo que en el pasado estuvo sujeto a un poder no democrático, en una sociedad que hasta hace poco no era libre ni capaz de gestionar su propio desarrollo.

Se trata ahora de estimular una sociedad civil que se desarrolla no "a pesar de", no "en contra de" sino "gracias a", "incentivada también por" el Estado, así como en el desarrollo de los mercados y de las instituciones jurídicas; que participa en espacios e instancias locales y nacionales; que propone y debate buscando la concertación y la incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas.

Se requiere un cambio de mentalidad y una visión de la democracia que reconozca que el sistema democrático se sustenta en el impulso de la sociedad civil y se beneficia con sus reclamos. La gestión colectiva de esos reclamos, la gestión pública del desarrollo, en las condiciones actuales, debe y puede ser la principal fuente de legitimidad democrática.

Por eso, rediseñar los vínculos entre Estado y sociedad civil implica en primer término revalorizar a la sociedad civil, a la organización social, también implica invertir en desarrollo humano y capital social. Y, en las circunstancias actuales, esto significa replantearse el modo de "hacer política", ir más allá de la política de los políticos para encarar cuestiones fundamentales en un espacio público ampliado, dónde prospera la interacción y nuevas modalidades de deliberación y convivencia ciudadana.

Situación y perspectivas

En Paraguay, la reforma del Estado tiene retraso. Los viejos vínculos clientelistas-populistas conspiran contra transformaciones que lleven a la formulación de ese espacio público como, por ejemplo, un servicio impersonal a toda la ciudadanía, puesto que ello significa impedir que el gobierno siga funcionando como un servicio de provisión de favores particulares, hacia los que detentan el gobierno o hacia quienes lo apoyan que es la forma más primaria de sustentación política.

Los que hoy día asumen posiciones populistas tienen el apoyo de funcionarios públicos y de parte de una población poco convencida en que la solución radique en un Estado mínimo. Tampoco ayuda el hecho de pensar las reformas en forma unilateral, como el establecimiento de disciplina fiscal, competencia y racionalidad, aludiendo –sin convencer– que esas son medidas neutras o que pueden simplemente implantarse desde una lógica burocrática.

En realidad hay diferentes modelos o perspectivas en lo que hace a la reforma del Estado, la misma tiene varios determinantes y dimensiones. La óptica predominante es la gerencial, más centrada en los costos y dimensiones, es decir en su desempeño propiamente administrativo, la que no puede ser desestimada pero no deja de ser un abordaje parcial.

Aquí adoptamos la perspectiva de la necesidad de democratizar el propio Estado y adecuar la función gerencial a una realidad cada vez más compleja, incierta y cambiante. Como lo señala Fleury (1999), el escenario de incertidumbre impone la valoración del conocimiento

y el aprendizaje como herramientas estratégicas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo, mientras que la complejidad genera la demanda por una nueva perspectiva de gerencia más estratégica, democrática y participativa.

Pretender un Estado en función de la sociedad civil obliga a avanzar hacia una reforma de naturaleza más cualitativa y sustantiva, a rescatar su dimensión política, vinculada a las capacidades societales, a los estilos de gobierno, a las relaciones Estado/sociedad, a los valores públicos y democráticos, al sentido de la política y de sus instituciones (Nogueira, 1999).

Por todo ello, en vísperas de un proceso de reforma del Estado que está planteado, programado, y que resulta urgente en un contexto de crisis fiscal, de estancamiento económico y de desagregación social, es importante generar consensos en torno a la necesidad de democratizar la gestión pública, lo que implica transformaciones tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil.

En esta perspectiva, se requiere propiciar, no frenar ni manipular, una participación ciudadana amplia y calificada, de manera a incluir otros sujetos y los medios para influir en los procesos de decisión y de realización de políticas públicas, e incluso y esto es un signo de los tiempos, propiciar no sólo el acceso sino incluso la producción de bienes públicos por parte de la sociedad. Una perspectiva que defiende la complementación de acciones entre Estado y sociedad suscitaría mayores adhesiones que una burocrática y podría desbloquear el empantanamiento actual.

El desarrollo de una “cultura de coresponsabilidad” en la gestión pública remite a cuestiones centrales como son: la posibilidad de activar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de las organizaciones sociales por un lado y por el otro, la ampliación de la cobertura, la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, para contribuir a un mayor bienestar y a la equidad social.

Las reformas institucionales, que tanto se invocan y confunden, deberían apuntar a crear y/o fortalecer mecanismos de participación de la sociedad civil en dos niveles que pueden ser complementarios:

- a) la expresión de intereses organizados en el propio proceso de formulación de políticas y de la toma de decisiones públicas;
- b) y, la gestión de servicios o programas públicos.

No puede ocultarse que el cambio del Estado en la dirección del fortalecimiento de la sociedad civil tiene sus dificultades. Las distancias entre sociedad civil y Estado, en un contexto de crisis multifacética pero también de progresiva universalización de derechos sociales, con su presión sobre los servicios, complejiza la labor, dificulta la organización, la

selección y el procesamiento de la demanda social, y la calificación de las respuestas gubernamentales.

En este contexto, la tentación podría ser la de promover un “Estado sin sociedad civil” o sea un Estado concentrado en sus poderes ejecutivos, vacío de política, racionalmente gerencial, concebido a lo más como defensor de una democracia mínima, y de una sociedad civil capacitada para firmar “acuerdos” o actuar en procesos de “descentralización participativa” simplemente protocolares (Nogueira, 1999).

Y el peor de los resultados sería que el proceso de democratización quedara incompleto y que la transición política hacia la democracia no logre desembocar en una transición económica y social hacia el desarrollo.

Nuevas instancias, nueva sinergia

En la dirección del cambio, ciertas medidas son fundamentales:

Por un lado, el estímulo a formas de *autogestión social*. Por ejemplo, es impensable que la lucha exitosa contra la pobreza se realice sin un fuerte componente de asociacionismo de base, en comités, cooperativas y diversas asociaciones de nivel local y comunitario.

Por otro lado, es necesario conformar *instancias deliberativas* entre el Estado y la sociedad civil, que contribuyan a democratizar la gestión pública, a fortalecer los procesos de formación de opinión y el compromiso en el desarrollo de formas innovadoras de cogestión social.

Es fundamental también que el Estado admita y fomente *formas múltiples de representación* de manera a dar espacio a los distintos interesados en la formulación y la ejecución de políticas públicas, ya que de otro modo los esfuerzos locales no podrán ser suficientes. Una política de inclusión social, en un contexto de desigualdades, requiere tener en cuenta los factores de poder y sus modalidades de mediación a nivel de la representación política y social.

Lo anterior supone el desarrollo de *marcos reguladores*, de normativas y procedimientos que garanticen la autonomía y el ejercicio de la responsabilidad de los actores sociales.

Todo esto significa un proceso gradual de adquisición de *nuevas destrezas* y de creación de *nuevos vínculos*, en donde el crecimiento de *más sociedad* sea la condición del desarrollo de un *mejor Estado*, en la dirección de una mejor gestión y promoción de bienes públicos y de la mutua garantía de los consensos necesarios para el vivir juntos.

La idea común a cualquiera de estas medidas es la de ampliación del ámbito público, la democratización de la gestión pública del desarrollo, lo que remite a una cuestión clave,

que cobra plena vigencia hoy día, y que guarda relación con el modo cómo se influye en las decisiones públicas, es decir, cómo asegurar que el Estado actúe en función de la sociedad.

Revalorizar el ámbito público significa otorgarle un significado más amplio, ya no circunscripto al espacio político tradicional, y constituirlo en el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar los modos de hacer política (Lechner, 1992).

Recrear la ciudadanía política y ampliar la ciudadanía social estarían así en el eje de la problemática de la reconstrucción de lo público y el objetivo último sería aquí superar los vicios y alterar las asimetrías existentes en la representación social y política, garantizar una mejor organización y autogestión social.

Así pues, reconstruir los vínculos entre Estado y sociedad civil ya no significan fusionarlos como en el pasado, ni confundirlos como en el presente. Las organizaciones de la sociedad civil tendrán que ir delimitando su propio espacio, constituir su propia autonomía, o sea constituirse en terreno de un aprendizaje normativo, de creación cultural, de socialización y gestión no dependiente del Estado o de los gobiernos de turno. Además hay que tener en cuenta que su dinámica admite muchas lógicas o racionalidades, diversos plazos, límites y búsquedas.

Asumir un papel proactivo, no sólo defensivo y reactivo, por parte de la sociedad civil implica el desarrollo de capacidades diversas, el manejo de información apropiada y oportuna que oriente las decisiones y acciones, el desarrollo de la autocrítica, de la crítica constructiva y de la capacidad de incidencia y control sobre la gestión de la cosa pública, la gestión del desarrollo.

Es en el seno de una colectividad libre, con garantías jurídicas y espacios públicos de deliberación donde podrán prosperar los proyectos de sociedad, la realización de intereses comunes, la cogestión social de bienes públicos. Esto es también la condición del tránsito de la "protesta" a la "propuesta" y de ahí a la "gestión social", o dicho en otros términos, el tránsito de una ciudadanía pasiva e indiferente a una más activa y comprometida con los cambios necesarios para superar las crisis que hoy día nos agobian y por momentos nos dejan sin proyectos de futuro.

En esta perspectiva, la representatividad, las capacidades institucionales renovadas y la responsabilidad del Estado ante la ciudadanía en tanto garante del orden social son atributos cada vez más importantes para lograr redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad, para fortalecer ambas esferas y garantizar una política de inclusión dirigida al reconocimiento de nuevos actores, de sus necesidades y aportes.

La complementariedad de esfuerzos entre Estado y sociedad civil no estará libre de

conflictos. Es de suponer que sea un proceso de largo aliento que obligará a una mejor consideración de los intereses, perspectivas y oportunidades en juego, pero daría sustentabilidad a los procesos de cambio, ya que los procesos de gestión pública del desarrollo y de conquista real de derechos –hoy apenas formalizados– serán una fuente permanente de legitimación del Estado democrático y un impulso al desarrollo económico y social.

No se trata de una mera suma: que la sociedad civil funcione mejor y lo mismo ocurra con el Estado; que la democracia se vuelva más sólida y también se vigore el impulso al desarrollo; que la legalidad aumente su cobertura y haya mayor participación popular; sino más que eso: lograr una *sinergia*, o "círculo virtuoso", en donde cada instancia sea un estímulo para las demás.

Esto es, que la expansión de los espacios públicos –o profundización de la democracia– favorezca la legalidad y la justicia; que la deliberación más libre, responsable y calificada, propenda hacia el establecimiento del máximo posible de justicia social, y sea también impulso del crecimiento económico y de la gobernabilidad; que las reformas del Estado y su racionalización –incluso gerencial–, orienten a éste hacia la producción más eficaz de bienes públicos, mayor transparencia y mejor rendición de cuentas y, con ello, a estrechar sus vínculos con una ciudadanía más activa.

MÁS SOBRE EL TERRENO DE ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Algunas reflexiones sobre los desafíos del presente

En este fin de siglo y de milenio, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Paraguay se ven enfrentadas a procesos acelerados de cambios a nivel mundial, regional y nacional que transforman el escenario (real o potencial) de actuación y obligan a idear y ensayar nuevas respuestas a los mismos.

Sin embargo, las respuestas a los cambios no son fáciles de construir cuando predomina la improvisación y cuando no existen consensos en torno a las directrices en materia de reforma del Estado y de desarrollo para el país. La crisis económica y los grandes déficits en materia de satisfacción de necesidades básicas, la pérdida de credibilidad de los gobiernos de turno y la de los partidos políticos, la escasez de profesionales y técnicos adecuadamente capacitados y entrenados para enfrentar las demandas de los sectores sociales, las modas que se imponen en el terreno de las prácticas y en la producción de conocimientos, etc., influyen en que las respuestas a los cambios sean lentas o no sean aún las más apropiadas.

Nos referimos a continuación a algunos de los desafíos que enfrentan las OSC: la necesidad de posicionarse ante las reformas del Estado, contribuir a la construcción del Estado Democrático y Social de Derecho; ampliar el espacio público y el ejercicio de derechos sociales; la descentralización y la participación ciudadana.

Posicionarse ante las propuestas de reforma del Estado

Como ya se señalara, un tema pendiente en esta transición y un desafío inmediato, casi impostergable, es la reforma del Estado. La difícil consolidación de la democracia tiene que ver con la precariedad de las instituciones en general y con la erosión de la credibilidad en las instituciones representativas. De ahí que, como lo sugiere Lechner (1992), la cuestión de la reforma del Estado no puede ser abordada en términos meramente institucionales. La misma también guarda relación con la reorientación y reestructuración de la economía en el contexto de la globalización de los mercados y con la priorización de las políticas sociales para contrarrestar los procesos de fragmentación e incluso de desintegración de la sociedad. Pero también implica una manera diferente de concebir la participación ciudadana y la búsqueda de nuevas expresiones culturales y formas simbólicas que den sustento o representen las identidades colectivas.

Las propuestas de reforma abordan distintos aspectos. Para algunos significa un proceso de descentralización que transfiere mayores competencias y recursos a los gobiernos locales. Otros destacan la transformación del papel económico del Estado, privatizando las empresas públicas y mejorando la recaudación tributaria. Para otros se trata de priorizar la modernización de una burocracia pública sobredimensionada, corrupta e ineficaz. Hay buenos argumentos en favor de éstas y otras reformas. Sin embargo, como bien lo señala Lechner, subsiste un problema de fondo: la ausencia de una perspectiva que oriente tales reformas. No se entiende bien que es lo que queremos que haga el Estado, cual es el concepto de Estado deseado. Este déficit distorsiona el debate cuando no la misma formulación de las propuestas y deja a los proyectos sin actores, sin horizonte o direccionalidad.

De ahí que los juicios absolutos o el doble discurso prosperen. Una crítica acertada a la burocratización y a los excesos del gasto público tiende a transformarse en una denuncia tajante de toda intervención estatal, aunque al menor problema se invoca nuevamente al Estado.

Para Lechner, toda democracia emergente enfrenta un doble desafío: integración económica a los mercados internacionales e integración social al nivel de la comunidad nacional. Y este es un desafío que las experiencias neoliberales en la región no están pudiendo resolver. Por cierto que las políticas neoliberales producen un ajuste importante al nuevo contexto internacional: liberación de precios, apertura comercial y reducción del déficit fiscal son medidas necesarias pero insuficientes.

Tenemos pues otro gran desafío a futuro: apuntalar la democracia y armonizarla con crecimiento económico y equidad social. La tarea no es novedosa pero gana adeptos. Las dificultades del presente obligan a repensar y buscar la manera de reorganizar formas de articulación social. La necesidad de fortalecer la sociedad civil también obliga a encontrar un concepto adecuado de Estado, puesto que éste sigue siendo una forma privilegiada de articulación social.

Contribuir a la construcción del Estado democrático y social de derecho

Lechner, entre otros pensadores actuales, nos propone enfocar tal reforma en la perspectiva de un Estado democrático. La idea de pensar el Estado a partir del ciudadano puede resultar una provocación en muchos sentidos. Más aún hoy día, cuando las libertades conquistadas conviven con una creciente desafección ciudadana. Hay más conciencia de la dignidad y los derechos ciudadanos mientras que, por otra parte, el sistema político tiene dificultades en enfrentar esa realidad. La pérdida de confianza en las instituciones devalúa la democracia, al punto que ésta pareciera no encontrar ni rechazo abierto ni arraigo efectivo.

Sin embargo, hay una creciente necesidad de un orden social o sentido de comunidad y

pertenencia: el Paraguay *jaipotava (que queremos)*. Una búsqueda que puede resultar infructuosa en la medida en que la fragmentación de espacios y tiempos diluye las identidades colectivas. El referente espacial puede resultar precario cuando las distancias geográficas se acortan, la información se globaliza y, al mismo tiempo, las distancias sociales se incrementan. Las tradiciones, valores y pautas de conducta se encuentran en constante mutación. En tal situación, el sentimiento de desamparo incita a refugiarse en certezas absolutas e identidades cerradas. A esta dialéctica de la modernización, a la vez innovadora y disgregadora deberá responder la reforma del Estado. La amenaza de opciones populistas y/o fundamentalistas siguen vigentes y obligan a enfrentarlas con una noción actualizada de comunidad, ese viejo anhelo de autodeterminación colectiva inspirada en la *polis*.

Seguir luchando por la instauración de un Estado democrático y social de derecho se convierte en imperativo y es en este marco que cobra sentido y plena vigencia el fortalecimiento de la sociedad civil y el de una renovada concepción de la condición de ciudadanía.

Ampliar el espacio público y el ejercicio de derechos sociales

La apuesta por la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son o deberían ser partes de un mismo proceso. En esta perspectiva, las relaciones entre Estado y sociedad civil deben ser encaradas desde un concepto amplio de lo público, dónde las definiciones sobre el interés general, lo colectivo y las orientaciones para el desarrollo son el fruto de la confrontación de ideas y propuestas, de la negociación y de la concertación entre los distintos agentes o actores del desarrollo.

Esta perspectiva también plantea retos a las organizaciones de la sociedad civil, más acostumbradas a una solidaridad restringida hacia el interior de los grupos y organizaciones que a insertar o justificar o visibilizar sus acciones en el espacio público. Pero también el sistema político no está exento de una lógica autoreferencial, que lo descalifica e inhabilita para sintonizar con una nueva sensibilidad ciudadana, más exigente pero con dificultades en expresarse y canalizar sus reclamos y propuestas por las vías pertinentes. Es en el terreno de lo público donde también pueden neutralizarse o enfrentarse los vicios de la cultura política tradicional: el persistente clientelismo del Estado, el paternalismo y el ritualismo burocrático, que desconocen o evitan la creatividad social.

En un país pequeño se facilitan los contactos directos en la esfera de lo público, aunque los excesos del espontaneismo e improvisación también traban o distorsionan la comunicación. Y si bien la esfera pública está mediatizada por poderosos grupos de interés, también es cierto que la competencia entre medios de comunicación por un lado, y la saturación con temas de coyuntura política por el otro, pueden ser motivos importantes para reorientar y focalizar la atención del público en cuestiones más estratégicas, de interés social y

colectivo, con más profesionalismo y responsabilidad.

En las condiciones antes descritas, que no están dadas sino más bien implican un proceso de construcción de capacidades, de inversión en capital social, que requieren más tiempo de lo que se suele pronosticar, se facilitan los planteamientos y revisión permanente y participativa de la política social. Esta es un ámbito prioritario de la política pública porque permite el desarrollo de los derechos y garantías constitucionales a la ciudadanía, pero también debido a los rezagos sociales existentes, lo que nos coloca en una situación de gran desventaja con relación a países vecinos o genera tensiones en la dinámica interna.

Al rescate de la política social

Así pues, la política social no puede ser concebida como una política marginal o derivada de la política económica ni como la acción compensatoria a los efectos negativos de la economía de mercado. Garantía de legitimidad política, y con ella de estabilidad, la política social no sólo permite el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales sino también se constituye en requisito para una mayor eficiencia y productividad, exigencias ineludibles en un mundo crecientemente interdependiente. O sea que, las condiciones sociales de la población son al mismo tiempo condición y resultado del crecimiento económico. Y hay un largo trecho por recorrer en este sentido.

En un país pequeño y con una economía abierta desde décadas atrás al comercio exterior, los procesos de ajuste adquieren aquí otra dimensión. Sin embargo, la estabilización de la economía no está aún asegurada y poco es lo que se ha avanzado en materia de reforma tributaria, reforma del sistema financiero, ajustes para elevar la competitividad de la economía, reactivación y diversificación de la estructura productiva, un presupuesto público más equilibrado, la privatización de empresas públicas deficitarias y la descentralización administrativa.

Por su parte, el fenómeno de la pobreza es de larga data y tiende a agudizarse en general, más aún en las zonas rurales, ese interior profundo del país. La falta de oportunidades y de empleo acrecientan el fenómeno migratorio y por lo tanto, los bolsones de pobreza urbana. El deterioro de las condiciones de vida de la mayoría se produce en un escenario de incertidumbre y cambios. Las nuevas tecnologías, el fenómeno de la globalización y la creciente percepción de la finitud de los recursos naturales, interpelan a la sociedad de distintas maneras y complejizan el panorama de la interacción social.

En este contexto, se requiere construir nuevos consensos sobre la necesidad de cambios profundos para enfrentar los fenómenos de exclusión social y de pobreza, ya que de otro modo, se compromete el crecimiento económico a futuro, la calidad de vida de la mayoría de la población y la preservación o rescate de los recursos naturales. Pero, si se quiere avanzar en la solución de los problemas, llevar a la práctica lo que se plantea como

necesidad ineludible, también habrá que enfrentar con firmeza y decisión fenómenos arraigados de corrupción, improvisación e inercias institucionales que desfiguran y traban la interacción social. De ahí también, la necesidad de crear las condiciones para que las OSC, se posicionen ante los cambios sugeridos, contribuyan a priorizar los campos de mayor incidencia y a generar propuestas viables, capaces de incidir a nivel de la opinión pública y en la gestión social y pública del desarrollo.

Si en el pasado, la relación Sociedad/Estado estuvo marcada por el antagonismo y la desconfianza, o por la subordinación y manipulación de intereses y expectativas, es decir, por la ausencia de instancias de mediación o el no reconocimiento de distintos actores en un plano de igualdad, esta situación se modifica en un contexto de democracia aunque la misma sea aún imperfecta.

Pero el desafío es aún mayor, cuando se requiere “forzar” la apertura del Estado a la participación ciudadana, calificada y plural, cambiar los hábitos y actitudes que inhiben la interacción social, identificar y diseñar mecanismos y procedimientos de acción más efectivos y funcionales a las necesidades de distintos agentes sociales, muchas veces dispersos y desinformados. En un contexto con grandes limitaciones, la contrastación o el intercambio de experiencias entre organismos privados, públicos y de cooperación internacional es algo que debe ser incentivado, en la medida en que el re-conocimiento de los problemas existentes y potenciales contribuirá a una mejor asignación y utilización de recursos cada vez más escasos.

El desafío para las OSC llamadas a cumplir un papel de mediación y asesoría en el terreno público, de la gestión social, es el de mejorar su capacidad propositiva y técnica y vincularse a los poderes públicos sin perder su identidad y capacidad de innovación. Esto se facilitará en la medida en que la información se difunda y se genere una mayor democratización y transparencia en la toma de decisiones. Por su relación privilegiada y de larga data con el Estado, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) está llamada a cumplir un papel estratégico facilitando información, en la transferencia de saberes y tecnologías, legitimando la creación de canales institucionalizados de participación, velando por la transparencia en los procedimientos de adquisiciones y en la adjudicación de contratos y servicios, así como, en la selección de proyectos para una adecuada canalización y utilización de los recursos para el desarrollo.

Descentralización y participación ciudadana

La descentralización tiene significado si el poder de decisión se aproxima a la población y se facilita la comunicación entre ésta y los administradores de los recursos públicos. También supone una reforma estatal para evitar que las prácticas clientelistas persistan. La descentralización y la participación en programas sociales se presentan como dimensiones complementarias pero aún estamos lejos de que las mismas sean una realidad cotidiana.

Las carencias a nivel de gobiernos locales y departamentales, la falta de idoneidad de funcionarios y representantes electos, las debilidades y escasez de ONGs de servicios a nivel local, también dificultan la labor. Tampoco las reformas político-administrativas en sí garantizan cambios en las condiciones de vida de la población marginada de las políticas públicas, si no se acompañan de un papel activo del Estado en la reasignación de recursos y poder de decisión con una óptica de mayor equidad, buscando equilibrios regionales y sociales distintos.

Por su parte, la participación ciudadana en el desarrollo local y su incorporación a procesos de planificación y control de una gestión pública desconcentrada y descentralizada exige al menos 2 condiciones básicas:

- La existencia de organizaciones sociales y asociaciones civiles representativas, que trasciendan lo meramente reivindicativo y que se comprometan en procesos de coordinación y planificación entre instancias públicas y privadas.
- Mecanismos y espacios institucionales que faciliten la identificación de objetivos, la simplificación de procedimientos en materia de promoción y acceso a servicios e inversiones sociales adecuadas a las necesidades de la población y que incentiven su participación en las decisiones y acciones a encarar.

La presencia de estos factores pueden contribuir a superar la crisis de legitimidad de las instituciones, la corrupción o ineficiencia y clientelismo de las administraciones públicas, la fragmentación de intereses que facilita su manipulación, y la misma fragilidad organizativa de las OSC de carácter local.

Se hace hoy día necesario dar un nuevo contenido a conceptos como el de desarrollo y participación ciudadana. La percepción de la finitud de los recursos ante los niveles de consumo que el sistema propugna o por la misma necesidad de defender el medio ambiente, imponen límites a la producción de bienes y ponen hoy día en entredicho la idea de progreso o crecimiento ilimitado. Hay anacronismo en el uso de los recursos naturales, hay signos evidentes de agotamiento de un modelo de acumulación y de explotación de recursos naturales. De ahí la búsqueda de soluciones que se presentan como alternativas más que como ajustes a la situación de crisis actual.

Una agenda “básica” de desarrollo social requiere pues el tratamiento y seguimiento de temas varios como son: la reforma del Estado y la descentralización, la participación de las OSC en las políticas públicas, la relación entre el gasto público y las inversiones sociales en la satisfacción de necesidades básicas, las propuestas de desarrollo rural sostenible focalizadas en el campesinado, las microempresas y la generación de empleos, el papel y las oportunidades de los diferentes actores en los procesos de integración, etc.

En Paraguay, la crisis del modelo económico vigente y las limitadas reformas institucionales implementadas en los últimos años han contribuido a mantener el *statu quo*, evitando encarar el fenómeno de la pobreza en su real magnitud. La pobreza es hoy día cuantitativamente mayor pero también cualitativamente más pronunciada, como producto de una distribución regresiva de la riqueza, ingresos y oportunidades. Se trata aquí de un fenómeno que es ética y políticamente insostenible.

La política social, entendida como un conjunto de acciones consistentes entre sí, dirigidas a promover el desarrollo de los recursos humanos, juega un papel clave en la generación de habilidades y aptitudes para las tareas de desarrollo. El gasto e inversión social deben elevar tanto la calidad de vida de la población como la productividad del trabajo, de ahí también la necesidad de generar nuevas y más variadas oportunidades productivas y de empleo para superar la pobreza.

El campo de la política social (que no es lo mismo que la asistencia social) es un campo relativamente inexplorado por la participación ciudadana. De ahí que se requieran de esfuerzos continuos, ampliados y sostenidos de manera a facilitar la reflexión y el aprendizaje en experiencias nuevas de gestión social.

Los programas y proyectos sociales que hoy día se promueven pueden constituirse, como lo sostiene Bombarolo (1997), en el terreno de experimentación de una nueva dinámica de interacción social, que permita superar las barreras existentes con colaboración, creatividad y una diferente sensibilidad ante los problemas que aquejan y marginan a la mayoría de la población.

La participación es un derecho y puede llegar a constituir procesos de colaboración basadas en convenios de beneficios mutuos que apunten a mejorar la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad de las acciones encaradas para el desarrollo social y económico del país.

El reto que plantea la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo supone un esfuerzo interinstitucional que facilite la cooperación y estimule el compromiso entre agentes varios (organizaciones sociales, gremios, asociaciones de profesionales, universidades, partidos políticos, funcionarios públicos, agencias de cooperación). En tal sentido, la función clave de las ONGs es la de promover la democracia, la transparencia en la gestión pública y la concertación y dicha función debe estar ligada al fortalecimiento de actores sociales.

MAPEO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Introducción

Este primer mapeo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) nos indica que la sociedad civil, al menos en Paraguay, constituye un ámbito difuso, plural, que en muchos casos incluye a asociaciones frágiles, sin embargo dinámicas o flexibles, en otros casos pragmáticas y también efímeras (desaparecen una vez logrado sus objetivos como las comisiones vecinales pro obras). Se trata aquí de criaturas que no se amoldan fácilmente a los cambios impuestos por el entorno o a diseños burocráticos, con atributos que no siempre encajan en una política social universalista o en programas públicos que se instrumentan al vapor y que no contemplan sus idiosincrasias y expectativas.

La diversidad de situaciones, la falta de documentación sobre sus procesos de intervención y evolución en el tiempo hace difícil la comparación y definición de tendencias. En muchos casos las asociaciones civiles, las fundaciones y organismos no gubernamentales (ONGs), las entidades religiosas y los sindicatos son más celosos de su propia “autonomía”, y actúan en defensa de intereses acotados o a nivel local, en pequeña escala, desconfiando de las alianzas y de las representaciones a nivel nacional. Por otro lado, sabido es que los “pobres” (que también son productores, padres y madres de familia, ciudadanos) son los menos organizados, están dispersos por la geografía nacional, de ahí que resulte difícil, para algunos, tomarlos en consideración, o idear y adecuar una estrategia de participación y fortalecimiento para cada grupo meta.

Puesto que las OSC no son un universo homogéneo o uniforme, resulta difícil hablar de “una” estrategia o de “un” proyecto de relacionamiento o fortalecimiento del pluriverso implícito en la esfera de la sociedad civil. Y como nadie puede en principio arrogarse la representación de la sociedad civil, más vale partir del reconocimiento y potencial del “pluriverso” para visualizar estrategias pertinentes y adecuadas a cada oportunidad o situación. Y esto en la perspectiva de crear espacios de mayor articulación societal o, un espacio público más dinámico o ampliado.

Las OSC no se limitan al sector de ONGs, si bien éstas constituyen un enlace necesario, en algunos casos ineludibles, con la sociedad civil. Por cierto que, en su rol de mediadoras y de apoyo a distintos actores de la sociedad civil, las ONGs están llamadas a ser un interlocutor privilegiado en la definición de estrategias y acciones concretas pero a la larga el éxito también dependerá del involucramiento de un número cada vez mayor de OSC en la gestión para el desarrollo, lo que en las circunstancias actuales no deja de presentar

desafíos y problemas.

Así pues, la historia de las OSC no puede describirse en singular dado la diversidad de orígenes, propósitos, marcos regulatorios, formas institucionales que las caracterizan. Esta diversidad significa también que las interacciones que se establecen con el Gobierno, los partidos políticos y otros actores sociales dependa de su capacidad de articular intereses, de los canales y ámbitos institucionales o no disponibles para canalizar sus acciones, de las respuestas del gobierno a sus reclamos, de la cobertura de los medios de comunicación, etc.

En este sentido, más que de la trayectoria de las OSC, habría que hablar de múltiples historias inherentes a los distintos tipo de OSC, que en un gran número de casos corren paralelas, en espacios diferenciados y con propósitos disímiles. Pero de todo esto apenas sí se comienza a tener registro; en muchos casos, la información es aún celosamente guardada, indicando que el fantasma de la represión o la cultura de la exclusión o la falta de una visión estratégica pesa aún en la comunicación. La historia de las OSC, al menos en esta etapa de transición democrática, queda pues como tarea a ser re-construida en cada caso, en la medida en que se haga evidente la necesidad de forjar identidades con visión de futuro no para llegar o concluir en una síntesis, “una receta” o “un” programa, sino para rescatar más bien la diversidad y el potencial de cada quien en la lucha por forjar un país distinto.

Lo que sigue es pues apenas un primer pincelazo de las variadas formas de asociaciones cívicas y organizaciones sociales existentes en la actualidad en Paraguay, un primer mapeo de las mismas, del contexto en la que ellas se insertan, de las limitaciones y aportes, ahí dónde ha sido posible rescatar los registros existentes.

De la diversidad implícita en los criterios de clasificación

Las OSC constituyen un pluriverso de asociaciones e instituciones, más o menos formales, que puede ser, en principio y genéricamente, caracterizadas y clasificadas según distintos criterios. En la literatura reciente sobre el tema las mismas tienden a ser caracterizadas según el tipo de orientación, el marco jurídico por el que se rigen, su carácter lucrativo o no, su dependencia o autonomía en relación al Estado y los partidos políticos, la composición de sus miembros, profesionales y/o voluntarios/as.

Las OSC pueden ser reconocidas o diferenciarse en base, al menos, a tres parámetros de clasificación:

a) el beneficiario último de las acciones:

- i) sus propios asociados o miembros (organizaciones de membresía);
- ii) los grupos o asociaciones distintas a sus propios miembros, (organizaciones de

servicios o de apoyo, conformada por funcionarios, profesionales y, en ciertos casos voluntarios).

b) el origen de sus recursos:

- i) propios, a partir de recaudaciones de cuotas de sus asociados/as o de la prestación de servicios;
- ii) externos, lo que a su vez se dividen en: (1) recursos obtenidos generalmente de donaciones, legados y/o partidas presupuestarias del sector público a nivel nacional o (2) donaciones y préstamos de la cooperación internacional.

c) según sea el órgano que las autoriza y el marco legal por el que se rigen:

- i) las Asociaciones Reconocidas de Utilidad Pública que requieren de decreto del Poder Ejecutivo (Fundaciones, ONGs Internacionales, etc.).
- ii) las Asociaciones Civiles de Capacidad Restringida que se registran en la Dirección General de los Registros Públicos del Poder Judicial (ONGs, Asociaciones varias, organizaciones campesinas).
- iii) Otras organizaciones civiles, de carácter más “informal”, reconocidas por resolución administrativa del órgano pertinente (Juntas Vecinales, Cooperadoras de Escuela, Comités de Agricultores).

También se distinguen según sus objetivos últimos en de utilidad pública, bien común y mutuo interés, aunque las fronteras de la identidad sean aquí algo borrosas.

Sobre los tipos legales de OSC

En el caso de Paraguay, las asociaciones pueden corresponder a distintos tipos de personas jurídicas, es decir, se rigen por distintas leyes y son reconocidas por diferentes instituciones públicas (Kronowetter, Quiñonez y Rolón, 1996):

- a) Partidos Políticos (ley 1/90, Código Electoral): personas de derecho público con finalidad de asegurar, en interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y la defensa de los derechos humanos (art.11).

- b) Iglesia Católica: con personería jurídica por el art.91 del Código Civil. La Constitución Nacional reconoce su protagonismo en la formación histórica y cultural de la nación (art.82). Otras confesiones deben ser reconocidas por el PE y registrarse como tales en la subsecretaría de Culto del MEC.
- c) Sindicatos: se rigen por el Código Laboral (Ley 213/94) y deben ser reconocidos por el Ministerio de Justicia y Trabajo. Existen sindicatos de trabajadores y de empleadores, aunque éstos últimos como veremos responden más bien a la categoría de gremios empresariales y se registran bajo forma de asociación, cámara o confederación.
- d) Cooperativas: tienen su propia ley (ley 438/94) y son “*personas jurídicas privadas de interés social*” o asociaciones de personas destinadas a formar empresas económicas y sociales sin fines de lucro, siendo uno de sus principios la distribución no lucrativa del excedente. Existen cooperativas de consumo, agrícolas, de ahorro y crédito y multiactivas. Deben ser reconocidas por el Instituto Nacional de Cooperativismo, organismo especializado del MAG.
- e) Universidades: tanto públicas como privadas, tienen personería jurídica de acuerdo al art.91 del Código Civil. Por la ley Orgánica de las Universidades (136/93) se establece que uno de sus fines es “*el servicio a la colectividad en los ámbitos de su competencia..*” y que las mismas, sean públicas o privadas, deberán ser creadas por ley -el Congreso autoriza el funcionamiento de las mismas, previo dictamen fundado del Consejo de Universidades. Las universidades privadas son consideradas sin fines de lucro y están liberadas de todo impuesto fiscal o municipal (art.18).
- f) Comunidades indígenas: el Estado reconoce su existencia legal y les otorga personería jurídica conforme a las disposiciones de la ley 904/81, Estatuto de las Comunidades Indígenas. El pedido de reconocimiento de la personería jurídica debe ser presentado por los líderes de la comunidad al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) que gestiona el decreto correspondiente ante el Poder Ejecutivo.
- g) Asociaciones Reconocidas de Utilidad Pública: se trata de asociaciones que tengan por objeto el *bien común*. Deben ser autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo y no perseguir el lucro.
- h) Fundaciones: son entidades con fines de *bien común* pero se

diferencian de las reconocidas de utilidad pública, por el hecho que la ley no habla de prohibición respecto de actividades lucrativas. Se interpreta aquí que toda actividad lucrativa debe estar en consonancia con sus fines y que las ganancias no podrán ser redistribuidas entre sus miembros.

- i) Asociaciones Civiles de Capacidad Restringida: al igual que las asociaciones reconocidas de utilidad pública, no deben tener fines de lucro pero no se hace mención expresa de que deban perseguir el bien común. En la práctica, engloban a todas las asociaciones civiles que tienen por objeto el *mutuo interés* (aunque el artículo correspondiente del Código Civil no lo mencione expresamente) y, se incluyen en esta categoría tanto las ONGs como organizaciones sociales, en especial, las organizaciones campesinas así como asociaciones culturales, recreativas, etc.

Las ONGs, por el tipo de actividad que desarrollan, trascienden el mutuo interés y se constituyen de alguna manera o de hecho, en asociaciones de utilidad pública. Según el art.121 del Código civil son aplicables a éstas las reglas de las Asociaciones reconocidas de utilidad pública en lo que hace a su funcionamiento, administración, responsabilidad y extinción.

Existen otras organizaciones civiles, de tipo más informal por carecer de personería jurídica y sólo requieren de reconocimiento por parte de la autoridad administrativa pertinente. Dentro de esta categoría se encuentran:

- Juntas Vecinales: cuyo objetivo es *promover obras de interés comunitario*. Deben ser reconocidas por el Intendente Municipal (Ley 1294/87).
- Cooperadoras escolares: se reconoce su existencia por resolución administrativa del Ministerio de Educación y tienen por finalidad *coadyuvar al esfuerzo necesario para dotarlas de comodidades básicas, materiales didácticos y la promoción de las actividades recreativas y artísticas en las instituciones educativas*
- Comités de Agricultores: autorizadas por resolución administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Tienen por finalidad el *fomento, la cooperación y el avance tecnológico para lograr productividad y mejor acceso al mercado*.

Siempre que sean entidades que no persigan fines de lucro y que no distribuyan sus excedentes o utilidades, directa o indirectamente, entre sus asociados, las OSC están

exoneradas del pago de impuestos fiscales (impuesto a la renta, inmobiliario y al valor agregado/IVA) y municipales (Publicidad, Rifas y Ventas por sorteo, Espectáculos públicos). Si bien el Fiscal General de la Nación puede intervenirlas, no existe institución estatal cuya función sea el control o monitoreo de las OSC ni tampoco se contempla en la legislación trámites especiales para la registro de recursos extranjeros o donaciones. Lo anterior ha sido motivo de inquietud en algunos casos, por razones no muy evidentes (desinformación y desconfianza en la gestión de las ONGs o del peso creciente de las mismas en la esfera pública cuestionando iniciativas estatales).

Lo que podría contribuir a la transparencia y a una mayor información sobre el valor de la cooperación externa que se canaliza hacia las OSC y hacia el sector público sería un registro público de donaciones y préstamos, algo que instancias como la STP podrían asumir como función y que comienza a ser ensayada para el caso de la cooperación técnica y financiera hacia el sector público aunque con dificultades.

Un campo por explorar y ajustar es el de la normativa con respecto al establecimiento de convenios o contratos así como el monitoreo y evaluación de proyectos entre el Estado y las OSC. En el caso de las Asociaciones de Capacidad Restringidas la ley establece entre sus derechos el de “percibir fondos concedidos a título de subvención por el Estado”. No existen reglas generales al respecto, puesto que no hay tradición en la materia y porque la normativa debe ser generada en el marco de programas y proyectos específicos.

En líneas generales, las disposiciones legales o el marco regulatorio de las OSC, son lo suficientemente flexibles para operar en el campo de lo social, económico, político y cultural. En un reciente estudio sobre el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil (BID/PNUD, 1997), en el caso de Paraguay, se llega a la conclusión que:

“El Código Civil sanciona normas generales y deja la reglamentación para la materia estatutaria, concediéndole cierta flexibilidad a los sujetos intervinientes en la conformación y administración de estas entidades, respetando la norma constitucional que estimula la libre asociación con fines lícitos. Por ende, se puede afirmar que la legislación no es ni numerosa, ni dispersa, ni contradictoria. No existen leyes especiales, ni decretos, ni actos administrativos que afecten la existencia de las OSCs. Lo que sí se puede decir que existen lagunas, como las apuntadas a lo largo de este informe”³

En las circunstancias actuales, la propuesta de una ley orgánica que “regule de manera uniforme lo atinente a la existencia, funcionamiento, control y la extinción de las organizaciones civiles” no es del todo pertinente y debería ser sopesada con rigor y cautela.

3 En lo que hace a las lagunas, muchas de ellas se podrán aclarar en la medida en que se extraigan lecciones de las experiencias, aún incipientes, en materia de contratos entre OSC y el Estado y que más que leyes requieren de actos administrativos.

La misma podría dar lugar a situaciones confusas, de injerencias y manipulación de intereses, si no son producto de la iniciativa de un sector representativo de las OSC.

El análisis de la normativa para el fortalecimiento de las OSC debería pues encararse en dos niveles:

a) Hacia adentro: En líneas generales, las disposiciones legales vigentes son lo suficientemente flexibles como para operar en el campo de lo social, económico, político y cultural. Sin embargo, se vive una época de cambios acelerados, de ahí la necesidad de las OSC de estar alertas en lo que hace a normativas y actos administrativos que podrían trabar su desempeño y su fortalecimiento.

b) Hacia afuera: la normativa correspondiente a los mecanismos de participación de las OSC en la gestión pública es el campo que presentará mayores desafíos y experiencias ricas en nuevas modalidades de interacción social. Este tipo de línea de trabajo deberá propiciarse a futuro, teniendo como referente no precisamente un ideal sino, más bien, las experiencias concretas y en curso, el rescate de las experiencias de otros países y el análisis comparado de legislaciones o normas administrativas vigentes en la región.

La Sociedad Civil y la Constitución Nacional

En la Constitución Nacional de 1992 se establece que la soberanía reside en el Pueblo. También se menciona a la “Comunidad” pero el concepto de sociedad civil no aparece en el texto de la nueva Carta Magna. Es de suponer, que en un contexto de democracia emergente, se puso el énfasis en derechos que no tuvieron vigencia en tiempos de la dictadura más que en establecer nuevas orientaciones en materia de relaciones entre Estado y Sociedad. No obstante, en numerosos capítulos se establecen derechos y obligaciones que crean un marco favorable para el desarrollo de las OSC. Entre ellos cabe destacar la libre difusión del pensamiento y de la opinión sin censura alguna, la libertad tanto religiosa como ideológica, la libertad de reunión y de manifestación pacífica. También se establece la igualdad entre el hombre y la mujer y se menciona que el Estado debe promover mecanismos que conduzcan hacia una igualdad real.

Asociaciones Gremiales

Sindicatos y Centrales en la Transición

Un nuevo Código Laboral se adopta en 1993, sustituyendo a la legislación vigente desde 1961. El mismo contempla y regula derechos tales como: jornada laboral, salario mínimo, asignación familiar, estabilidad laboral luego de 10 años de antigüedad, seguridad social, aguinaldo, jubilación, contratación colectiva, libertad sindical, estabilidad de los dirigentes y derecho a huelga.

Según estudios recientes, se estima que en el país alrededor del 65% de la población ocupada tiene ingresos menores al salario mínimo oficial (SMO), por lo que éste pasa a constituirse en una reivindicación “techo” para los asalariados en situación irregular, que en su mayoría están ocupados en el sector comercio, mientras que un sector importante de los mismos se mantiene como trabajadores informales.

En Paraguay, el derecho a huelga estuvo restringido desde 1958, situación que se mantuvo de hecho hasta el ocaso de la dictadura, a pesar de que el Paraguay ratificara en 1961, el Convenio Internacional del Trabajo No. 87 que garantiza la libertad de sindicalización y que la Constitución Nacional de 1967 incluyera este derecho en su art. 110. En aquellos tiempos, se ejercía un férreo control sindical a través de la Central Paraguaya de Trabajadores (CPT) creada en 1951 y que se convirtió en el brazo corporativo del régimen, pero también a través del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Departamento Obrero de la Policía Nacional, el Departamento Sindical del Ejército y la Secretaría Obrera del Partido Colorado.

Recién a mediados de la década del 80, la situación comenzó a cambiar, la sociedad se organiza “a pesar del Estado”. En 1985 se creó el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT), a partir de un puñado de sindicatos que se declaran independientes, liderados por trabajadores de elite de Asunción (bancarios, periodistas, construcción) y que enfrentan al régimen con misas y manifestaciones que son sistemáticamente reprimidas por el orden público, terminando en golpizas y arrestos. Situaciones como estas también contribuyen a desacreditar aún más a un régimen en crisis que, sin embargo, tardaba en morir.

Con la transición la situación se revierte, el movimiento sindical se recompone, se amplía y pluraliza, la sindicalización es la meta y encuentra su momento de mayor auge. Existen actualmente 5 centrales obreras a nivel nacional. Además de la CPT (que con la transición pierde adherentes, intenta tomar cierta distancia del oficialismo y entra en una etapa de interminables conflictos internos pero se mantiene en el candelero), en 1989 se crean la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de orientación socialdemócrata y, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), de inspiración socialcristiana; ambas tienen su origen en el MIT, que a pesar de los deseos y pronósticos no llega a conformar un

“frente único” pero sí logra incorporar gran parte de los sindicatos, en su mayoría aquellos que emergen en el sector privado.

Por otro lado, en el sector público se presentan novedades pero aquí también las fuerzas se dividen. Se crea la Central de Sindicatos de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESITEP) con 60 sindicatos y la Unión Nacional de Trabajadores del Estado (UNTE) al que adhieren otros 30 sindicatos. Al igual que la CPT, en estos casos se mantienen vínculos con el partido en el gobierno, por ser colorados la gran mayoría de funcionarios públicos. Se genera así una primera respuesta a las tendencias de reorganización del aparato de Estado. La nueva Constitución de 1992 garantiza a funcionarios públicos el derecho a la sindicalización, con ello se amplía el espectro de sindicalizados, incluyendo a la policía y a funcionarios municipales, especialmente en las intendencias más importantes o dónde la oposición gana espacios, alternancia que también es vista como una amenaza a la continuidad en el cargo.

Así pues, con la apertura democrática, el número de afiliados a sindicatos se disparó. En vísperas del golpe de Estado del 89, se contaban 215 sindicatos (en su gran mayoría afiliados a la CPT) y 20.838 obreros sindicalizados (CDE, Guía Sindical, inédito). A marzo 1998, el Ministerio de Justicia y Trabajo tiene registrados 1.466 sindicatos, de los cuales 1.297 pertenecen al sector privado y 169 al sector público.

La gran mayoría de los sindicatos se concentra en Asunción y el Area Metropolitana y en el interior, en Ciudad del Este y Encarnación (ver Anexo II). Se estima que el número actual de sindicalizados sería de alrededor de 120 mil personas y que menos del 10% de la población económicamente activa (PEA) estaría sindicalizada. En este contexto, las reivindicaciones laborales también encuentran barreras estructurales, más aún en un país dónde predomina una economía agraria y una actividad comercial basada en la importación/exportación que se acompaña de una creciente marginalidad urbana que sobrevive al margen de relaciones contractuales.

Pero la herencia de la dictadura es de peso. En las empresas formalmente constituidas, la situación laboral lejos está de ser regular y ahí se concentran los esfuerzos. Ahora bien, si los conflictos son inevitables, cuando se conjugan mayor libertad y reclamos por un lado, estancamiento económico y un panorama incierto a futuro por el otro, la situación se complica y puede llevar a “callejones sin salida”. En 1997, la principal causa de conflicto es la de solidaridad con trabajadores despedidos y buscando su reinserción, mientras que la negativa de la patronal a firmar contratos colectivos u homologarlos se sitúa en un segundo lugar. Los conflictos se dieron en gran medida en el sector de comercios y servicios (69%), seguido del sector industrial (25%), lo que refleja una situación peculiar pero en consonancia con la estructura económica del país.

Uno de los fenómenos recurrentes de la transición ha sido pues el conflicto laboral, a raíz

de reclamos por derechos que no son respetados o aceptados por las patronales. Luego de tantos años de represión y frustraciones, las medidas de fuerza se multiplican a un ritmo acelerado, en 1991 se registran 84 huelgas. El clima se caldea en exceso cuando las partes no acostumbran a dialogar y se recurre a medidas de fuerza para “forzar el diálogo”. Sin embargo, con el tiempo el recurso a la negociación parece imponerse. En 1996, de 211 conflictos registrados, 146 encuentran solución a través de la mesa tripartita (Ministerio de Justicia y Trabajo, obreros, patrones). Entretanto, los llamados a huelgas generales se hacen frecuentes aunque en parte adquieren un carácter más bien simbólico y ritual. En 1996 se llega a 3 huelgas generales, de uno o dos días de duración, por motivos diversos pero todos ellos genéricos: una política salarial justa, reajuste salarial para el sector privado y público, cumplimiento de las leyes laborales, especialmente en el caso de los transportistas y el cese de las persecuciones sindicales. Las mismas terminan no siendo acatadas por la mayoría de los sindicatos y en todo caso, la falta de transporte pesa más que la convicción, la combatividad de la dirigencia parece encontrar así sus propios límites.

El movimiento sindical también participa en política. La CUT promueve al candidato independiente para Intendente de Asunción (1991) y los sindicalistas logran participar de la Convención Constituyente (1992) así como negocian con los partidos políticos representación en el Parlamento (1993). Sin embargo, subsiste en el seno del movimiento la tentación de crear una fuerza política propia, lo que no deja de ser una intención anacrónica o poco viable en un país donde la clase obrera es minoría y las opciones políticas están fuertemente comprometidas por tradición.

Dentro del sindicalismo existen gremios federados con prestigio y/o influencia a nivel del movimiento. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, a la Federación de Trabajadores Bancarios que lidera la lucha en contra de la dictadura y, la Federación de Educadores del Paraguay que deberá acompañar un proceso de reforma educativa en marcha y clave para el futuro del país y, la Federación de Conductores de Transporte Colectivo en Asunción y el Área Metropolitana, el sector más reivindicativo de la transición -entre 1989 y 1996 se registran en este sector 42 huelgas de sindicatos y 3 huelgas generales (IL/CDE, septiembre 1997).

Sin lugar a dudas, la conflictividad sindical que acompaña el lento y sinuoso proceso de aprendizaje de la democracia constituye una fuente importante de construcción de ciudadanía. Las reivindicaciones laborales apuntan al acatamiento de una ley que, aún con sus imperfecciones, no es respetada en cuestiones básicas como son el salario mínimo, la jornada laboral, los beneficios sociales. No obstante, en relación a problemáticas más complejas, de política económica y reforma del Estado, como son la reactivación y reconversión productiva o las privatizaciones, la modificación de la Ley 200, el movimiento sindical no encuentra una estrategia coherente para intervenir de manera compatible con los cambios que se requieren para adecuarse a un mercado más abierto y competitivo o a un Estado que debiera desprenderse de empresas subsidiadas y mal

administradas, ya sea liquidándolas o transfiriéndolas al sector privado. En relación al MERCOSUR predominó en estos años una actitud más bien reactiva, de rechazo a la integración, lo que impide aún establecer una agenda con orientaciones y reivindicaciones que permitan crear las condiciones para incidir en el proceso.

Los conflictos internos también han prosperado con la rápida extensión del movimiento y la ampliación de los espacios de intervención, restando credibilidad a las dirigencias y generando desorientación entre afiliados. Las diferencias guardan relación con el carácter de las medidas de presión y la pertinencia de los reclamos, el recurso extremo a la huelga es priorizado, en muchos casos, antes de agotar las instancias de negociación. Las reacciones no se hacen esperar. Por otro lado, las nuevas modalidades de participación en los Consejos de Administración de entes públicos (BNT, BNV, IPS) evidenció hechos de corrupción sindical, que desacreditaron a la máxima dirigencia gremial y dieron lugar a divisiones y conflictos de poder en su seno.

El paso de un sindicalismo de protesta a uno de propuestas está lejos aún de concretarse, al movimiento sindical le falta aún contenido y visión estratégica, de ahí que los intentos de negociaciones más sustantivas, que en 1995 dan lugar a la creación de Mesas Tripartitas en Política Salarial, Seguridad Social, Privatizaciones y Reforma del Estado, no hayan prosperado. Pero las fallas en materia de concertación no son responsabilidad exclusivamente sindical ya que ni el gobierno ni la clase empresarial han logrado crear un clima propicio ni sugerir los procedimientos adecuados para identificar los ejes de coincidencia que permitan superar la inercia e improvisación que acompañan el estancamiento económico, haciendo valer el interés general por sobre los intereses particulares que son particularmente encontrados en este campo y por sobre todo un estilo diferente de encarar el desarrollo del país.

Asociaciones Empresariales

Existen en el país 3 gremios empresariales con su propia trayectoria: la Federación de la Producción, de la Industria y el Comercio (FEPRINCO), la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Asociación Rural del Paraguay. La primera de ellas incluye a las otras, pero estas tienen una historia propia y un accionar distinto.

FEPRINCO

La Federación de la Producción, de la Industria y el Comercio (FEPRINCO) creada en 1951, es una organización gremial de entidades económicas, sin fines de lucro, que agrupa a los 3 sectores más representativos del empresariado nacional. La misma cuenta con 60 asociaciones en la categoría de socios activos: 7 del Sector Producción, 20 del Sector Industrial y 29 del Sector Comercial, todos ellos con sede en la capital, más 4 entidades asociadas del interior (ver Anexo II). Además cuenta con 70 socios adherentes.

La FEPRINCO tiene por finalidad: a) ejercer la defensa de los intereses comunes a las entidades federadas, y eventualmente cualquier interés particular de las entidades; b) unificar los puntos de vista de los distintos sectores de las fuerzas económicas, con el fin de hacer viable en justa medida su participación en la orientación de la economía nacional; c) cooperar con las autoridades nacionales en el estudio y solución de problemas de carácter económico y social; d) elaborar estadísticas y realizar investigaciones sobre cuestiones económicas y sociales y e) fomentar el acercamiento y solidaridad entre distintas entidades económicas federadas de manera a elevar su nivel económico, social, moral y cultural.

Para cumplir con su finalidad, la FEPRINCO promueve la agremiación en las distintas actividades económicas; se involucra en la elaboración de leyes y de decretos del Ejecutivo que afecta sus intereses así como en la modificación o supresión de las que la perjudiquen; colabora en distintas comisiones y en la gestión de entes públicos y/o mixtos y, opina sistemáticamente en materia de decisiones de políticas públicas, contando para ello con amplia cobertura de los medios de comunicación. También, el gremio organiza y/o participa en congresos y conferencias sobre temas económicos a nivel nacional e internacional.

Sin embargo, a pesar de su carácter de representación de intereses y de su influencia a nivel de las decisiones del gobierno, el sector empresarial no constituye precisamente una colectividad con intereses compartidos, explícitamente definidos, fundamentados y reconocidos. Las modalidades de intervención del Estado en la economía y la capacidad de eludir o no responsabilidades fiscales han dividido históricamente al sector. En los últimos años, las divergencias y recriminaciones entre Gobierno y empresarios son frecuentes.

Actualmente, las preocupaciones de la FEPRINCO guardan más bien relación con lo que se considera temas pendientes en la agenda pública: reducción del tamaño del Estado y privatizaciones; reforma de la Ley 200 del Funcionario Público, desmonopolización del seguro previsional; recuperación de la estabilidad en el sistema financiero; lucha contra la corrupción; garantías a la propiedad privada; flexibilización laboral y garantías para las inversiones (UH, 27/III/98).

La máxima autoridad deliberativa y resolutoria de la FEPRINCO la constituye su Consejo Representativo que se integra con los presidentes de las entidades económicas asociadas. Se reúne anualmente en forma ordinaria y designa a los integrantes del Consejo Directivo. Este es el órgano administrativo y está integrado por 3 Presidentes, en representación de cada sector y 9 miembros.

COMISIONES DE TRABAJO

Política Económica y Desarrollo; Política Impositiva; Política Laboral; Seguridad Social; Comercio Exterior; Relaciones Económicas

Internacionales; Ciencia y Tecnología; Gremialismo; Pequeña y Mediana Empresa; MERCOSUR y Comercio Exterior; Finanzas; Energía; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Relaciones Públicas e Informaciones.

Una característica de la FEPRINCO es que el Consejo Directivo desarrolla sus actividades asistido por Comisiones de Trabajo constituidas para el tratamiento de temas específicos. Actualmente están constituidas quince (15) comisiones de trabajo:

En cuanto vinculaciones con otras instituciones, la FEPRINCO es miembro de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) vinculada a la OIT, de las que recibe permanente colaboración. También es miembro de la Asociación de Cooperación Empresarial CEE/América Latina (ACE) y del Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS).

La Feprinco tiene representantes ante unos 15 organismos e instancias estatales y/o mixtos cuyas actuaciones se ciñen a la política de la Feprinco y a instrucciones específicas del Consejo Directivo:

Instituto de Previsión Social (IPS)
 Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)
 Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN)
 Consejo de Administración de la ANDE
 Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje
 Consejo de Salario Mínimo
 Consejo de Aranceles
 Consejo Nacional de Comercio Exterior
 Consejo Nacional de Desarrollo Social
 Consejo de Inversiones
 Comisión Nacional de Valores
 Consejo de Seguridad y Salud Ocupacional
 Sub Grupo 11 Mercosur
 Foro Consultivo Económico y Social Mercosur
 Junta Vial Regional Central
 Comisión Nacional de Integración

Unión Industrial Paraguaya (UIP)

La UIP es una entidad gremial, privada, sin fines de lucro, que reúne hoy día a 53 gremios, Asociaciones y Cámaras sectoriales e industriales de todo el país. Su misión es “satisfacer por medio de determinados servicios las necesidades y expectativas de los asociados y a través de ellos al país, promocionando el mejoramiento de la calidad de vida”.

Actualmente la UIP cuenta con proyectos de cooperación internacional y ofrece a sus asociados asesoría y servicios en transferencia de tecnologías, información y capacitación:

1. Centro de Productividad y Calidad (CEPROCAL), para generar iniciativas de calidad y productividad que mejoren la competitividad empresarial. A través del Departamento de Capacitación se imparten cursos dirigidos a niveles gerenciales, mandos medios y operarios, de las áreas de marketing, producción, supervisión, mantenimientos, relaciones humanas, finanzas entre otros.
2. Consejos Empresariales, opera en el marco de un acuerdo con el MIC para la canalización de la Cooperación Técnica del Gobierno de la República China. El objetivo del Centro es el de satisfacer las necesidades de mandos medios de las empresas industriales. Son capacitados en las siguientes áreas: diseño industrial, neumática y control, matricería y maquinado, microcomputación y electrónica industrial.
3. Fundación Industrial (FI), concede líneas de crédito para pequeñas empresas industriales del país, con el acompañamiento de procesos de capacitación y asesoría técnica administrativa. El “Programa del Empresariado Social” que se inicia en 1999 con apoyo del BID (préstamo US\$ 500.000 y cooperación técnica US\$140.000), tendrá una duración de 3 años y medio y tiene por objetivo el crecimiento de las microempresas y mejorar sus niveles de ingreso. Para tales efectos, se propone facilitar el acceso al crédito y el fortalecimiento institucional de la FI.
4. Expo, desde 1988 la UIP conjuntamente con la ARP lleva a cabo anualmente la mayor exposición de empresas industriales y ganaderas del país, contribuyendo con ello a promocionar innovaciones y a mejorar la calidad de los productos nacionales.
5. Asesoría Técnica, para evacuar consultas, ya sea de carácter técnico, financiero, administrativo, importación y mercado.
6. Asesoría Jurídica-Laboral para sus asociados, a título gratuito, en las áreas de derecho del trabajo y seguridad social.
7. Sistema de Promoción de Información Tecnológica y Comercial (TIPS). Es una red especializada en servicios de información que permite enlazar oferentes y demandantes de tecnologías, productos y servicios a fin de fomentar y promover las transacciones entre agentes productivos y económicos en todo el mundo. El TIPS tiene su sede en la UIP por convenio con Devnet Internacional, ejecutora y contratante del programa AI - Invest de la Comunidad Europea.
8. Fomento de Pequeñas y Medianas Empresas Industriales (UIP/GTZ - FOPYMEI). Proyecto que recibe cooperación técnica y financiera de la GTZ para el fortalecimiento

del desarrollo de PYME industriales, prestando capacitación y asistencia técnica en planta.

9. Programa EP3 Medio Ambiente, auspiciado por la AID, tiene por objetivo prevenir los impactos sobre el medio ambiente, buscando optimizar los procesos productivos y lograr una utilización racional de la energía, agua y materias primas, a través de acciones demostrativas en industrias potencialmente contaminantes.
10. División de Integración y Asuntos Internacionales. Brinda información para lograr un mejor relacionamiento técnico/económico con el MERCOSUR, la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y otros organismos y comisiones nacionales e internacionales, en temas de interés como son aranceles, normas de origen, solución de controversias y otras cuestiones relacionadas con los convenios y acuerdos a los cuales Paraguay se ha adherido.
11. Programa de Articulación Empresarial. En 1999, la UIP establece un convenio de cooperación técnica con el BID (US\$ 1.200.000 del FOMIN) con el objetivo de fomentar la articulación empresarial entre pequeñas, medianas y grandes empresas y la utilización de tecnologías limpias. Este programa tendrá una duración de 4 años y se desarrolla en 2 ejes: a) apoyo directo a empresas pequeñas mediante entrenamiento especializado, desarrollo tecnológico, marketing; b) apoyo institucional a la UIP y a la Bolsa de Subcontrataciones.

Asociación Rural del Paraguay (ARP)

Creada en 1902, como sucesora de la Sociedad Rural del Paraguay, la ARP nuclea a los ganaderos y es probablemente la asociación más antigua del país. Actualmente cuenta con 2.121 asociados y 18 regionales (5 en el Chaco y el resto en la región Oriental, excepto en Asunción y Central) que están representados, cada una, por un miembro titular y un suplente en la Comisión Directiva Central.

A juzgar por sus estatutos, que contemplan 22 objetivos, sus propósitos son muchos, pero principalmente relacionados con: a) la defensa de intereses gremiales; b) el desarrollo y mejoramiento de la producción agropecuaria y de las industrias complementarias y derivadas como medio de contribuir al desarrollo del país; c) la divulgación, entre sus agremiados, de conocimientos y métodos de explotación más eficaces, económicos y prácticos y la asesoría en sus empresas; d) la promoción, ante los Poderes Públicos y las entidades financieras, comerciales e industriales, de la adopción de políticas y medidas tendientes a incentivar las actividades rurales.

Las comisiones de trabajo que hoy día ascienden a 22, no todas ellas en actividad, indican

cuales son los temas de interés para la ARP. Las más activas son: Carne, Técnica y Producción Animal, Estudio de Medicina Pre-paga, Medio Ambiente y Producción Sustentable, IMAGRO, Registros Zootécnicos, Informática y Ferias. En los últimos años, la ARP ha hecho oír su voz denunciando sistemáticamente ante la opinión pública los casos de invasiones de propiedades, y en el caso de abigeato, tan frecuente hoy día en el campo. Sin embargo, no ha logrado elaborar una propuesta de desarrollo rural que incluya al sector campesino.

Asociaciones de Pequeñas y Medianas Empresas

Con una economía estancada y predominantemente informal, las pequeñas empresas o microempresas constituyen un nuevo objeto de análisis, atención y organización en el país. Para fines de acceso a programas de crédito, las microempresas son aquellas que ocupan hasta 10 personas (incluyendo al propietario) o con activos totales que no excedan de US\$ 10.000 o empresas cuyas ventas anuales no superan los US\$ 45.000. A pesar de su carácter informal y precario, las microempresas pueden llegar a desarrollar actividades lucrativas y relativamente estables. Al menos en el Área Metropolitana de Asunción, una encuesta detectó que el 39% de las microempresas estaban operando desde hacía más de una década mientras que el 25% tenía entre 5 y 10 años de actividad en sus negocios (BCP, 1997).

La importancia socioeconómica de las microempresas se ha puesto en evidencia, en lo que hace al contexto urbano, con las Encuestas de Hogares. Según esta fuente, en 1995, existían unas 650 mil personas ocupadas en microempresas urbanas, lo que representaba el 53% de la PEA urbana y el 27% de la PEA total. De este universo, el 30% de las personas censadas trabajaban en empresas que emplean una sola persona, el 56% en empresas que emplean entre 2 a 5 personas y el 14% restante en empresas que emplean entre 6 y 10 personas. En cuanto al tipo de actividad, el 51% de las microempresas se dedican a actividades comerciales, el 25% a actividades de servicios y el 24% a actividades productivas.

En principio, no se puede hablar en este caso de actores sociales, puesto que se trata de empresas unipersonales o familiares dispersas, sin identidad o propósitos comunes. Sin embargo, los programas y proyectos para PYMES han dado lugar a la necesidad de establecer asociaciones y servicios que permitan acceder al universo disperso de pequeñas y medianas empresas. Las asociaciones de PYMES son de reciente creación, obtener datos sobre las mismas no es tarea fácil aunque esta situación puede ser distinta en un futuro cercano ya que, al parecer, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) está en proceso de constituir una base de datos con información sobre PYMES. El listado de Asociaciones es por lo tanto incompleto, algunas incluso están en proceso de formalización, pero consideramos de interés incluirlo dentro del mapeo de OSC.

- **La Federación Paraguaya de Microempresarios (FEPAME)**, entidad que, según se expresa en sus documentos, fue fundada por los “verdaderos” microempresarios en julio

de 1993. Se trata de una asociación civil sin fines de lucro, cuyo objetivo es “la promoción integral del sector microempresarial a los efectos de elevar su calidad de vida, a través de la capacitación de sus recursos humanos en el área gerencial y técnica, la asistencia crediticia y la organización y apoyo para su participación en ferias nacionales e internacionales”. La FEPAME cuenta actualmente con 65 filiales y 12 asociaciones a lo largo y ancho del país, siendo más de 9.000 los microempresarios federados, “logrando resultados auspiciosos pero no sin poco esfuerzo”. A juzgar por la información brindada, la FEPAME ha abogado por la distinción entre microempresarios y pequeños empresarios, y clasifica a los primeros en 3 categorías: supervivencia, expansión y transformación. Están a favor de una legislación “sencilla y realista” que contemple la situación específica del microempresario.

- **La Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME)**, creada en 1993. Esta es una asociación civil cuyos objetivos son “contribuir al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en las áreas de calidad, productividad, comercialización, competitividad, prestación de servicios y orientación adecuada en lo administrativo-financiero”. Cuenta con 110 socios distribuidos en todo el país (empresas unipersonales o familiares industriales, comerciales o de servicios que tengan como máximo 100 empleados) y con filiales en Ciudad del Este y Villa Hayes. La APYME está en proceso de organizar una base de datos. Los Servicios que actualmente presta son: a) información sobre mercados (nacional e internacional) y canalización de las propuestas de las propuestas de los asociados al mercado local y mundial por intermedio de entidades similares; b) organización de seminarios, cursos, talleres, conferencias, a más de encaminar el asesoramiento profesional conforme a las necesidades de cada asociado; c) gestión ante entidades públicas y bancarias para facilitar la obtención de créditos; d) exposición de productos de asociados en el local de la APYME; e) obtención de precios promocionales y, f) búsqueda de nuevos mercados.

Asociaciones de Profesionales

Las asociaciones y colegios de profesionales son asociaciones gremiales que promueven el interés común de sus miembros, en general pertenecientes a las distintas categorías de profesiones liberales. Se trata aquí de formas tradicionales de OSC que fueran toleradas por el régimen autoritario y que en algunos casos funcionaban como correa de transmisión del sistema. Sin embargo, en otros casos, ellas se constituyeron en reductos o espacios de libertad de opinión, dónde circulaban ideas y propuestas ligadas a aspectos tales como la defensa de derechos humanos así como la certificación de profesionales, la curricula universitaria, el contenido de cátedras, etc. Con la apertura democrática la actividad decae en la mayoría de estos centros, aunque, al parecer, algunos de ellos intentan nuevamente reactivarse.

Entre las asociaciones más conocidas están: el Colegio de Contadores del Paraguay con

unos 2 mil miembros; el Colegio de Escribanos del Paraguay con 1000 escribanos en usufructo del registro; el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas con 1518 socios, y el Colegio de Abogados del Paraguay integrado por 1800 abogados.

Las mismas se mantienen a partir de las cuotas de sus miembros y de eventos sociales. En el caso del Colegio de Abogados del Paraguay, los miembros activos deben estar en ejercicio de su profesión dentro de la jurisdicción judicial de la capital y no desempeñarse en cargos públicos. Los socios simples son los abogados residentes en el exterior o en otras jurisdicciones; ni éstos ni los socios honorarios tienen derecho al voto.

En el IV Congreso Médico Nacional, realizado en marzo 1998, los profesionales asociados al Círculo Paraguayo de Médicos decidieron defender la certificación de especialidades médicas, de manera a garantizar una atención médica de alta calidad y la seguridad de los pacientes (UH, 30/3/98).

En esta categoría hemos identificado 7 asociaciones, 4 centros, 5 colegios, 1 círculo y 3 Federaciones:

ASOCIACIONES PROFESIONALES

*ASOCIACIÓN DE CONTADORES PÚBLICOS Y PERITOS CALIGRÁFICOS
MATRICULADOS*

ASOCIACION DE ESTUDIOS PARAGUAYOS

*ASOCIACIÓN DE GRADUADOS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES Y
ADMINISTRATIVAS - UCA*

ASOCIACIÓN DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DEL PARAGUAY

ASOCIACIÓN DE MÚSICOS DEL PARAGUAY

ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE ARQUITECTOS

ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE SECRETARIAS

CENTRO DE ECONOMISTAS COLORADOS

CENTRO DE GRADUADOS DE CIENCIAS ECONOMICAS

CENTRO PARAGUAYO DE INGENIEROS

CENTRO PARAGUAYO DE INGENIEROS COLORADOS

CIRCULO PARAGUAYO DE MÉDICOS

COLEGIO DE ABOGADOS DEL PARAGUAY

COLEGIO DE CONTADORES DEL PARAGUAY

COLEGIO DE DOCTORES ECONOMISTAS DEL PARAGUAY

COLEGIO DE ESCRIBANOS DEL PARAGUAY

COLEGIO DE QUÍMICOS FARMACÉUTICOS DEL PARAGUAY

FEDERACIÓN DE EDUCADORES DEL PARAGUAY

FEDERACIÓN DE QUÍMICOS DEL PARAGUAY

FEDERACIÓN DE RELIGIOSOS DEL PARAGUAY

Clubes de Servicios

Club de Leones

El Club de Leones opera en Paraguay desde 1955 como una asociación apolítica y apartidaria. Tiene por objetivo fomentar los principios de entendimiento entre los pueblos, del buen gobierno y la buena ciudadanía, tomar parte activa en el desarrollo del bienestar cívico, cultural, social y moral de la comunidad, fomentar vínculos de amistad, buen compañerismo y entendimiento mutuo entre los asociados; fomentar la discusión de asuntos de interés público y alentar a personas responsables a servir en la comunidad sin buscar recompensa financiera personal; estimular la eficiencia y desarrollo de la ética en el comercio, la industria, las profesiones, obras públicas y proyectos privados.

CLUB DE LEONES EN EL INTERIOR	
Caacupé	Pedro Juan Caballero
Caaguazú	Agustín F. de Pinedo
Capiatá	Piribebuy
Capitán Bado	Presidente Franco
Caragatatay	Rosario del Kuarepotí
Ciudad del Este	Salto del Guairá
Concepción	San Estanislao
Coronel Bogado	San Ignacio
Coronel Oviedo	San Juan Bautista
Elizardo Aquino	San Lorenzo
Encarnación	San Pedro del Ycuamandiyú
Fram	Santa Rita
Hernandarias	Santiago
Horqueta	Vallemí
La Candelaria	Villa Hayes
Limpio	Villarrica
Loreto	Villeta
Luque	Yaguarón
Natalio	Yby Yau
Palma Loma	Ypacaraí

Fuente: Sede Gobernación Club de Leones, Asunción.

En enero 1998, existían 42 Clubes en la Capital y 41 en el resto del país, con un total de aproximadamente 2990 asociados. Por lo general, los clubes están conformados por profesionales reconocidos en sus localidades, sus actividades se orientan fundamentalmente

a la asistencia en el campo de la salud pero también pueden darse iniciativas culturales, como la elección de candidatas a reinas de belleza o educativas, como la atención de guarderías. En los últimos años, algunos Clubes han combinado la asistencia con un enfoque más de desarrollo, obteniendo recursos para la capacitación en distintas ramas de actividad o proyectos de la cooperación vía Secretaría de la Mujer u otro.

Ejemplos recientes de tipos de servicios en el Interior: donación de medicamentos (La Candelaria); dos cunas al hospital materno infantil (Capiatá); sillas de rueda a necesitados (San Estanislao); Club del Diabético, con detecciones y toma de presión arterial (Villarrica); Organización Miss Paraguay (Villarrica); guardería de niños con dos profesionales (Rosario del Kuarepotí); ayuda para operación de cataratas y jornadas sobre SIDA (Yaguarón); charlas educativas (Horqueta); atención a enfermos de la vista (Agustín F. de Pinedo); entrega de alimentos en Escuela de Sordomudos (Ciudad del Este).

Rotarios

Es una organización de servicio asociada al Rotary Internacional e integrada por personas de negocios y profesionales “unidos en su deseo universal de proporcionar servicios humanitarios, promover elevadas normas de ética en todas las ocupaciones y fomentar la buena voluntad y la paz en el mundo”. El Rotary Club de Asunción se fundó en 1927 y obtiene personería jurídica por decreto del Poder Ejecutivo en 1975.

Está conformado por una Junta Directiva que cuenta, según las circunstancias, con 11 a 16 miembros y actualmente registra un total de 170 asociados. Los socios de estos clubes se reúnen semanalmente para disfrutar del compañerismo y para discutir sus metas de servicio. Se llega a ser socio de un Club Rotario únicamente por invitación y la estructura de los clubes se basa en el concepto de que en todo Club debe haber un representante de cada negocio, profesión o institución de la sociedad. Cuenta con servicios en las áreas de: juventud, ancianos, impedidos y a través de la ocupación (promoción y práctica de normas de ética en los negocios y el ámbito empresarial). A iniciativa de los asociados se promueven actividades culturales, proyectos para el control de la contaminación ambiental y obras benéficas en diversos campos.

A nivel internacional se cuenta con distintos servicios. Interac y Rotarac son clubes de servicio para jóvenes a nivel de secundaria y gente joven de 18 a 28 años de edad respectivamente, organizados en más de 100 países.

El programa de Intercambio de Jóvenes facilita intercambios académicos a nivel de secundaria en temporada de vacaciones. También disponen del Servicio en la Comunidad Mundial, un programa mediante el cual el Club Rotario de un país ayuda al de otro país,

proporcionándole recursos humanos o fondos o equipo necesario para la ejecución de un proyecto en beneficio de la comunidad.

Cámara Junior

Es una organización internacional de servicio presente en 110 países del mundo, aglutina a profesionales y jóvenes de empresas de 18 a 40 años.

Su propósito es “contribuir al adelanto de la comunidad mundial proporcionando a las personas jóvenes la oportunidad de desarrollar la capacidad de liderazgo, la responsabilidad social, el espíritu empresarial y el compañerismo necesario para crear cambios positivos”. En nuestro país se halla integrado desde 1952 como Cámara Junior del Paraguay o Federación de las Cámaras Junior Locales, actualmente 15.

<i>CAMARAS JUNIORS LOCALES</i>	
Asunción	Eusebio Ayala
Caacupé	Fernando de la Mora
Caaguazú	Hernandarias
Capiatá	Pedro Juan Caballero
Capitan Bado	Pilar
Coronel Oviedo	San Lorenzo
Concepción	Tobatí
Encarnación	

Fuente: Presidencia/Secretaría General de la Cámara Junior, Asunción.

Cuentan con programas tradicionales como “Jóvenes Sobresalientes” y el “Niño Junior”, consistente en dar obsequios al primer niño que nace el día de aniversario de la Cámara Junio, en el mes de octubre. También un programa de Asuntos Cívicos y Gubernamentales con miras a las elecciones generales. Para el efecto trabajan en forma conjunta con la organización no gubernamental Decidamos, se organizan charlas educativas sobre conciencia cívica y ensayos de votación. Actualmente cuentan con un programa de asistencia humanitaria a damnificados, en el marco del cual se realizan donaciones de víveres, ropas y combustible a la Municipalidad de Asunción cuyo departamento de emergencia socorre a los afectados por el fenómeno del Niño.

Asociaciones Comunitarias

Comisiones Vecinales

Las Comisiones Vecinales (CVs) son organizaciones de la Sociedad Civil que, en realidad,

se ubican en una posición limítrofe entre ésta y los gobiernos locales. Pueden ser definidas como OSC porque se organizan en forma espontánea por los vecinos, en base a sus esfuerzos, con el propósito de resolver problemas puntuales que les afectan. Aunque autónomos, no tienen personería jurídica propia, son órganos auxiliares de las Municipalidades y su forma jurídica está definida en la Ley Orgánica Municipal 1294/87.

Las CVs son organizaciones de membrecía y de carácter comunitario. Por otro lado, en la mayor parte de los casos presentan en su funcionamiento real un tipo de integración y de identidad de tipo primario, con predominio de los vínculos personales sobre los asociativos y formales.

Las CVs integran a un número de vecinos que se reúnen en asamblea para designar a sus autoridades que usualmente son un presidente, un tesorero y varias secretarías según las actividades que se proponen realizar.

Las atribuciones de las CVs, que también son sus objetivos generales, figuran en la Ley 1294/87 y son, para las CVs urbanas diferentes a las de las áreas rurales. En las ciudades, son atribuciones de las CVs:

- Coadyuvar con la Intendencia Municipal en la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos;
- Informarse de las necesidades del vecindario y transmitirlos a la intendencia, como también las propuestas de soluciones;
- Desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo;
- Colaborar con la Intendencia Municipal para el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones municipales difundiendo su contenido entre los vecinos; y,
- Cooperar con la Intendencia en el cuidado de las plazas, parques, playas municipales y otros lugares de esparcimiento público, así como en los programas de arborización.

Las CVs rurales tienen, además de todas estas atribuciones, la potestad de cobrar impuestos municipales. Una atribución que tiene una gran importancia en el caso de distritos rurales extensos y desarticulados porque permite a los vecinos resolver problemas cuando no hay posibilidad de intervención de las municipalidades.

El marco de atribuciones es en realidad muy amplio. La mayor parte de las actividades de las CVs urbanas son la reparación o empedrado de calles, construcción de puentes y muros

de contención para evitar la erosión de los barrancos, y solicitud de extensión de servicios de agua, alcantarillado o alumbrado público.

Las CVs rurales trabajan también en el mantenimiento de campos comunales y en la documentación sobre asentamientos, la construcción de oratorios, escuelas y puentes y en la conservación de caminos.

Las experiencias de las CVs son muy importantes en el proceso de conformación de la democracia y de identidades locales. Un caso especialmente interesante es el de las CVs de Asunción que tuvieron un especial apoyo durante el periodo de la intendencia del Dr. Carlos Filizzola (1991-1996).

En Asunción, hacia fines de la mencionada administración municipal existían 146 CVs activas y 266 inscritas. Una característica de estas organizaciones es que se conforman para realizar una actividad puntual y se desactivan al término de las mismas, o cuando ésta actividad puntual no pudo llevarse a cabo. Ello no obstante, los vínculos entre los vecinos que han conformado una CV permanecen como redes latentes que se activan rápidamente ante la existencia de nuevos problemas y propósitos comunes.

Según un estudio realizado por la Municipalidad de Asunción en 1994, el promedio de miembros de las CVs era de diez, y unas 1.544 personas se reunían todas las semanas. Unas 7.400 personas más habían participado en las asambleas para nombrar a las directivas y estaban empadronadas (con derecho a voto) más de 20 mil personas.

El Departamento de Servicio Social de la Municipalidad de Asunción acompañó al proceso de formación de CVs, asesorando a los vecinos sobre los mecanismos y procedimientos para la realización de Asambleas Constitutivas, ofreciendo cursos sobre Liderazgo, Conformación de Coordinadoras, manejo de Libros de Actas y de las Cajas de Fondos.

La Coordinadora de CVs de Asunción tiene un Consejo que funciona en forma periódica y un organismo máximo, el Congreso Anual al cual asisten delegados por cada una de las CVs que se encuentran activas en ese momento. La Coordinadora integra un organismo mixto, el Consejo Administrador del Fondo para Pequeños Proyectos, que funciona desde 1996 y en donde hay también representación del ejecutivo y legislativo municipal.

Estos esfuerzos fueron exitosos. Los resultados a más largo plazo todavía no son conocidos. El propósito de la Municipalidad de Asunción fue conseguir dar estabilidad a las CV, darle sustento a su política de descentralización y fortalecer a los Centros Municipales barriales, donde operan las Coordinadoras Barriales, para desconcentrar el suministro de servicios y la atención al público.

El modelo que se buscaba alentar es el de algunas CVs antiguas, sólidas y con una diversidad de actividades como la llamada *Ñañopotyvopagazu*, del Barrio Herrera. Esta

CV elaboraba boletines informativos, periódicos para el barrio en donde informaba al vecindario sobre las actividades realizadas, los planes y el balance presupuestario; había fundado y administraba una escuela para el barrio y tenía una antigüedad de décadas. Este tipo de CV constituye una excepción, ya que lo típico es que las CVs nacen, activan en forma puntual y luego se desactivan.

Otro caso diferente que también merece ser estudiado es el de las CVs rurales. Ante los pocos recursos, atribuciones y fuerza que históricamente han tenido los municipios del interior; ante la precariedad de caminos y la falta de provisión de servicios, las zonas desatendidas y remotas elaboran sus propios mecanismos de atención a sus vecindarios, muchas veces aisladas del núcleo urbano distrital. Otras veces compiten con el núcleo urbano distrital después de haber conformado uno propio. La atribución de cobrar ciertos impuestos les permite autonomía a aquellas CVs que terminan ambicionando conformar una nueva unidad municipal.

Desde la democratización del país, las CVs han cobrado mayor importancia. Son instancias locales, más cercanas a la vida cotidiana de los vecinos, actúan como canalizadoras de reclamos hacia las Municipalidades, como gestoras de microproyectos, como ámbitos de participación ciudadana y como organismos de descentralización, por ejemplo, en la asignación de fondos municipales para obras barriales.

En todos los casos, se trate de Municipios con mayores recursos y servicios que apoyan procesos de descentralización --como el de Asunción, Luque y Fernando de la Mora-- o muy débiles --como los más rurales y extensos--, existe trayectoria y potencial de las CVs en tanto instancias de reclamo de derechos, gestión y descentralización de servicios de la administración municipal, que requiere ser rescatada.

Juntas de Saneamiento

Las Juntas de Saneamiento se constituyen con la finalidad de “administrar los sistemas de agua potable y las obras de disposición de excretas y basuras así como vigilar el correcto uso y funcionamiento de los pozos de agua y de las letrinas sanitarias construidos en la comunidad”. Las mismas han sido reglamentadas por el decreto No. 8910 y la Ley 369/92, que crea el Servicio de Saneamiento Ambiental (SENASA), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El SENASA es la entidad encargada de planificar, promover, ejecutar y supervisar las actividades de saneamiento ambiental del Ministerio de Salud así como participar en el estudio, planificación, programación y ejecución del Plan de Saneamiento Ambiental.

Es esta institución la que promueve y reconoce en cada distrito las Juntas de Saneamiento

que se constituyen con vecinos, usuarios o beneficiarios de las obras que se realicen. Las autoridades de las juntas son: la Asamblea, la Comisión Directiva y el Síndico. De acuerdo a la ley, en asamblea de vecinos se decide por simple mayoría de los asistentes la constitución de una junta. Los Miembros de la Comisión Directiva duran dos años en sus funciones y anualmente se renueva la mitad de los mismos, pudiendo ser reelegidos por otro período más. El primer año, la renovación se realiza por sorteo. El primer Presidente de la Junta dura dos años en el ejercicio de sus funciones.

Existen actualmente, según datos de SENASA, unas 338 comisiones o juntas de saneamiento activas, de las cuales 67 fueron constituidas antes de 1993, 57 no registran fecha de creación y el resto, 214 o el 63% de las mismas se constituye a partir de 1993, en el marco del Tercer Proyecto de Suministro de Agua y Saneamiento Rural (1993-1998) de la SENASA con un préstamo del Banco Mundial por US\$ 23 millones. No se dispone o no se ha difundido aún información sobre evaluación de este proyecto. Interesa no sólo conocer en qué medida se cumplieron las metas previstas, sino también con qué criterios fueron seleccionadas las comunidades, cual es la calidad y el costo de las inversiones y de los servicios, cual es el modo de operar de las juntas de saneamiento.

Juntas de Saneamiento 1998

Ubicación y Distribución

Departamento	No. de Comisiones Activas	Comisiones creadas entre 1993-1997
CONCEPCION	44	36
SAN PEDRO	125	65
CORDILLERA	17	14
GUAIRA	2	2
CAAGUAZÚ	39	32
CAAZAPÁ	5	4
ITAPUA	7	5
MISIONES	6	5
PARAGUARI	11	10
ALTO PARANA	15	14
CENTRAL	27	2
NEEMBUCU	2	2
AMAMBAY	4	4
CANINDEYU	18	16
CHACO	16	3
TOTAL	338	214

Fuente: SENASA, Base de datos, marzo 1998.

Este tipo de información es vital para encarar otros proyectos similares de manera a ampliar la cobertura de un servicio que tiene una directa incidencia en la calidad de vida (salud y trabajo doméstico) y en las oportunidades productivas (en la medida en que los sistemas de

agua también puedan ser destinados a regadío de, por ejemplo, cultivos hortícolas) y en el que también se requiere de involucrar a comunidades y gobiernos locales de manera más efectiva.

Cooperadoras Escolares

Las Asociaciones de Cooperación Escolar son incluidas en el proceso de Reforma Educativa, que promueve el compromiso y responsabilidad de padres, madres, comunidad, escuela o colegio en el proceso de educación. Constituyen grupos organizados de padres y madres cuya acción se guía, desde 1996, por la Resolución No. 3355 del Ministerio de Educación y Culto (MEC). Se trata, según esta resolución, de “organismos de cogestión, apoyo y colaboración del quehacer de la comunidad educativa a la que pertenecen”. Su ámbito de acción abarca distintas actividades como, por ejemplo: a) colaborar con las autoridades escolares en la definición de políticas educativas y en la adecuación curricular específica para cada región; b) coordinar las gestiones administrativas de su competencia; c) cooperar en la formación de comisiones de servicios.

Asociaciones y Cooperadoras Escolares 1995

Ubicación y Distribución

Departamento	Número
ASUNCION	36
CONCEPCION	97
SAN PEDRO	190
CORDILLERA	79
GUAIRA	56
CAAGUAZÚ	240
CAAZAPÁ	40
ITAPUA	223
MISIONES	51
PARAGUARI	149
ALTO PARANA	104
CENTRAL	160
NEEMBUCU	49
AMAMBAY	26
CANINDEYU	59
PDTE. HAYES	9
BOQUERON	1
ALTO PARAGUAY	2
TOTAL	1571

Fuente: MEC/DPEIE, Censo Escolar 1995.

La nueva política del MEC es la de involucrar a las asociaciones de padres de familia (que se promueven oficialmente desde 1958 y que funcionaban más bien para colaborar en la construcción y mantenimiento de las escuelas rurales o aportando para solventar el pago a docentes), en el mismo proceso educativo y, en la planificación de la gestión escolar, estando autorizadas ahora a constituir su propio Reglamento Interno y a recibir donaciones en efectivo o en especie. Para desarrollar sus actividades cuentan con el apoyo de los demás componentes del Sistema Educativo: Cuerpo de Docentes, Directores, Supervisores, Gobernadores, Municipios, Clubes, etc. En 1995, el Censo Escolar registra 1571 asociaciones, que en su gran mayoría funcionaban como asociaciones de hecho sin reconocimiento del MEC. La capacitación y los cambios que se están dando a nivel del sistema educativo muy probablemente ha incrementado considerablemente este número en los últimos dos años.

Comunidades Indígenas

Las comunidades indígenas son reconocidas por decreto del Poder Ejecutivo a través de la mediación del INDI según lo estipula la Ley 904/81. El registro del INDI cubre el periodo 1984 en adelante y, según se informa, la gran mayoría de comunidades tramitan su personería jurídica cuando están involucradas en conflictos o demandan el reconocimiento de sus tierras. De ahí también que en la región oriental, donde la expansión de la frontera agrícola ha colocado a muchas comunidades indígenas en situación difícil, se observa una mayor concentración de comunidades reconocidas por el Estado. No obstante, si se considera que para su reconocimiento las comunidades deben contar con un mínimo de 20 familias, y que en promedio cada familia cuenta con 5.7 miembros, se deduce que la población indígena, compuesta de 4 etnias en la región oriental y 13 en el Chaco, está aquí subrepresentada.

COMUNIDADES INDÍGENAS RECONOCIDAS POR EL INDI - 1999

Región	Número	Total
Alto Paraguay	18	
Boquerón	47	
Pte. Hayes	68	
Subtotal R.Occidental/Chaco		133+9*= 142
Concepción	19	
San Pedro	24	
Amambay	32	
Canindeyú	75	
Caaguazú	41	
Alto Paraná	22	
Caazapá	19	
Guairá	6	
Itapúa	20	
Misiones	1	
Paraguari	1	

Subtotal R. Oriental		260+4*=264
Total		406

**se incluyen comunidades que se componen de varios núcleos pero sólo cuentan con una personería jurídica, como en el caso de Yalve Sangá/Chaco. Fuente: INDI, 1999.*

Cooperativas

Es el tipo de organización más promocionado por el Estado, quien actualmente a través del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se encarga de su fomento, supervisión y fiscalización. En 1994, se promulga una nueva ley No.438 de Cooperativas, que sería más acorde con la realidad social y económica del país. La misma define a las cooperativas como “la asociación voluntaria de personas que se relacionan sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar una empresa económica y social sin fines de lucro, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas” (art. 3).

Atendiendo a su composición social interna, las cooperativas han sido clasificadas en:

- a) cooperativas cerradas: conformadas en su mayoría por inmigrantes e hijos de inmigrantes (menonitas, japoneses), que sólo admiten personas ligadas por el vínculo de la raza y religión. Estas han logrado un progreso económico significativo, sin que ello se acompañe de un similar incremento en el número de asociados por las razones mencionadas.
- b) cooperativas abiertas: constituidas principalmente por inmigrantes de origen alemán, ucraniano, brasileros y en mínima escala, por agricultores paraguayos. Al igual que las anteriores, corresponden preferentemente a cooperativas de producción y han logrado éxitos en términos de gestión y resultados.
- c) cooperativas autóctonas: conformada por paraguayos. En este caso se incluye no sólo a cooperativas de producción, que por lo general enfrentan dificultades económicas, sino también a cooperativas de ahorro y crédito, consumo y servicio que por lo general tienen más logros.

En función de sus actividades, la nueva ley establece que las cooperativas podrán ser especializadas o multiactivas. Según los datos proporcionados por el INCOOP, existen actualmente 14 cooperativas de grado superior: 11 Centrales nacionales o regionales, 1 Federación de Cooperativas de Producción Ltda. (FECOPROD), 1 Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC) y 1 Confederación Paraguaya de

Cooperativas (CONPACOOOP), las que en total aglutinan a 170 asociaciones. Por otro lado, las cooperativas de base o primer grado se distribuyen de la manera siguiente:

COOPERATIVAS DE PRIMER GRADO

TIPO	Número	No. de Socios
Producción	197	41.108
Servicios	30	2.979
Consumo	43	16.008
Multiactivas/Especializadas	181	127.980
TOTAL	451	188.075

Fuente: INCOOP, Base de Datos, diciembre 1997.

La nueva ley ha obligado a la adecuación de los estatutos sociales a aquellas incluidas en la categoría de multiactivas, lo que también propició la actualización de los registros. Sin embargo, el padrón del INCOOP está siendo depurado, por lo que las cifras deben ser tomadas a título indicativo.

El número de cooperativas se ha incrementado en los últimos años, especialmente en el caso de las de ahorro y crédito. En lo que hace a las cooperativas de producción, no existen estudios actualizados sobre la situación de las mismas, en particular aquellas conformadas por pequeños productores. Las más exitosas son las que adhieren a las dos organizaciones de segundo grado más importantes del país: la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), que agrupa a 31 cooperativas, y la Central Cooperativa Nacional Ltda. (CREDICOOP), que agrupa a 34 cooperativas agropecuarias. La gran mayoría de asociados son en estos casos de origen extranjero. Se estima que el resto de las cooperativas de producción, especialmente las constituidas por autóctonos, atraviesan momentos difíciles, debido a problemas de gestión y del contexto macroeconómico que se traducen en descapitalización y endeudamiento.

En el contexto rural, las escalas y tipos de producción también reflejan las marcadas diferencias existentes entre las cooperativas conformada por inmigrantes y las de origen local. Las primeras se constituyen de hecho en empresas multiactivas, que incorporan actividades tales como ahorro y crédito y agroindustrias, y están conformadas por empresas familiares agrícolas orientadas exclusivamente al mercado.

En cuanto a las cooperativas de producción autóctonas, por lo general éstas se ubican en centros urbanos, están dirigidas por maestros y/o técnicos y los socios productores campesinos son minoría. Por ejemplo, en el caso de la Cooperativa de Producción Agroindustrial de Coronel Oviedo, invocada como un caso exitoso de cooperativa rural, el 78% de los asociados eran de extracción urbana en 1996, mientras que en 1988 esta proporción era de 69%. (Cañiza, 1997). En estos casos, el acceso a los préstamos es proporcional al monto de los aportes de los socios, con ello se reproducen y amplían las

diferencias económicas existentes entre sus miembros. Por lo tanto, los pequeños productores no sólo se ubican en la categoría de “socio menor” sino que la cooperativa es vista como un sustituto del patrón/ intermediario pero no precisamente como una organización propia y sujeta al control de sus miembros.

En estudios de casos sobre cooperativas “autóctonas” y la problemática de los socios pequeños productores, se detectaron los siguientes problemas: la escasa comprensión sobre el funcionamiento de una cooperativa; el manejo de la cooperativa por parte de los socios ricos y/o autoridades locales; cuotas de ingreso muy elevadas; acceso a la información y toma de decisiones que excluye a las bases y endeudamiento creciente (Von Stockhausen, 1991).

Desde la década del sesenta, las cooperativas han recibido apoyos de diversa índole tanto de instituciones públicas, especialmente créditos y asistencia técnica, como de la cooperación internacional. Agencias como la AID, Konrad Adenauer, GTZ, IICA y JICA han contribuido a su promoción, sin embargo, al igual que en otros casos, se requiere de mayor divulgación sobre el resultado de estas experiencias.

Comités de Agricultores, de Mujeres y de Jóvenes asistidos por el MAG

Los Comités de Agricultores, de carácter más informal o considerados como una “etapa previa” a la cooperativización, han sido promovidos por el Ministerio de Agricultura desde la década del cincuenta, al igual que los Clubes de Amas de Casa y los Clubes Juveniles 4C hoy día reconvertidos en Comités de Mujeres y de Jóvenes. La actual Dirección de Extensión Agraria (DEA) es la encargada de brindar asistencia técnica y capacitación para el desarrollo económico y social de los productores, mientras que las demandas de crédito son canalizadas hacia la banca pública (CAH, BNF, FDC).

MAG/DIRECCION DE EXTENSION AGRARIA*

Población Asistida por Supervisiones Zonales

Tipo de Población	1986		1997	
	No.	Socios/as	No.	Socios/as
Comités de Agricultores	782	24.977	1.775	27.557
Cooperativas	40	5.305	125	4.176
AUCAs	144	3.915		
Club4C Varones	120	3.735		
Club4C Mujeres	229	7.976		
Comités de Mujeres			244	4.130
Club A/C socias	348	9.785		
Jóvenes Varones			95	1.862
Jóvenes Mujeres			64	1.270
Jóvenes Mixtos			58	1.863
Otros			99	2.742
Individuales (M/F)		14.040		9.717
No. de Supervisiones	16		17	
TOTALES		69.737		43.420

Fuente: 1986, Memoria del SEAG, periodo 1986/1987 y Base de Datos, DEA, 1997.

Los Comités de Agricultores que nuclean a pequeños y medianos productores rurales, se incluyen dentro de las asociaciones vinculadas al sector público y aunque se encuentran diseminadas en toda la región oriental no integran una organización mayor, sea ésta a nivel de supervisión o de distrito. La población atendida por la DEA/MAG ha mermado en la última década y el futuro se presenta incierto. Los comités de agricultores presentan ciertos rasgos comunes: su carácter local, informal y dependiente de las iniciativas del sector público; subsisten mientras reciben apoyo de las instituciones patrocinantes e instrumentan la política del gobierno, como ser las referidas al cultivo del algodón. Es de suponer que existe cierto grado de dependencia de la población asistida de los servicios de extensión y cierta conformidad con los mismos, ya que raramente se escuchan quejas por parte de estos comités. Esto puede sorprender ya que se vive un periodo en el que se constata una creciente brecha entre la oferta y la demanda de servicios.

Organizaciones Campesinas de nuevo cuño

Una historia distinta y poco analizada es la que protagoniza un sector del campesinado, aquel que no sólo queda al margen del patrocinio del Estado sino que también se enfrenta a un sistema excluyente y autoritario, que denuncia las injusticias y los atropellos a sus derechos humanos en tiempos de Stroessner, y en la actualidad, pero que ahora también lucha por el reconocimiento de su condición de productor y ciudadano. En un país donde la problemática campesina es menospreciada, subestimada o evitada se trata aquí de una tarea nada fácil.

La conquista de ciudadanía, el reclamo por tierras y la crisis del modelo agroexportador de acumulación, uno de cuyos pilares ha sido el algodón, constituyen ese telón de fondo de la movilización campesina en la década del noventa, cuando los campesinos se manifiestan por primera vez a nivel nacional, con reclamos recurrentes y cada vez más diversos, y cuando también ensayan un relacionamiento más directo con los poderes del Estado.

No obstante, la pobreza creciente, la incertidumbre del mercado, la falta de alternativas, obliga a persistir en las ocupaciones de tierras, en un intento por asegurar de algún modo la supervivencia, pero a sabiendas ahora de que el reparto de tierras no es garantía de progreso si no se acompaña de políticas de desarrollo rural, las que hoy día parecen perder consistencia.

El movimiento campesino es también heredero de la experiencia de las Ligas Agrarias Cristianas en la década del sesenta y setenta, experiencia que termina en fracaso y represión, que se repliega sobre sí misma para resurgir nuevamente en la década del ochenta, despojada ahora de su carácter confesional pero persiguiendo en lo esencial esa búsqueda ancestral de la “tierra sin mal”. También desde la década pasada, este sector del campesinado busca construir un proyecto de organización que se guía por los principios de la “independencia” o “autonomía” en el plano organizativo y de la “autogestión” en lo económico. Este es el nuevo horizonte utópico a partir del cual exigen soluciones globales y medidas focalizadas para enfrentar la problemática rural con perspectiva de futuro.

Estas organizaciones campesinas que se autoproclaman “autónomas” o “independientes”, surgen por propia iniciativa, desde “abajo” y desde su lucha por la tierra en primera instancia, lo que las obliga a contar con aliados, el respaldo de las iglesias o en algunos casos el apoyo de ONGs. La forma legal es importante pero no indispensable para constituirse como tales. Así pues, pueden pasar algunos años hasta gestionar su personería jurídica, algo que también requiere de recursos y asesoría. Las mismas se registran bajo la categoría de “asociaciones civiles de capacidad restringida”, figura jurídica incorporada al Código Civil de 1987. Hasta entonces, las organizaciones campesinas no podían adquirir una existencia legal ni tenían la posibilidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, situación que impuso límites a su conformación y evolución. Por ejemplo, aquellas que no cuentan con una figura legal no pueden acceder a fondos de cooperación externa; también es cierto, que muchas de ellas, ni bien contaron con personería se endeudaron con la banca pública (1991-1993), que distribuyó créditos sin mediar en garantías y rápidamente fueron incluidos en las listas de “insolventes”.

Prácticamente todas las actuales organizaciones campesinas de tipo “independiente” se constituyen en la década pasada y si bien originalmente son de tipo “reivindicativo” (tierra, organización, cese a la represión), con el tiempo también las preocupaciones de tipo organizativo, productivo y social toman la delantera. Todas ellas cuentan con liderazgos relativamente representativos y se esfuerzan por mantener una dinámica organizativa, a

pesar de las distancias y problemas de comunicación, y de la escasez de apoyos concretos. No existen estudios actualizados sobre las mismas, y sólo recientemente se ha intentado cuantificarlas.

La actualización de los datos de la Guía de Organizaciones Campesinas (CDE 1994), realizada en el marco de esta consultoría, permite una mejor idea de la amplitud del movimiento campesino, que cuenta actualmente con aproximadamente 27.500 asociados/as que adhieren a 7 organizaciones de carácter nacional, 11 organizaciones regionales, 4 a nivel de distritos y muchas más constituidas a nivel de bases (aunque sólo ha sido posible rastrear aquellas que no estando incluidas en las otras categorías son apoyadas por ONGs). Entre las organizaciones nacionales, la Federación Nacional Campesina (FNC) aglutina a unas 14 organizaciones a nivel regional (es decir, con comités de base en varios distritos) o distrital.

En 1994, se constituye la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), una instancia articuladora de acciones, y un intento de frente común para negociar con el gobierno la solución de reclamos e incidir en las políticas públicas. En 1994, los representantes de las distintas organizaciones elaboran un “Programa de Acción para un Desarrollo Rural Integral, Sostenible y con Justicia Social”, que contiene una visión de la problemática rural con propuestas concretas, y que fuera entregado al Poder Ejecutivo en marzo de 1995; también dedican muchas jornadas al análisis del obsoleto Estatuto Agrario para finalmente elaborar un documento de “Aportes a la reforma del Estatuto Agrario” entregado al Parlamento en septiembre de 1995. En ambos casos, la respuesta fue el silencio.

ORGANIZACIONES CAMPESINAS	No. de Bases	No. de Socio/as
1. Organizaciones Campesinas Nacionales		
Coordinadora Interdepartamental de Sin Tierras (CIST)	14	578
Federación Nacional Campesina (FNC)*	322	9094
Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)*	46	2098
Movimiento Juvenil de Campesinos Cristianos (MJCC)	34	565
Organización Nacional Campesina (ONAC)	153	3536
Organización de Lucha por la Tierra (OLT)	25	1159
Unión Campesina Nacional (UCN)	72	1528
2. Organizaciones Campesinas Regionales		
Coordinación Zonal de Comités de Agricultores de Caazapá	25	350
Asociación Regional de Agricultores (ARA) Guairá, Caazapá.	12	118
Asociación de Coordinación Central de Horticultores (ACCH)	5	42
Coordinación Campesina de Ñeembucú	3	s.d.
Coordinadora de Organizaciones Campesinas de la Cordillera	11	s.d.
Coordinadora Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI)	13	562
Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA)	79	5408
Central de Productores Hortigranjeros Feriantes del Alto Paraná	50	360
Coordinadora Campesina de Itapúa (CCI)	5	150
Asociación Independiente de Productores Agrícolas de Itapúa (ASIPAI)	6	270
Coordinadora Independiente de Agricultores de la Región Norte de Itapúa (CIARNI)	7	s.d.
3. Organizaciones Campesinas Distritales		
Organización Campesina Unida (OCU)	s.d.	80
Organización Campesina de San Joaquín (OCSJ)	18	90
Organización Campesina de Carpa Cué (OCCC)	23	120
Asociación de Pequeños Productores Ignacianos	s.d.	s.d.
4. Otras Organizaciones Campesinas Apoyadas por ONGs		
ALTER VIDA (Guairá, Caaguazú)	17	240
CIPAE (Alto Paraná, Caaguazú, Canindeyú, San Pedro)	28	418
SEPA (Cordillera, Paraguari)	5	50
SATOC (Paraguari)	40	313
TEKO PYAHU (San Pedro)	27	212
TOTALES	1013	27341

*Fuente: en base al Censo de Organizaciones Campesinas, CDE 1994. Datos actualizados a marzo 1998, excepto en los casos marcados con **

La MCNOC no cuenta con recursos propios lo que dificulta su funcionamiento; su futuro dependerá del modo cómo se resuelva enfrentar la situación del sector y de la capacidad de sus líderes en mantener un frente común, más allá de sus diferencias y divergencias en

cuanto al modo más apropiado de relacionarse con otros actores.

Los reclamos campesinos hoy como ayer incomodan. De hecho, el “campesinismo” que otrora fuera una ideología de Estado y un instrumento de legitimación del régimen autoritario, hoy día parece perder vigencia en un mundo global que no admite localismos. Además, cuando la voluntad de apoyar al sector es escasa y cuando las estrategias y planes para enfrentar el malestar campesino no se concretan, resulta fácil para los organismos públicos invocar al mercado o la necesidad de mayor productividad y competitividad, pretendiendo con ello justificar determinismos estructurales o tendencias inexorables que explicarían la creciente marginalidad campesina.

No es casual entonces que la represión puntual, focalizada pero persistente, sea la respuesta más recurrente a la movilización campesina, especialmente la que da lugar a conflictos de tierra. En el Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 1996, se registran, en el lapso de un año, “al menos 8 asesinatos de miembros de organizaciones campesinas, 5 atentados frustrados contra la vida de dirigentes campesinos, 2 casos de envenenamiento colectivo doloso en perjuicio de asentamientos campesinos, 2 denuncias por tortura contra policías, 387 detenciones de campesinos, muchas de ellas sin orden escrita de juez competente, y en muchos casos con órdenes judiciales ilegales de captura genérica, y 15 desalojos, la mayoría de ellos violentos, con quema de ranchos, destrucción de cultivos y robo de utensilios de labranza y animales” (Riquelme/CDE-IDHH 1996).

En los últimos tiempos, las marchas campesinas hacia la capital, que se repiten año tras año desde marzo de 1994, marchas programadas, pacíficas y estoicas pero que no dejan de tomar por sorpresa al Gobierno, han sido ocasiones privilegiadas para detectar esa otra mirada que la sociedad proyecta en relación a los campesinos: “asociación ilícita para delinquir”, “grupos radicalizados que propician el desorden civil”, “manejados por líderes que no son campesinos”, “organizados con ayuda exterior”, “instigados desde los pulpitos”, etc. Con estos y otros epítetos, ciertos sectores han pretendido desmeritar un enorme esfuerzo campesino por hacerse sentir. La virulencia verbal contrasta con la precariedad del movimiento y evidencia las dificultades en asumir una problemática que, a pesar de los intentos y esfuerzos por traducirla en planes y propuestas, sigue siendo mal encarada.

Las ONGs: Asociaciones Civiles y Fundaciones

Perfiles: características y orientaciones

La mayoría de las ONGs se crean en la década del 80, en un contexto de represión e intransigencia, a iniciativa de grupos pastorales de la Iglesia Católica y otras Iglesias Cristianas o de profesionales y técnicos con militancia social. Estos últimos, en algunos casos formados en el extranjero y sin posibilidades de reubicarse en el ámbito académico o en el ámbito estatal. Así se constituyeron pequeños colectivos, equipos de trabajo, que

desarrollaron actividades de investigación o de promoción de grupos de base en sectores marginales, fundamentalmente campesinos y pobladores urbanos .

Las ONGs son poco numerosas, si comparamos con la situación de otros países del continente. Así mismo, abarcan distintos campos de actividad, lo que no siempre contribuye a la especialización. Se financian fundamentalmente con recursos externos, de agencias europeas y norteamericanas y son escasas las que acceden a algún recurso del Estado. La vinculación con el Estado es nula o conflictiva en la década del ochenta, situación que comienza a cambiar en esta década de transición democrática.

El Directorio de Organizaciones Privados de Desarrollo del CIRD 1995, que fuera en parte actualizado para esta consulta, incluye un conjunto de entidades que presentan características afines y vínculos de cooperación cuyos rasgos más resultantes sintetizamos a continuación. Se identifican actualmente 234 instituciones, de las cuales 144 tienen la forma jurídica de Asociaciones Civiles sin fines de lucro y 69 son Fundaciones y el resto corresponde a instituciones eclesiales, universitarias y culturales.

Forma jurídica de las ONGs

CARÁCTER	Nº
ASOCIACION CIVIL SIN FINES DE LUCRO	144
FUNDACION	69
CENTROS CULTURALES	9
INSTITUCION UNIVERSITARIA	5
OTROS	7
TOTAL GENERAL	234

Fuente: CIRD, 1995

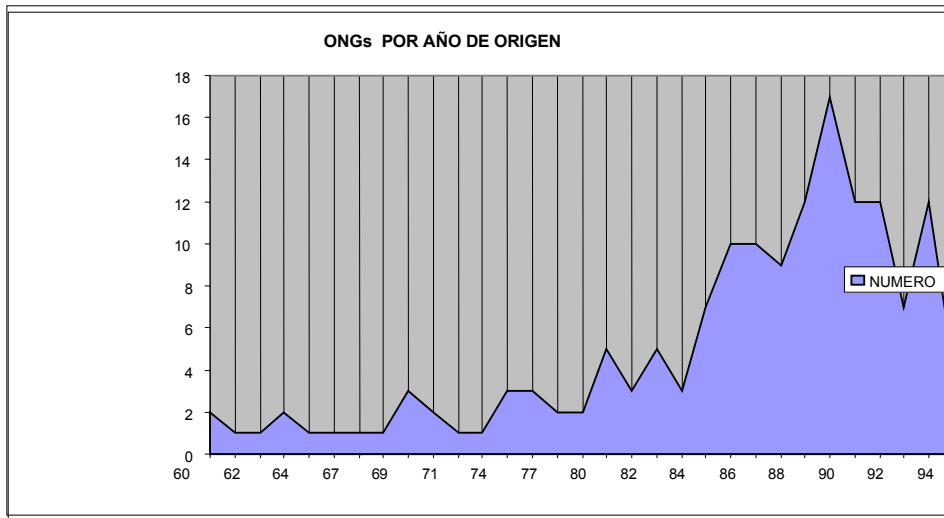
Los datos disponibles indican que la mayor parte de estas instituciones tienen personería jurídica, lo que no era la norma sino la excepción en tiempos del régimen autoritario en que funcionaban de facto. Suponemos que la misma situación se reproduce al interior de las Fundaciones, sobre las que se carece de información ya que el Directorio CIRD 1995 no incluye a la mayoría de las mismas y no fue posible obtener información actualizada a través del Centro de Fundaciones del Paraguay (CEFUPA).

Personería Jurídica de las ONGs

PERSONERIA	Total
NO	27
SÍ	129
EN GESTIÓN	14
SIN DATOS	64
TOTAL	234

Fuente: CIRD, 1995

Es muy evidente la evolución cronológica de la creación de ONGs en los últimos años. Demuestra gradualmente el paso de las mismas desde las primeras décadas de fundación, cuando las primeras ONGs se crearon en los sesenta, evolucionan muy lentamente a razón de 2 por año en la década del setenta, y a partir del 80 comienza el boom, coincidiendo con la decadencia de la dictadura. El pico de creación de nuevas instituciones se dio en 1990, por lo que se evidencia la transición tardía de las organizaciones sin fines de lucro desde la década de los sesenta al comienzo del siglo XXI. El CIRD estima que desde 1990 se crearon 103 ONGs.



En aquellas instituciones sobre las que sí se disponen de datos, en 1995 contaban con un personal fijo de 1.636 profesionales, excluyendo los administrativos y voluntarios. Si se suman todas estas categorías, estas instituciones, o mejor 168 de ellas –sobre las cuales hay información–, vinculan a 6.400 personas. Además, un número pequeño de instituciones movilizan un número considerable de voluntarios o miembros; pero el valor modal más repetido es de 9 voluntarios por institución.

No todas las instituciones han respondido a la pregunta acerca de los fondos que manejaban en 1995, sólo 66 de ellas. En estos casos, el monto global de financiamiento ascendía a unos US\$ 8 millones, o un promedio de US\$121.212 por institución. Este promedio no es generalizable, porque las ONGs que no declararon ingresos pueden ser más pequeñas y con menos recursos. Se incluye aquí a 40 ONGs que declararon tener autofinanciamiento, o financiamiento local, lo que representaba un aporte de US\$ 1,8 millón, o el 23% de sus ingresos.

En sólo 17 de los 220 distritos del país hay ONGs, el 90% de las mismas están localizadas en la Capital, Asunción. Ciudades como Coronel Oviedo, Fernando de la Mora, Ciudad del Este y Encarnación cuentan con 5 a 8 ONGs. Las demás ciudades entre 4 y 1 ONG.

Ubicación de las Sedes de ONGs por ciudades.

CIUDADES	NUMERO
ASUNCION	181
CORONEL OVIEDO	8
FERNANDO DE LA MORA	6
CIUDAD DEL ESTE	5
ENCARNACION	5
CHACO/FILADELFIA	5
VILLARRICA	4
PEDRO JUAN CABALLERO	3
SAN JUAN BAUTISTA	3
LAMBARE	2
AREGUA	1
LUQUE	1
PILAR	1
SAN JUAN NEPOMUCENO	1
SAN LORENZO	1
TOBATI	1
VILLA FLORIDA	1

Fuente: CIRD, 1995

Líneas de trabajo y población meta

De 171 ONGs registradas en el Directorio CIRD 1995, actualizado con otras listas, las líneas de trabajo son: Asesoría, Asistencia, Capacitación, Educación, Comunicación, Difusión, Consultoría, Créditos, Documentación, Investigación, Sistematización, Publicaciones, Trabajo de Campo, Asistencia Técnica y Gestión de Proyectos. La especialización en este sentido no es muy grande. Capacitación, Difusión, Asistencia Técnica, Asesoría en Investigación eran realizadas por más de una tercera parte de todas ellas.

Las poblaciones, meta de la labor, son campesinos, mujeres, jóvenes, niños y familias de bajos ingresos. Se registran apoyos especializados dirigidos a maestros, municipios y Parlamento, y también, como en el caso de instituciones de educación cívica a “toda la población”.

El perfil de las ONGs paraguayas puede verse con más detalle en el cuadro siguiente, que registra la orientación de sus acciones. El grupo mayor de ONGs es el de ampliación de derechos (25%), de fortalecimiento de la ciudadanía o derechos específicos de mujeres, de niños, de campesinos. En segundo lugar están las que hacen asistencia y ayuda a sectores o personas de los sectores más vulnerables, pobres, niños, enfermos (21%). Los centros de investigación ocupan el tercer lugar (18%). Pero hay instituciones de investigación que

combinan sus trabajos con tareas de promoción y desarrollo (14%) y con tareas de ampliación de derechos (4%).

PERFIL DE ONGs SEGÚN LA ORIENTACIÓN DE SUS ACCIONES
(en porcentaje)

AMPLIACION DE DERECHOS	25
ASISTENCIA Y AYUDA	21
INVESTIGACION	18
PROMOCION Y DESARROLLO	14
CULTURALES	12
AMPLIACION DERERECHOS CON INVESTIGACION	4
PROMOCION Y DESARROLLO CON INVESTIGACION	4
PROMOCION Y DESARROLLLO CON AMPLIACION DE DERECHOS	2

Fuente: CIRD, 1995.

Las más antiguas son las de asistencia, que predominan en la década del setenta, cuando se incrementan las instituciones culturales y las de promoción. En el 80 se crean con más frecuencia las de investigación con promoción y en el 90 son más numerosas las de ampliación de derechos.

Una nueva realidad: las Redes

Las redes son un fenómeno propio de la década del noventa, aunque algunas surgen a fines de los ochenta, cuando se hace necesario aunar esfuerzos, analizar con otros/as el presente y tratar de incidir o al menos de hacerse oír a nivel Estatal. Las mismas se establecen sobre la base de diferentes criterios, pero fundamentalmente se trata de redes temáticas. Actualmente, las redes involucran a unas 80 ONGs, aunque algunas de ellas participan en más de una, por lo que se trata de un dato aproximado pero que indica la importancia que adquieren las mismas (ver Anexo II). La composición de las redes no significa que todas tengan aún estabilidad o acciones conjuntas de envergadura. Su conformación ha supuesto la adquisición de nuevas habilidades y vínculos de confianza que no siempre preexistían.

Algunas de las llamadas redes son **instituciones**, con su propia administración aunque su directorio esté conformado por representantes de ONGs miembros. Tal es el caso de DECIDAMOS, que tiene como misión la defensa de derechos y el desarrollo de la ciudadanía, o de Saká que tuvo como objetivo el control electoral desde la sociedad civil.

Otras redes son **temáticas** o instancias de coordinación de actividades, como la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), que incluye a ONGs e Instituciones Cívicas; la Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo; la Red Ambientalista; la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, etc.

Se destaca la labor de las redes en la reflexión sobre temas de interés, en el posicionamiento

ante problemáticas diversas, en la negociación y discusión de criterios con organismos públicos, en la presentación de propuestas de modificación de leyes ante el Parlamento. Todas estas actividades prosperan en esta década de “irrestricada libertad” de opinión y ello está contribuyendo a una mayor efectividad y visibilidad de la labor de las ONGs, aunque aún con limitaciones.

Vale resaltar, a modo de ejemplo, la labor de la CMP, iniciativa de profesionales amparadas por el CEPEM/UCA que se reúnen a finales de 1986 y que conduce a la realización del Primer Encuentro Nacional de Mujeres en junio de 1987, dónde se analiza la situación jurídica de las mujeres en Paraguay y se acuerda conformar la Coordinadora. En mayo de 1988, en vísperas del segundo Encuentro Nacional de Mujeres, la CMP se conforma teniendo como referentes “los principios del feminismo, el respeto a los derechos humanos, el pluralismo” y se compromete a “luchar por un nuevo orden social sin desigualdades de género y por sobre todo, mantener la observancia constante de las reglas de la democracia y la participación equitativa de hombres y mujeres en todos los niveles del poder” (Memoria, 1997).

La CMP nació en la consulta, creció con la reflexión y se fortaleció en la acción. En 10 años de actividad continua, la CMP ha trabajado por lograr la igualdad ante la ley, en especial, la elaboración de propuestas de modificación al Código Civil incorporando la perspectiva de género (1987-1992). También aportó a la introducción de principios de igualdad en la Constitución Nacional de 1992 y, ha colaborado en la creación de la Secretaría de la Mujer, buscando el compromiso de los presidentiables (1993) y elaborando el perfil de la responsable de la nueva instancia. En 1996, se establece un convenio entre la CMP y la SM en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (SM/BID), para colaborar en la generación de información y en posibles consultorías.

A través de diferentes eventos, seminarios, talleres, la CMP ha contribuido significativamente al análisis de la situación de las mujeres en el país. Para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), la CMP se encarga de elaborar los diagnósticos y evaluaciones para el documento no gubernamental, lo que incluyó encuentros en distintos puntos del país (Camino a Beijing, Kuña Paraguay Beijing Rapere, 1995). En 1996 se constituye una Comisión Tripartita integrado por NNUU, la Secretaría de la Mujer y la CMP con el propósito de hacer un seguimiento al cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing en nuestro país.

Otro ejemplo de red que crece y se enfrenta a los nuevos desafíos es el de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), conformada actualmente por 11 instituciones (incluyendo instituciones religiosas con hogares de atención a niños). Esta coordinadora se origina en la campaña organizada en 1988 por la Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Gobierno, lo que se logra en 1990 (Ley 57/90), año en que se inicia el proceso de la conformación de la CDIA, cuya misión

original es la vigilancia del cumplimiento de la Convención y la difusión permanente de los derechos del niño en la Sociedad.

En este caso, una primera tarea fue la de la adecuación normativa de la ley del Código del Menor a la Ley 57/90. Una vez constatadas las debilidades de la Dirección General de Protección al Menor, la CDIA participa de la constitución de lo que entonces se llamó el Foro Permanente por los Derechos del Niño, dónde convergen organismos públicos y privados quienes se sinceran con relación al cumplimiento de los Derechos del Niño en el país, ejercicio que concluye en la elaboración de un anteproyecto de Código, presentado al Parlamento en 1996. En ese año, también integran el Comité Técnico del Plan Nacional por la Infancia, junto con organismos públicos e instituciones religiosas, pero al parecer aquí no se ha logrado aún avanzar. También han sido convocadas en varias ocasiones, para contribuir a la implementación del Programa Niños de la Calle (SAS/BID). Se analiza ahora la manera de apoyar la descentralización con programas de capacitación a funcionarios municipales, para promover conjuntamente con los municipios iniciativas y proyectos dirigidos a la atención de los niños. En la misma línea, se acompaña el proceso de definición de estrategias de descentralización con el SENADI/Ministerio de Salud y Bienestar Social.

Redes como la Ambientalista también constituyen espacios desde los cuales se interpela a las instancias públicas y en algunos casos, a la cooperación multilateral (Yacyretá, Hidrovía). La Red Rural es una de las primeras en gestionar un proyecto FOMIN/BID de Capacitación a Jóvenes Rurales, con un componente de capacitación a las instituciones que brindarán servicios. Así pues, se abre un nuevo ámbito de interlocución con las agencias de la CID, quienes hasta hace poco veían a las redes como superestructuras que no eran beneficiarias de apoyo institucional.

Por último, cabe mencionar que un número significativo de ONGs locales participan en redes regionales e internacionales, lo que también constituye una oportunidad de relacionarse con experiencias diversas y muchas veces similares, de dialogar sobre problemáticas comunes, de actualizarse y capacitarse en nuevos temas y metodología de intervención. En la base de datos que fuera utilizada para elaborar el Directorio de ONGs 1995 se registra 40 redes, consejos, comisiones y asociaciones a nivel internacional del que forman parte ONGs locales (ver Anexo II), algunas de ellas con trayectoria en investigación, promoción y, en general abarcando distintos temas: medio ambiente, agricultura, desarrollo y cooperación, población, mujeres, infancia, radios comunitarias, salud reproductiva y planificación familiar, etc.

Evaluación

Durante el régimen anterior, las ONGs cumplieron un papel importante de crítica y de promoción de los grupos populares que lograron organizarse en torno a reivindicaciones

puntuales. También han apoyado la creación de entidades gremiales, como son las centrales obreras y asociaciones campesinas en distintos niveles.

El clima de represión en la década del ochenta limitaba las libertades y atrajo la solidaridad de agencias de cooperación quienes encontraron en las ONGs un ámbito propicio de relacionamiento, puesto que era ahí donde se generaba información y análisis crítico sobre la situación social, económica y política, difícil de obtener por otros medios, así como, procesos educativos novedosos con agentes sociales de cambio (líderes comunitarios, profesionales) en la línea de la educación popular.

Con la apertura democrática, los roles cambian y se presentan otros problemas y desafíos:

- Se da un relativo vaciamiento de miembros calificados de ONGs, quienes son reclamados por un Estado que inicia procesos de modernización y se democratiza, sobre todo a nivel municipal, que reclama profesionales con experiencias válidas de trabajo social.
- Las ONGs se orientan a fortalecer el proceso de democratización, promoviendo la vigencia de libertades, la educación cívica y la participación ciudadana, la preparación y control de los procesos electorales
- Contribuyen a la producción del conocimiento a través de publicaciones y de la participación y organización de eventos sobre diferentes problemáticas, así como en la realización de consultorías para el Estado y la CID.
- Apoyan la organización de sectores populares que logran conformar instituciones propias y más representativas, y las asesoran en la búsqueda de financiamiento externo o a nivel de sus reivindicaciones, en particular ante instancias del Estado (Parlamento y Ejecutivo, además del Judicial).
- Diseñan y ejecutan programas y proyectos orientados hacia la satisfacción de necesidades básicas, experimentando con alternativas tecnológicas, la diversificación productiva y la agroecología, a través de experiencias puntuales pero buscando ahora resultados concretos y sostenibles en el tiempo.
- Se asiste a la conformación de redes temáticas para reflexionar y activar en campos específicos (desarrollo rural, género, medio ambiente, infancia, jóvenes, etc.).

Resulta difícil hacer un balance de la situación actual de las ONGs, ya que constituyen un sector muy heterogéneo, y poco diagnosticado; pero, en líneas generales, y en un contexto de congelamiento y reducción de la tradicional cooperación al desarrollo, las mismas

encuentran dificultades para posicionarse ante los cambios, establecer alianzas estratégicas, prepararse para tiempos difíciles y adecuar sus estructuras y su operativa a nuevos desafíos y oportunidades del contexto. Esto supone cuanto menos tres cuestiones: el paso de las intervenciones aisladas a acciones conjuntas, de la pequeña escala a una mayor y, la mejor formalización de los objetivos y métodos de trabajo.

Prospectiva

El desafío de adecuar o reorientar líneas y programas de acción en el terreno de lo social no es, muchas veces, fácil ni rápido de encarar. Como veíamos, un cuarto de las ONGs orientan sus acciones hacia la defensa o ampliación de derechos, y la realidad indica que los derechos cívicos en alguna medida ya han sido conquistados, mientras que los derechos económicos y sociales aún requieren ser operativizados. Es decir, el desafío consiste en estos casos, en combinar un enfoque promocional con uno más técnico y operativo orientado a la gestión social; contribuir a que los sectores populares con los cuales se trabaja amplíen sus derechos y los ejerzan, lo que se dificulta en un contexto de crisis y de disminución de fondos de la cooperación solidaria, mientras que el acceso a recursos locales –privados y/o estatales– no es aún evidente.

- Existen experiencias exitosas de intervención social, ensayadas y practicadas con mucho esfuerzo y motivación, pero las mismas requieren hoy día ser rescatadas, sistematizadas, puestas a prueba en mayor escala o por otros agentes, es decir para poder ser transmitidas y replicadas. Todo esto también requiere del fortalecimiento de la capacidad organizativa y de gestión, de métodos de planificación estratégica para lograr mayor flexibilidad y eficiencia en las intervenciones, así como mejorar el diseño y la gestión de proyectos tanto en la línea productiva como social.
- Se han forjado vínculos históricos con las organizaciones y movimientos sociales, basados en la confianza, solidaridad y un acompañamiento en buena medida integral. Vínculos no siempre fáciles, con sus flujos y reflujos, pero que pueden ser capitalizados y adecuados a tareas más complejas y diversas. Al igual que los partidos políticos, las organizaciones sociales están enfrentando situaciones difíciles, de profundas transformaciones. En su gran mayoría ellas han tenido un crecimiento rápido pero por lo mismo caótico. El ritmo de los acontecimientos, muchas veces difíciles de prever, la ampliación de los reclamos, los conflictos internos de poder también han dificultado el vínculo e incidido en aspectos tales como la continuidad de los procesos de educación encarados de común acuerdo. Para las ONGs, la educación tiene diferentes aristas: intercambiar saberes, ensayar y adoptar nuevas destrezas para la labor práctica, pero también ayudar a dar sentido a la experiencia colectiva, a asumir la propia historia e identidad, y a adoptar nuevos roles.

- También los vínculos con las organizaciones sociales y las agencias de cooperación se han vuelto más complejas. La tradicional división de papeles entre proveedores de fondos (agencias), de servicios (ONGs) y beneficiarios (organizaciones sociales) se complejiza ante la presencia de vínculos más directos entre las agencias y los beneficiarios por un lado, y la necesidad de vincularse al Estado por el otro, lo que no deja de deparar sorpresas. Se gesta así un nuevo entramado interinstitucional, dónde los roles y funciones tienden a diluirse o confundirse, de ahí también las suspicacias y las tensiones que derivan de lo que se interpreta como una supuesta competencia por fondos. Confusiones que sólo pueden ser superadas con información, diálogo, reflexión sobre los cambios y reposicionamientos. Sólo aquellas ONGs que logren actuar con transparencia, que lleguen con contenidos y directrices claras, que promueven una asociación “solidaria”, de complementariedad y autonomía, podrán estar a la altura de los desafíos que los tiempos imponen y contribuir así a superar situaciones conflictivas.
- La cuestión de la filantropía empresarial merece una reflexión aparte, es un tema aún poco explorado. Hay diferentes posturas al respecto, para algunos no hay incentivos y para otros, no hay interés por parte de los empresarios en aportar a la cooperación para el desarrollo. Puede que lo que predomine sea la desinformación y falte más sensibilización ante el tema. Lo cierto es que históricamente la ayuda del empresariado, que aún requiere ser cuantificada, se orientó hacia acciones de beneficencia y asistencialismo. Causas como el combate del cáncer, la lepra, el SIDA últimamente, el alcoholismo, la atención a ancianos y huérfanos, han sido asumidas por sectores del empresariado, así también como el fomento de las artes y de la cultura. Temas más sensibles como el cambio cultural, la igualdad de oportunidades, la justicia social, la ampliación de derechos y la promoción de organizaciones sociales no han sido prioridad; también es cierto que poco es lo que se ha trabajado en este sentido.
- La necesidad de un replanteo de la relación entre contrapartes y agencias de cooperación es actualmente objeto de reflexión. Se admite la necesidad de una mayor transparencia y sinceramiento en cuestiones de fondo. Esto incluye la transparencia en los criterios para establecer líneas prioritarias de acción, de asignación de recursos, de evaluación de resultados e impacto. En el caso de las ONGs se trata de compartir criterios operativos, analizar las alternativas en juego y la viabilidad de las intervenciones. Por su parte, las organizaciones sociales requieren justificar y priorizar sus demandas, analizar el modo en que se asumen compromisos, evaluar los apoyos recibidos. Tanto la búsqueda de soluciones como la capacidad de replicar experiencias exitosas pueden beneficiarse a partir de este sinceramiento de conjunto. Se requiere pues superar una actitud meramente reivindicativa o de reclamos y la desconfianza; de una

cooperación entre contrapartes no sólo financiera sino también técnica y comprometida con una realidad compleja e incierta, dónde los resultados sean visibles pero también dónde la autocrítica contribuya al diálogo y mutuo entendimiento.

Existen nuevos cauces y perspectivas de vinculación con el Estado, tanto a nivel central (Poder Ejecutivo, Parlamento), como a nivel regional y local (Municipios y Gobernaciones). Las ONGs pueden contribuir a la reforma del Estado evidenciando y combatiendo el clientelismo –o vicio frecuente de relacionamiento del Estado con su público–; también pueden contribuir a desarrollar una ética de la función pública con la reflexión y el análisis comparado y, a la descentralización orientada hacia la participación ciudadana. Se requiere de capacitación para estas tareas delicadas, y también extraer las lecciones de las pocas pero significativas experiencias de vinculación con el Estado en años recientes.

En el taller entre ONGs, realizado en el marco de esta consulta, dónde se trataron algunos de los problemas que aquí se mencionan, los participantes coincidieron, a modo de síntesis, en la necesidad de “construir visiones compartidas” de manera a encarar problemas y desafíos e incidir en la dirección deseada, así como “una nueva modalidad de solidaridad interinstitucional”, lo que alude a la práctica de valores tales como transparencia, diálogo y confianza mutua; “la formación y capacitación permanente”, es decir, profesionalizarse para estar a la altura de las nuevas demandas y de interacciones sociales más complejas, pero también la “capacidad de reconocer logros y limitaciones” y, especialmente, “demostrar lo que somos capaces de hacer”, o sea revalorar el camino recorrido y no perder el rumbo en el proceso de reconversión.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (CID) Y LA SOCIEDAD CIVIL

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) se inserta en un escenario internacional marcado por la globalización con predominio del capital financiero y la presencia de grandes bloques económicos con distintas hegemonías y niveles importantes y diversos de conflicto. Con el fin de la guerra fría, nuevas realidades y conflictos influyen en el posicionamiento y en las prioridades de la CID. Hoy día, hay mayor presencia de intereses económicos y comerciales en la cooperación técnica y financiera y tienden a disminuir los montos de las donaciones en el caso de América Latina.

En Paraguay, la CID tanto a nivel multilateral como bilateral se ha reactivado a partir de 1990 y en muchos casos los montos comprometidos son cuantiosos, las prioridades y líneas de financiamiento o de cooperación técnica no reembolsable son bastante similares y sin embargo, la coordinación interinstitucional entre agencias de cooperación es insuficiente, lo que repercute de distintas maneras tanto a nivel del sector público como de la sociedad civil. En esta década, el Banco Mundial (BM) reanudó sus relaciones con Paraguay y la Unión Europea (UE) entró en escena. La cooperación que se realiza por el “canal no gubernamental” es más difícil de cuantificar, pero hay indicios de que tiende a congelarse y disminuir.

Lastimosamente es difícil aún visualizar el flujo exacto de recursos que aportan un número significativo de agencias y países. Los datos disponibles son incompletos y no siempre comparables. De hecho se requiere combinar diferentes indicadores (compromisos por ciclos de programación que varían en cada caso, desembolsos anuales por proyecto) para tener una idea más acertada del modo cómo ha ido evolucionando la CID, al menos en esta década. Conviene que esta situación se revierta y es de esperarse que la creación de un Centro Nacional de Información sobre Desarrollo Económico y Social en la STP permita una mayor colaboración y coordinación en lo que hace a información, ya que ésta también es un requisito ineludible para una mejor gestión y participación ciudadana en el campo del desarrollo.

Según datos oficiales, los proyectos de cooperación técnica en ejecución 1996/1997, al menos los que requieren del aval de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), eran 151 y los aportes no reembolsables comprometidos por las fuentes cooperantes llegaban a US\$ 279 millones. La cooperación bilateral contribuía entonces con el 60% de los aportes y el 40% correspondía a la cooperación multilateral (STP, 1997). En 1999, se registran 107 proyectos por un monto total de US\$ 204.813.022, de los cuales US\$ 57.764.051 o el 28%

desembolsados (STP, 1999).

Por su parte, Naciones Unidas contó con un Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo que diera lugar a un Informe de Cooperación para el Desarrollo con datos de 1991 y 1993-1995, pero ese ejercicio se suspendió. En ambos ejercicios, la información no es exhaustiva y en algunos casos se incluyen préstamos, lo que distorsiona los resultados. En síntesis, es aún difícil apreciar cómo ha evolucionado el flujo de la CID a través de los años y cual es la parte correspondiente al sector privado o sociedad civil (ver Anexo III).

El BID y las nuevas orientaciones en relación a la Sociedad Civil

En 1994, en el proceso de la Octava Reposición de Capital, la Asamblea de Gobernadores del BID dispuso que el 40% del monto de los préstamos se oriente hacia los sectores sociales. Esta nueva orientación social del BID responde a distintos motivos. Para algunos se trataría del redescubrimiento de una concepción más integrada del desarrollo. Para otros constituye una respuesta a los resultados insuficientes en el campo del desarrollo, de ahí el interés por experimentar con nuevas estrategias, más aún ante la amenaza de inestabilidades sociales que comprometen la gobernabilidad y la seguridad ciudadanas. Otros más, consideran conveniente mejorar el capital social y humano asegurando con ello una mayor competitividad en mercados más globales. También se perfila una creciente preocupación por el fenómeno de la pobreza y la necesidad de una distribución más equitativa de la riqueza de manera a incorporar a más consumidores al mercado. Por último, hay quienes apuestan a una mayor igualdad y mutua conexión social de los ciudadanos como requisito básico para la democracia y el desarrollo (Reilly, 1997).

Sea cual fuere la motivación o impulso inicial, la revalorización de la dimensión social del desarrollo plantea desafíos y oportunidades que obviamente varían según los países. Sin embargo, en todo el hemisferio se está replanteando el vínculo y el tipo de responsabilidades entre el sector público y el sector privado, o más específicamente, entre el Gobierno, los empresarios y los ciudadanos organizados, y la CID también puede incidir en este tipo de replanteamientos.

La democratización y la emergencia del fenómeno ciudadano plantea la necesidad de una reelaboración, conceptual y práctica, del papel de la participación ciudadana, más aún en países como el nuestro, donde la emergente democracia está demostrando ser un proceso vulnerable, conflictivo y hasta reversible. Además, los fenómenos de globalización y la necesidad de reorientar la economía sobre bases más estables y sostenibles generan procesos de reformas institucionales y de ajustes estructurales, que incluso en una etapa inicial, pueden tener oportunidades/costos políticos y sociales. En algunos países, este

escenario obliga a los gobiernos a buscar nuevas alianzas para contrarrestar los efectos negativos de los ajustes y prestar más atención a los que se perfilan, a corto plazo al menos, como los perdedores en el proceso de integración y globalización.

En este nuevo escenario, no sólo se requiere de un Estado más normativo, orientador y eficiente, sino también de una ciudadanía más informada y organizada para ejercer sus derechos y responsabilidades, sin por ello pretender que las OSC sustituyan la acción del Estado, sino más bien la complementen e incidan a este nivel y en el del mercado.

Como se expresa en el documento “Marco de Referencia para la Modernización del Estado y el fortalecimiento de la Sociedad Civil” (BID, 1996):

“El fundamento de una Sociedad Civil robusta es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos. En ese sentido, el fortalecimiento de la Sociedad Civil está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promuevan el empleo, el ensanchamiento de la base empresarial con énfasis en la pequeña y microempresa, la formación de capital humano, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la descentralización, la participación ciudadana, la protección de los sectores más vulnerables, la eliminación de las discriminaciones de género y de otra índole, el establecimiento de un ambiente insitucional y normativo que permita el pleno ejercicio de los derechos cívicos”

Si bien en Paraguay los procesos que aquí se mencionan son aún incipientes o endebles o inexistentes, existe ahora mayor comprensión de los desafíos en juego; al menos se reconoce la necesidad de interacción e interdependencia, lo que en sí no es fácil de lograr, para enfrentar los desafíos del desarrollo y democratización. Se trata pues de crear un clima o condiciones apropiadas para asumir que es mucho más lo que puede lograrse a través de la negociación, concertación y la cooperación que a través de la indiferencia o el antagonismo. Sin embargo, combinar la crítica y la protesta con propuestas de cambio exige algo más que la tan mentada “voluntad política”.

El BID, el Estado y la Sociedad Civil en Paraguay

En el caso del BID, las instancias e instrumentos más adecuados para el fortalecimiento de la Sociedad Civil en Paraguay son: a) las iniciativas establecidas por el banco, tales como, la División “Estado y Sociedad Civil” y la Unidad “Mujer en el Desarrollo”, así como el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES); b) los préstamos corrientes orientados hacia el sector social; c) la cooperación técnica no reembolsable, y d) la

Representación.

La labor del BID en el tratamiento de determinados temas es clave, más aún cuando a los gobiernos les cuesta sentar postura. Es evidente que los gobiernos de la transición se han visto obligados a incorporar en su agenda aspectos tales como enfrentar el rezago a nivel de satisfacción de demandas sociales, la pobreza y el deterioro medio ambiental, pero por lo mismo, éstos no han dejado de ser temas relativamente secundarios, adoptados por influencia de los organismos de cooperación y ante la perspectiva de recursos a mano, de ahí también los rezagos en la ejecución de proyectos y, salvo excepciones, los pocos resultados obtenidos hasta el presente.

Desde 1994, el BID se encuentra ejecutando el octavo aumento de recursos. Entre los campos prioritarios de actividad se encuentran: a) reducción de la pobreza y equidad social; b) modernización e integración y, c) medio ambiente. En el periodo 1994-1998, el BID aprobó 15 préstamos para Paraguay por un monto de US\$ 402,75 millones y US\$ 7,4 millones de cooperación técnica no reembolsable. Del total de préstamos, 8 proyectos por valor de US\$ 126,85 millones o el 31% guardan relación con el sector social y la reducción de la pobreza. En cuanto a cooperación técnica no reembolsable, se aprobaron 15 proyectos por valor de US\$ 20.89 millones, de los cuales 6 por valor de US\$ 12,62 millones o el 60% en la línea de equidad social y pobreza.

En síntesis, en el quinquenio 1994-1998 se aprobaron 30 proyectos por un monto total de US\$ 431,64 millones de los cuales US\$ 28,29 millones o el 6,5% en concepto de cooperación técnica no reembolsable (ver Anexo III). Los proyectos o componentes de cooperación técnica, si bien modestos en términos de montos son importantes y estratégicos para el desarrollo de capacidades institucionales y la formación de recursos humanos, tanto a nivel del sector público como del privado.

En el periodo 1994-98 las prioridades estratégicas para el país fueron, en primer lugar, continuar con la contribución al desarrollo de los sectores sociales, en particular en la provisión de servicios básicos. En segundo lugar, mantener el apoyo a los sectores productivos, con especial énfasis en la diversificación del sector agropecuario, el mejoramiento de la capacidad competitiva del sector privado y en la capacitación laboral. Además, el BID se propuso en esta etapa enfatizar el fortalecimiento institucional, incluyendo la modernización del Estado.

La información disponible permite entrever que en el caso del sector social, el BID ha contribuido a apuntalar la reforma de la educación primaria, con resultados ya visibles y alentadores; también ha iniciado el apoyo al fortalecimiento institucional y la capacitación de recursos humanos en el sector salud, así como el fortalecimiento institucional en el sector saneamiento. También, se inició en 1996 PROPAIS-Programa de Inversiones Sociales de atención prioritaria a grupos vulnerables, es decir, niños de la calle y alivio a la

pobreza. Mientras que en la línea de apoyo a la llamada modernización del Estado, se inician los planteos y algunas medidas para encarar las reformas institucionales en los tres poderes de Estado y el apoyo a los procesos de descentralización del gobierno.

Por cierto que, el proceso de reforma, descentralización y desconcentración de la gestión pública plantea grandes desafíos y retos. Se trata de un proceso que ha generado expectativas y que aún está en sus inicios, pero ya hay indicios de que a nivel de proyectos, la problemática de la descentralización figura como un supuesto o no siempre está adecuadamente formulado.

Los programas de inversión social podrían dar lugar a una nueva dinámica de interacción social toda vez que exista claridad y agilidad en los procedimientos y mejore la capacidad de gerenciamiento de este tipo de programas. Tampoco se percibe aún con claridad en qué medida este tipo de programas podrían contribuir a la descentralización y por lo tanto al involucramiento de municipios y gobernaciones o complementar la labor de los ministerios en materia de política social.

En cuanto a las OSC, al menos en el caso de las ONGs, las relaciones con el Estado no son fáciles, tal es al menos la impresión que se desprende de la consulta realizada en el marco de este estudio. En ocasiones, se las rehuye de sutiles maneras o se sobreestima la capacidad de las mismas en enfrentar, sin mucha información ni capacitación en la operativa de los proyectos, nuevos esquemas y compromisos de financiamiento. Con los proyectos de inversión social se presenta una primera oportunidad de acceso a recursos estatales, sólo que pocas son las ONGs que pueden rápidamente adaptarse a los nuevos desafíos, mejorar sus tecnologías y ampliar su escala de intervención.

Desde 1994, el BID cuenta con una Unidad, hoy día División, “Estado y Sociedad Civil”, encargada de incorporar una nueva dimensión a los compromisos del Banco en cuanto a los préstamos para sectores sociales y alivio de la pobreza. Esta nueva dimensión se traduce por ejemplo en la adopción de principios o mandatos que deben regir todo el proceso o ciclo de proyectos: transparencia, fiscalización, participación, que comienzan a ser diseñados y aplicados en cada país. También se establecen los primeros diálogos entre los Gobiernos, la sociedad civil y el BID; tal ha sido la experiencia reciente desarrollada en Brasil, Colombia y México. En este campo, las experiencias no son forzosamente extrapolables y de hecho el proceso de consulta y diálogo ha dado lugar a distintos tipos de iniciativas.

En Paraguay, el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil deberá ser construido partiendo de la información y análisis sobre las experiencias previas y en curso así como de diagnósticos realistas y rigurosos sobre distintos agentes sociales. Sólo con más información, y difusión de conocimientos, se podrán encarar iniciativas varias, definir intereses y compartir acciones. La información ahora disponible, nos indica que el

fortalecimiento de las OSC puede y debe ser apuntalado a partir de las iniciativas en curso. La revisión de los convenios, operativas y resultados darían pistas para encarar la problemática de la sociedad civil de manera más realista y efectiva, más aún cuando los intereses no están del todo definidos y hasta pueden presentarse como contrapuestos. Se requiere rescatar para el análisis, el proceso reciente de cooperación para el desarrollo, con sus logros y limitaciones, su diversidad y potenciales, de manera a ir visualizando y construyendo nuevas estrategias, más dinámicas y flexibles, de cooperación para el desarrollo.

Pasando revista a algunos casos concretos

La nueva prioridad que el BID otorga a los préstamos para sectores sociales abre pues el campo para la intervención social en la gestión para el desarrollo, algo que suena novedoso y es estratégico en un país donde muchos préstamos y donaciones no han sido bien aprovechados, también por ausencia de contralores de la gestión pública.

Si bien los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo tienen como interlocutor privilegiado al Gobierno, el BID ha dado pasos importantes de acercamiento y de relacionamiento directo con actores o agentes sociales. En los últimos años se han ensayado distintas fórmulas de cooperación cuyos resultados deberían ser difundidos de manera a extraer las lecciones de la experiencia y ajustar el rumbo.

A través del programa de pequeños proyectos, del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y de las operaciones de cooperación técnica, el BID ha proporcionado respaldo a pequeños proyectos, operaciones microempresariales, proyectos para las mujeres rurales y últimamente los fondos de inversión social han dado cabida a las organizaciones comunitarias, y a ONGs, Municipios y Gobernaciones. Además, se han implementado programas y proyectos en la línea de préstamos para el sector social donde hay cabida para la participación social, la de los beneficiarios directos, como son las Asociaciones de Microempresarios, pero también Cooperadoras de Escuela, Juntas de Saneamiento, etc.

A continuación se presentan algunos casos de proyectos implementados en años recientes que involucran a OSC.

En la línea de la corriente principal de préstamos para el Sector Social:

Crédito para la microempresa (1992). (US\$ 10 millones del Capital Operativo (CO), con una Cooperación Técnica (CT) no reembolsable consistente en US\$ 1.800.000 del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y US\$ 700 mil del Fondo Suizo de Cooperación Técnica y Pequeños proyectos). Organismo Ejecutor: Banco Central del Paraguay (BCP).

Estos fondos se destinaron a aumentar la oferta de crédito accesible para microempresas a través de instituciones financieras intermedias (IFI). El proyecto contemplaba el

establecimiento de una ventanilla de redescuento en el BCP que otorga fondos a las IFI que reúnan los requisitos para otorgar fondos a las microempresas. Se pretendía asegurar la disponibilidad de tecnología financiera apropiada para un sector cuya participación en el PIB ha aumentado en todo el país y se prestó atención a los efectos ambientales de todas las operaciones de crédito en todos los niveles (BID, Informe Anual 1992).

Programa Global de Crédito para microempresas: fase II (1997). (Préstamo de US\$ 20 millones del CO y US\$ 2 millones del FOE para CT) Organismos Ejecutor: Banco Central del Paraguay.

Al facilitar el acceso al crédito a intereses de mercado para microempresarios e institucionalizar estos préstamos del sector financiero formal, este programa apoya el desarrollo de la capacidad productiva y comercial del amplio sector de microempresas. Se financiarán unos 12 mil préstamos nuevos para microempresarios, por medio de instituciones financieras intermediarias de todo el país, que se usarán como capital de trabajo o para la compra de activos fijos. Se promueve la participación de las mujeres, puesto que representan una parte importante de los microempresarios del país, tanto en el sector informal urbano como en las fincas familiares. La asistencia técnica se centra en la eliminación de los obstáculos institucionales y regulatorios por los cuales los microempresarios no consiguen crédito. Los consultores trabajan con las instituciones financieras participantes a fin de mejorar su capacidad crediticia y sus servicios financieros, disminuyendo sus gastos de operación y mejorando los análisis de riesgo crediticio. El programa procura también ampliar la gama de intermediarias participantes y promover servicios nuevos de financiamiento, como arrendamiento financiero (leasing) y tarjetas de crédito, así como el ahorro voluntario (BID, Informe Anual 1997).

Mejoramiento de la Educación Primaria (1993). Préstamo de US\$46,5 millones del FOE y otro de US\$6,3 millones del CO. Organismo Ejecutor: Ministerio de Educación y Culto.

El programa apoya la reforma curricular a nivel preescolar y primario, mejoras físicas en 400 escuelas, el desarrollo de material didáctico y de libros, la asignación de recursos suplementarios para la formación de maestros y mayores oportunidades de capacitación docente. Entre las metas del programa se espera extender la cobertura de la escolaridad básica, contribuir a la reducción de la tasa de repitencia y de la tasa de deserción, principalmente en zonas rurales y urbanas marginadas, y establecer programas útiles para alumnos que hablan sólo guaraní. En respaldo de cada uno de estos objetivos específicos, el fortalecimiento institucional del organismos ejecutor pone de relieve la instalación de equipo de manejo de la información en el Ministerio y de un sistema de mantenimiento que abarcará 2.000 escuelas cuando concluya el programa (BID, Informe Anual 1993).

Programa de formación y capacitación laboral (1994). (Préstamo de US\$ 20.745.000 del CO y US\$ 3.503.000 no reembolsables del FOMIN). Organismo Ejecutor: Ministerio de Justicia y Trabajo.

La población económicamente activa creció el 50% entre 1972 y 1993, elevando la tasa de desempleo al 14,4% en 1992. Los trabajadores más jóvenes y las mujeres han sufrido los mayores efectos del aumento del desempleo. Los objetivos del programa son proporcionar una formación vocacional apropiada a las personas que se incorporan al mercado laboral por primera vez, mejorar los conocimientos de los trabajadores del sector productivo de la economía paraguaya y aumentar la capacidad gerencial de las pequeñas y microempresas de zonas urbanas y rurales. Las actividades del programa se llevan a cabo en dos etapas: reforma sectorial en la primera y capacitación basada en la demanda en la segunda durante un periodo de cinco años (BID, Informe Anual 1994).

Programa de reformas de la atención primaria de salud (1997). Prestamo de US\$ 39 millones del CO, con intereses solventados parcialmente por la FFI. Organismo Ejecutor: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS).

Las reformas iniciadas con este programa llevarán a un sistema de atención primaria de salud más eficiente y equitativo, capaz de reducir la mortalidad materna y perinatal, que es uno de los principales problemas de salud del país. Se realizan mejoras de infraestructura y equipo en cinco hospitales regionales y 24 centros de salud de todo el país a fin de crear una red de servicios de salud materno-infantil de buena calidad. El programa también financia la capacitación de personal de salud con miras a mejorar la atención a la salud materno-infantil. Con el propósito de mejorar la coordinación entre proveedores públicos y privados y con el sistema de seguridad social, el programa fortalecerá el papel regulatorio y normativo del Ministerio de Salud (BID, Informe Anual 1997).

De la Cooperación Técnica para proyectos sociales:

Respaldo para las mujeres en el Desarrollo (1992). (US\$ 1.370.000 de CT no reembolsable) Organismo Ejecutor: Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN)/Programa de Desarrollo Humano.

La DIBEN, a través de su Programa de Desarrollo Humano, promovió la participación de la mujer en el desarrollo y mejoras en su situación económica. La meta era beneficiar a unas 8 mil personas, mujeres de bajos ingresos y sus familiares, en zonas rurales y urbanas marginales de 10 departamentos de la región oriental del país. El programa incluía el fortalecimiento de la DIBEN y de ONGs así como la capacitación de las mujeres en actividades productivas como agricultura, costura, artesanía y en problemas ecológicos

(BID, Informe Anual 1992).

Programa de Inversiones Sociales (1996). (US\$ 20 millones de CO, con interés parcialmente subsidiado por la FFI y CT no reembolsable de US\$ 8 millones del FOE). Organismo Ejecutor: Secretaría de Acción Social/Presidencia de la República.

Este programa a cargo de la Secretaría de Acción Social (SAS), financia proyectos sociales y medidas institucionales para racionalizar el gasto público en programas de bienestar social y mitigación de la pobreza. El componente de política social y fortalecimiento institucional prevé la preparación de una estrategia para gastos sociales, planes contra la pobreza y de acción social, así como un sistema para supervisar la ejecución de políticas y proyectos sociales y el fortalecimiento institucional de la SAS. En el componente de proyectos sociales se contempla financiar servicios y obras sociales a través de ONGs, organizaciones comunitarias, gobiernos departamentales y municipalidades. Los mismos beneficiarán a grupos vulnerables especialmente niños y mujeres en riesgo, ancianos discapacitados, indígenas, agricultores pobres y sectores urbanos desfavorecidos. El programa incluye financiamiento no reembolsable en concepto de cooperación técnica para atención preventiva y proyectos de asistencia para niños y jóvenes que trabajan en la calle (BID, Informe Anual 1996).

Apoyo a Políticas, Programas y Proyectos en los sectores sociales (1996). (US\$ 610.000 no reembolsables del FOE) .Organismo Ejecutor: Secretaría de Acción Social/INDES.

El Programa de Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas, Programas y Proyectos Sociales, bajo la coordinación del Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES) del BID, se propuso capacitar en el transcurso de 15 meses a 360 profesionales. Los participantes previstos eran: 180 del gobierno central, 160 de gobiernos departamentales y municipales, así como OSC, y 20 maestros y educadores de diversas instituciones de todo el país, quienes se encargarán de multiplicar la instrucción recibida y darle continuidad. El programa incluía 6 cursos de 4 semanas, 8 talleres en distintos lugares del país y tres talleres especializados. Además, la organización de 2 seminarios para sensibilizar sobre el tema a distintas autoridades y figuras relacionadas a los sectores sociales (incluidos miembros del Congreso y personal de sus comisiones). (BID, Informe Anual 1996).

Capacitación en Políticas y Programas Sociales (1998). (US\$ 600.000 no reembolsables del FOE). Organismo Ejecutor: Secretaría de Acción Social/INDES.

Con el propósito de mejorar la calidad de los programas sociales, se capacita a profesionales y personal técnico de las organizaciones públicas y no gubernamentales que se encargan de su formulación e implementación. (220 funcionarios de municipalidades y departamentos y 30 de ONGs). Las metas del programa son mejorar la eficacia de los

funcionarios encargados de la ejecución de Políticas y programas sociales y apoyar sus esfuerzos para generar proyectos locales que puedan financiarse por medio del Programa de Inversiones Sociales (BID, Informe Anual 1998).

En la línea de Financiamiento de Pequeños Proyectos:

Crédito para agricultores y microempresarios rurales (1992). (US\$ 750 mil en préstamo del FOE y US\$ 261 de CT). Fundación Redentorista de Obras Sociales y Educativas de Pilar y Fundación Amistad.

Campesinos y microempresarios de las zonas de Pilar, Piribebuy y Valenzuela accedieron a créditos para la compra de animales, herramientas e insumos como semilla. En el caso de microempresarios se contempló la adquisición de maquinas de coser y tela o maquinaria para la elaboración de alimentos. El proyecto incluyó CT para capacitación, compra de equipo y fortalecimiento institucional (BID, Informe Anual 1992).

Apoyo a Comunidades Indígenas, campesinos y microempresarios (1993). (Dos préstamos de US\$ 500 mil y uno de US\$ 200 mil, todos del FOE, y hasta US\$ 130 mil en concepto de CT no reembolsable a cada institución). Organismo Ejecutor: Fundación Moisés Bertoni para la Conservación de la Naturaleza (FMB), Fundación Industrial (FI) y Cooperativa de Producción Agropecuaria, Forestal e Industrial de Areguá (COPAFI).

Los tres préstamos beneficiaron a comunidades indígenas y a microempresarios agrícolas e industriales. La CT fue destinada a ampliar la capacidad institucional en la provisión de crédito y asesoramiento técnico en diversos puntos del país. La FMB se concentró en la asistencia técnica a grupos indígenas del valle del Alto Jejuí; la FI ofreció capacitación gerencial y crédito en centros urbanos y la COPAFI brindó un conjunto de servicios empresariales para artesanos y producción de tomates y fresas de los alrededores de Areguá (BID, Informe Anual 1993).

Apoyo a la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (1994). (Préstamo de US\$ 500.000 y US\$ 295.525 no reembolsable del FOE).

Con el propósito de ampliar los servicios financieros disponibles para los sectores de la pequeña y microempresa, se proporcionó apoyo a la FUPACODE, organización privada, sin fines de lucro, fundada en 1985. Esta operación se basó en los resultados de un financiamiento de pequeños proyectos aprobado en 1987. En calidad de proveedora de crédito y asistencia técnica al sector informal de Paraguay, hasta mediados de 1993 la FUPACODE había ayudado a más de 12.000 clientes, tanto particulares como grupos solidarios. Los beneficiarios recibieron préstamos por US\$ 525 como máximo, que devolvieron en cuotas semanales en un plazo de dos meses. Con este préstamo, la

intermediaria debía convertir sus operaciones de servicios financieros en operaciones propias de una institución financiera formal en el plazo de tres años y concentrarse en el desarrollo de su capacidad interna para administrar una cartera de préstamos más amplia, adaptando tecnologías de crédito y reformulando sistemas de manejo de información. La CT fue utilizada en la capacitación al personal de FUPACODE en campos tales como análisis de créditos y planificación institucional (BID, Informe Anual 1994).

Apoyo para la Cooperativa La Norteña Ycuamandiyú y la Cooperativa de Producción Industrial (1997). (Préstamo de US\$ 500.000 y US\$ 230.000 no reembolsable del FOE).

El programa se propone mejorar y diversificar la producción agrícola en pequeña escala, fortalecer la comercialización y renovar las instalaciones de comercialización para una de las cooperativas más grandes del departamento de San Pedro. Se financian inversiones en silos y depósitos, vehículos y maquinarias para mejorar el almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos, especialmente cedrón, maíz, yerba mate y alimentos balanceados. Se ofrece capacitación en administración de las nuevas instalaciones. La asistencia técnica se destina a fortalecer la producción cooperativa, la capacidad de comercialización y los servicios de extensión a los campesinos. El programa producirá beneficios de manera directa a aproximadamente 600 familias de bajos ingresos e incluye componentes especiales de producción y capacitación para las mujeres, que conforman una tercera parte de los socios de la cooperativa (BID, Informe Anual 1997).

En la Línea del FOMIN

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) representa una estructura de financiamiento nueva, que inicia sus operaciones en 1994, con peso propio y en principio mayor agilidad. El Fondo brinda asistencia a organismos públicos y privados, a través de préstamos o donaciones. Más que en infraestructura física, las inversiones se orientan a la gente, sus ideas, productividad y capacidades técnicas y, su papel fundamental es proveer capital de riesgo para este tipo de inversiones en capital humano. El FOMIN se desenvuelve en tres campos de asistencia: a) cooperación técnica, b) desarrollo de recursos humanos, y c) desarrollo de la pequeña empresa. El FOMIN se invierte en un abanico de proyectos: pequeñas empresas, actividades sociales con impacto en el mercado, promoción de tecnologías, apoyo a la mujer en el desarrollo, innovaciones con valor demostrativo, desarrollo institucional y cooperación con otras organizaciones.

Programa de Capacitación para mandos medios (1996). (US\$ 1.450.000 no reembolsables). Organismo Ejecutor: CIRD/Comité Paraguay Kansas

Este programa promueve la adopción de sistemas de calidad por medio de la capacitación orientada a mejorar los conocimientos técnicos de gerentes de nivel medio y supervisores y actualizar el cuerpo docente de las instituciones de enseñanza con un sistema de subvenciones para estudios. Asimismo, se contempla mejorar los conocimientos de gerencia y organización de las ONGs que se dedican a la formación de recursos humanos con un programa de capacitación dirigido a sus profesionales. Se prevé recurrir a licitaciones para adjudicar recursos a instituciones de enseñanza que se seleccionarán de una lista preparada como parte del programa (BID, Informe Anual 1996).

Programa de Capacitación a Jóvenes Rurales (1997). (US\$1,26 millones no reembolsables del FOMIN) Organismo Ejecutor: Red Rural de Organismos Privados de Desarrollo.

Este programa está destinado a promover la integración de la juventud rural a actividades productivas por medio del diseño de cursos de capacitación no formales orientados hacia la demanda, el fortalecimiento de las instituciones no gubernamentales de capacitación y la creación de una red de información y comunicación en diez centros del país.

El programa mejorará las aptitudes técnicas y para la vida de la juventud rural y promueve la utilización de prácticas mejoradas de importancia para el sector de pequeña producción agrícola. Las instituciones de capacitación también se beneficiarán al fortalecer su capacidad interna para competir por los recursos nacionales e internacionales, con lo que mejorarán sus posibilidades de sostenibilidad (BID, Informe Anual 1997).

Otros Agentes Multilaterales

Banco Mundial

El Banco Mundial ha reanudado relaciones con el Paraguay en 1992, luego de un paréntesis de 8 años. En 1998, se tenían 9 proyectos en ejecución, por un monto comprometido de US\$ 348,9 millones (ver Anexo III), de los cuales una proporción importante no había sido desembolsado. Los desembolsos netos para Paraguay han sido negativos desde 1987, reflejando la ausencia de compromisos financieros desde 1984 a 1992, y la relación sólo vuelve a ser positiva en 1997. En el caso del Banco Mundial, la cooperación técnica no reembolsable se canaliza a través del sistema de Naciones Unidas.

El nuevo Programa de Asistencia del Banco Mundial para el periodo fiscal FY 1998-2000 se centra en: i) el desarrollo de recursos humanos, con énfasis en las necesidades de los pobres; ii) desarrollo agrícola y manejo de recursos naturales; iii) mejoramiento de infraestructura básica; y iv) desarrollo del sector privado. El fortalecimiento de capacidades

institucionales será un aspecto importante de la asistencia del Banco Mundial en los próximos años.

El nuevo Programa de préstamos 1998-2000 es pequeño, con una o dos nuevas operaciones al año por un monto total de US\$ 150 millones. Un préstamo para salud materna y desarrollo del niño fue aprobado en 1997. Un proyecto de seguimiento al proyecto de Mejora de la Educación Secundaria, aprobado en 1996, será preparado a pedido del Ministerio de Educación. También se contemplan estudios sobre mercado laboral y sobre problemáticas de descentralización, así como el monitoreo del marco macroeconómico.

Una iniciativa interesante del Banco Mundial se ha dado en la línea de transparencia informativa y de divulgación de sus actividades. En 1993, el BM aprobó una nueva política de acceso a la información sobre sus operaciones. En el marco de esta política se creó en el Ministerio de Hacienda, el Centro de Información Pública (CIP/BM/PY) con el objeto de permitir el acceso del público a documentos (perfiles de proyectos aprobados) sobre operaciones antes reservadas para uso oficial. Esta política sobre el acceso a la información entró en vigor en enero de 1994 y no tiene carácter retroactivo.

En cuanto a las relaciones Banca Mundial y ONGs, las mismas deben ser analizadas a la luz de políticas macroeconómicas implementadas a partir del llamado Consenso de Washington. El Banco Mundial se aproxima al tema de la sociedad civil través de 2 ejes: a) Reforma del Estado y, b) Políticas compensatorias a ser desarrolladas a partir de los efectos que el ajuste produce en los sectores más carenciados o de menores ingresos.

El Banco Mundial mantiene un Comité de Enlace con las ONGs para el tratamiento de temas como programa de ajustes y sus consecuencias en distintos países y continentes. También dispone de un catastro de ONGs a las que se les hace llegar información sobre “proyectos elegibles”, es decir un listado semestral de proyectos susceptibles de ser aprobados por el Banco Mundial en los que las ONGs podrían participar.

También existe un Fondo para Proyectos Innovadores con una dimensión participativa y de impacto social. En esta línea se cofinancian proyectos hasta en un 50%. También cuenta con un Programa de Pequeños Préstamos, con un monto promedio de US\$ 12.000 para “promover la discusión y diseminación de información en el amplio rango de aspectos del desarrollo de interés del Banco” (De la Masa, 1997). Es de esperarse que la reciente creación de una Representación en Paraguay facilitará la relación entre el Banco y la Sociedad Civil.

Sistema de Naciones Unidas

Hasta 1997, las Naciones Unidas contaba con un sistema de asignación de recursos que aportaban los distintos donantes establecido sobre la base de ciclos de programación de

cinco años, asociado a una Cifra Indicativa de Planificación (CIP) y cuyo uso dependía de la aprobación de un Plan Nacional de Cooperación Técnica entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno. El V Ciclo de Programación del PNUD, periodo 1992-1996, contó con un presupuesto indicativo de US\$ 5.185.000 (STP, 1997).

Actualmente se encuentra en etapa de elaboración final el Marco de Cooperación para el país (Country Cooperation Framework/CCF) entre el PNUD y el Gobierno para el periodo 1998-2000. A partir de ahora, los ciclos programáticos se reducen a 3 años y se pondrá énfasis en la evaluación de impacto y resultados, de manera a reanudar los compromisos. Existe actualmente una página web dónde figuran la gran mayoría de los proyectos en ejecución del PNUD, no así los del FNUAP (ver Anexo III).

Se perfila un cambio de enfoque en la modalidad de cooperar del PNUD; éste dependerá en mayor medida de los aportes del Gobierno y de organismos multilaterales, es decir será en menor medida donante para concentrarse en la provisión de servicios de asesoría. En el nuevo ciclo programático las áreas prioritarias son: 1) Desarrollo Humano para la erradicación de la pobreza; 2) Gobernabilidad Democrática y, 3) Gestión Intersectorial del Medio Ambiente.

Cabe destacar la presencia de otros organismos relacionados operativamente al PNUD, en particular, el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), que se encuentra en su IV ciclo de programación (1998-2002), con un presupuesto indicativo de US\$ 5,5 millones. El programa FNUAP establece para este quinquenio 3 líneas prioritarias de acción: 1) Población y Desarrollo, 2) Salud Reproductiva y 3) Promoción (Advocacy).

Otras agencias del Sistema de Naciones Unidas con actividades en Paraguay son: el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). También mantiene su propio Representante en Paraguay el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Fuera del país, otras agencias y proyectos pueden proporcionar cooperación técnica suplementaria mediante recursos propios de sus sedes, fondos especiales, proyectos regionales e interregionales: CEPAL, ILPES, CELADE.

Unión Europea (UE)

El acuerdo marco de cooperación suscrito entre el Paraguay y la Unión Europea establece las siguientes áreas de cooperación técnica: Administración Pública, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Sector Productivo, Desarrollo Rural, Drogas, Turismo y Cooperación Científica y Técnica. En lo que va de la década, la cooperación técnica de la UE se ha orientado hacia el desarrollo de asentamientos rurales campesinos, protección del medio

ambiente y desarrollo sustentable, apoyo institucional al Parlamento Nacional y más recientemente, desarrollo integral de niños de la calle y defensa de la mujer. Según un informe preliminar de la STP, en 1999, la cooperación técnica de la UE incluye 15 proyectos en aplicación y estudio por un monto global de US\$ 73.048.835 (ver Anexo III).

Actualmente la UE mantiene un embajador concurrente ante el Gobierno paraguayo, con sede en Montevideo, Uruguay. En 1999 se habilitará una representación en Paraguay, lo que facilitará la gestión de proyectos de cooperación y, es de esperarse, un relacionamiento más directo y fructífero con OSC.

En el caso de la UE, la relación con las ONGs latinoamericanas se da a través de la línea de cofinanciamiento entre ONGs europeas y la UE. Es la línea genuinamente no gubernamental y los fondos tienden a incrementarse. Los proyectos apoyados en esta línea dependerán en gran medida de la capacidad de las ONGs locales y a nivel de la región de involucrar con propuestas con perspectiva de futuro a sus contrapartes europeas.

Agentes Bilaterales y OSC

La AID y la asistencia para el desarrollo y la democracia

La asistencia económica de los Estados Unidos al Paraguay se remonta a 1942 y en lo que ahora son 55 años de cooperación para el desarrollo, la misma ha atravesado distintas etapas: los Servicios, el "Punto IV", la "Alianza para el Progreso" hasta la actual Agencia para el Desarrollo Internacional, más comúnmente denominada AID.

En la década del setenta, las actividades de AID en el Paraguay se ven influenciadas por la enmienda de 1973 a la Ley de Asistencia Externa que establecía que la AID debía dirigir sus esfuerzos a satisfacer las necesidades de los "más pobres entre los pobres". En vez de concentrar su acción en esquemas de desarrollo de gran escala (infraestructura y agricultura mecanizada), el mandato de las "necesidades humanas básicas" exigía a la AID concentrar sus programas en los pequeños agricultores y otros grupos marginales fuera del alcance de los servicios proveídos por el Gobierno. En esta época, la cooperación se orienta hacia áreas como tecnología para el pequeño agricultor, desarrollo de cooperativas rurales, educación de adultos, desarrollo comunitario y planificación familiar.

Una de las razones invocadas para que en 1981 se tomara la decisión de suspender la asignación de fondos bilaterales para programas en Paraguay fue la del auge de la década del setenta; pero las perspectivas de un crecimiento sostenido en la década del ochenta pronto se desvanecieron. Desde 1984, Paraguay fue incluido en un nuevo programa para "Países en vías de desarrollo avanzado". La nueva estrategia pone énfasis en el trabajo con organizaciones del sector privado y con organizaciones voluntarias privadas y el desarrollo de recursos humanos se constituye en la primera prioridad. Con fondos de la AID, se crea

en la Universidad Católica de Asunción el primer programa de administración de empresas a nivel de postgrado, se asiste al Instituto Agropecuario Salesiano "Carlos Pfannl" de Coronel Oviedo y se amplía el programa de adiestramiento de paraguayos en cursos académicos de postgrado y en cursos técnicos de corto plazo en los Estados Unidos.

La nueva estrategia también incluye la transferencia de tecnología al sector privado, particularmente al sector agrícola y al de la pequeña empresa. Para tales efectos, Acción International (AITEC) y el Cuerpo Internacional de Servicios Ejecutivos (CISE), dos organizaciones voluntarias privadas de los Estados Unidos, obtienen fondos para iniciar emprendimientos. La AITEC apoya a la recientemente creada Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE) para desarrollar un programa de crédito y asistencia técnica para la microempresa. El CISE provee asistencia técnica a corto plazo a firmas y empresarios paraguayos valiéndose de ejecutivos y técnicos estadounidenses jubilados. Con el programa "Compañeros de las Américas", se fortalecen las relaciones entre Paraguay y el Estado de Kansas. Además, la asistencia de los Estados Unidos incluyó la promoción de actividades tales como programas de salud materno-infantil, planificación familiar, y el medio ambiente.

Desde 1991, la AID mantiene un Representante permanente para el Paraguay lo que facilita la coordinación con otras oficinas de la Embajada, el Banco Mundial, el BID, el PNUD, y otras organizaciones de asistencia al desarrollo. El actual programa de asistencia económica de los Estados Unidos, a través de la AID, está orientado a fortalecer el proceso democrático y a mejorar la capacidad del sector público y del privado para un desarrollo sostenible.

En base a las prioridades de políticas extranjeras del Gobierno de los Estados Unidos para el Paraguay, y considerando el entorno de la asistencia en el país, la AID/Paraguay, en colaboración con sus socios y clientes, ha optado por un objetivo estratégico en el área de democracia y dos objetivos especiales en las áreas de medio ambiente y población. Los mismos se han formulado en los siguientes términos:

Objetivo Estratégico: Mejora en la Respuesta y Responsabilidad de las Instituciones Democráticas Claves.

Objetivo Especial 1: Mejora en la Administración del Sistema Expandido de Areas Privadas Protegidas.

Objetivo Especial 2: Aumento del Uso de los Servicios Voluntarios de Planificación Familiar.

En 1998, la AID programó desembolsar en asistencia al desarrollo para Paraguay la suma de US\$ 5.325.000 para las 3 líneas de acción antes mencionadas (ver *Internet*: y, según el

último informe preliminar de la STP, el monto total de la cooperación comprometida (no se especifica el periodo) y llevada a cabo por varias ONGs, es de US\$ 21.595.000 (STP, 1999).

La Cooperación Alemana

La misma reviste la forma de cooperación técnica, financiera e intercambios de personal, se realiza por lo general a través de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con carácter de donación, e involucra a contrapartes nacionales. En 1996, los representantes de ambos gobiernos acordaron priorizar los siguientes sectores: Desarrollo Rural, Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, Fomento de la Pequeña y Mediana Industria con especial énfasis en el Área Agroindustrial y Modernización del Estado. Los aportes financieros no reembolsables comprometidos en ese entonces fueron de un monto total de DM 16.4 millones (STP, 1997). En 1996/1997 existían 17 proyectos en ejecución, todos ellos tenían como contraparte a instituciones públicas. En 1999, los proyectos en ejecución son 11 y el monto comprometido es de US\$ 19.677.154, de los cuales el 33% desembolsado (STP, 1999).

La Embajada de Alemania ejecuta un programa de microproyectos, disponiendo para el efecto de un fondo anual de DM 120.000. Además, En el periodo 1996/7, se ofrecieron 10 becas no vinculadas a proyectos específicos.

En lo que hace a la cooperación no gubernamental para el desarrollo, el Gobierno Federal de Alemania apoya a organizaciones no gubernamentales de su país, especialmente iglesias y fundaciones. Según la Embajada Alemana, la llamada “otra cooperación técnica” tiene en el Paraguay casi el mismo volumen financiero que la cooperación técnica oficial, o la realizada entre gobierno y gobierno; no se cuenta con datos completos y actualizados al respecto.

Las iglesias, las fundaciones políticas y otras fundaciones alemanas -generalmente organizaciones privadas sin fines de lucro- apoyan tanto a instituciones intermedias (ONGs) como a organizaciones sociales con proyectos de desarrollo y capacitación.

- La Central Católica y la Central Evangélica de Ayuda al Desarrollo son los principales agentes de la ayuda eclesial. Apoyan programas de construcción de casas para los necesitados, servicios de asesoría organizativa y técnica para pequeños agricultores y la protección del medio ambiente.
- Existen 3 fundaciones políticas alemanas que trabajan regularmente en el Paraguay: Fundación Konrad Adenauer, Fundación Friedrich Naumann, Fundación Hanns Seidel. La Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Arco Iris (Regenbogen) también realizaron proyectos. Entre los diversos proyectos de la Fundación Konrad Adenauer

resaltan el del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política en la Universidad Católica (CIDSEP/UC), para asesoría al Parlamento, Senado, Gobernaciones y otras entidades en cuestiones de justicia y Estado de Derecho entre otras, y el del Centro Paraguayo para la promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social (CEPPRO), asesorando en cuestiones económicas y sociales. Ambos centros desarrollan actividades de investigación. La Fundación Friedrich Naumann dirige sus esfuerzos fundamentalmente a la capacitación cívica de adultos, en cooperación con su contraparte local, el Centro de Estudios de la Realidad Paraguaya (CERPA). La Fundación Friedrich Ebert recientemente firmó un convenio con la Municipalidad de Asunción, donando 25 mil marcos alemanes para proyectos de protección del medio ambiente, ayuda social y para técnicas de eliminación de desechos.

- Otros aportes importantes del sector no gubernamental y privado se han dado a través de la Fundación Georg Ludwig Rexroth (por ejemplo, el Hospital Tava-í), la Fundación Alfons Goppel, la Ayuda Social y al Desarrollo de la Obra Kolping o la Iniciativa ProParaguay.

La Cooperación del Reino de España

La cooperación científica, técnico y cultural de España incluye las siguientes áreas de cooperación: Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Urbano, Apoyo al Sector Industrial, Sector Agropecuario y Sector Socio-Laboral, Evaluación y Formación de Recursos Humanos y, Ciencia y Cultura. La cooperación se realiza a través del intercambio de misiones de expertos, técnicos y cooperantes, becas, organización de eventos, programas de formación profesional, exposiciones, suministro de materiales y equipos, intercambio de información e investigación. En 1996/97, se registran 16 proyectos de cooperación técnica, de los cuales 2 a la Municipalidad de Asunción y 2 a fundaciones (ver Anexo III). En 1999, se registran 6 proyectos por un monto total de US\$ 1.205.681, de los cuales el 29% desembolsado (STP, 1999).

La Cooperación Japonesa

Históricamente la más importante fuente de transferencias de tecnología, capacitación de técnicos nacionales, suministro de equipos modernos y construcción de obras. La Cooperación Japonesa comprende dos modalidades:

- Donaciones o Cooperación financiera no Reembolsable, para la ejecución de proyectos de desarrollo en áreas de necesidades básicas (salud, medicina, educación, recursos humanos y agricultura). Pueden ser a) de gran escala, b) para el financiamiento de proyectos de apoyo comunitario, hasta US\$ 100 mil por proyecto, y, c) cooperación

cultural no reembolsable.

- **Cooperación Técnica**, para la formación de recursos humanos. Se concreta a través de: envío de expertos y jóvenes del cuerpo de voluntarios, recepción de becarios, suministro de equipos, cooperación tipo proyecto y estudios para el desarrollo.

En el primer caso, en la línea de apoyo comunitario, algunas OSC están ejecutando pequeños proyectos. En 1999, se registran 11 proyectos en ejecución por un monto total estimado de US\$ 48.250.000, de los cuales el 59% desembolsado (ver Anexo III).

Otras Agencias que apoyan a OSC

La Fundación Interamericana (IAF)

Es un organismo autónomo del gobierno de los Estados Unidos creado en 1969 como programa experimental de ayuda externa de los Estados Unidos. En Paraguay, la IAF ha trabajado promoviendo el desarrollo equitativo y participativo a través del apoyo a organizaciones privadas, en particular ONGs y organizaciones campesinas.

La limitación de recursos ha obligado a un cambio de prioridades y para 1998, la IAF concentrará sus recursos en financiar programas que puedan servir de ejemplo o modelo a otros organismos, sean públicos o privados, que estén interesados en desarrollar nuevas iniciativas a nivel comunitario, que combatan la pobreza e impulsen el desarrollo a nivel local o comunitario. El Programa de Donaciones está actualmente concentrado en dos áreas prioritarias:

a) Desarrollo Local: se apoyarán proyectos que fomenten la formación de alianzas y concertaciones entre la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado, que conduzcan a un desarrollo sostenible en un área específica y que estén de acuerdo con las necesidades y las estrategias locales para satisfacer las necesidades básicas de la población de escasos recursos, y a la vez fortalecer la democracia en toda la región.

b) Inversión Social: comprende iniciativas que estimulen la filantropía, promuevan la responsabilidad social empresarial, promuevan alianzas con el sector público y privado, al igual que cualquier otro tipo de iniciativa que movilice recursos con el objetivo de incrementar los recursos disponibles para la promoción del desarrollo social y económico de la comunidad.

Puesto que el objetivo también es aprender de estos programas, la IAF creó un sistema de resultados, cuya base es el Marco del Desarrollo de Base (MDB), esquema conceptual para identificar y examinar la amplia gama de resultados de los proyectos de desarrollo de la comunidad. Las organizaciones seleccionadas deberán colaborar en la documentación de

resultados de las actividades de sus proyectos.

Helvetas Paraguay

La Asociación Suiza para la Cooperación Internacional es quizás una de las agencias que más ha innovado en términos tecnológicos y de metodología, en un proceso de rescate de las experiencias y lecciones de una estrecha colaboración con la gente del interior, ya sea organizaciones campesinas o a través de ONGs y organismos públicos. El primer país contraparte en Latinoamérica fue Paraguay, dónde Helvetas inició sus actividades en 1972 con la Escuela Agromecánica de Caacupé, aún en funcionamiento, y desde 1986 con actividades en agroecología, capacitación a campesinos, apicultura, fortalecimiento institucional y en proyectos de autogestión con enfoque de género, cooperando con instituciones locales, públicas y privadas. Desde 1995, el Programa se complementa con dos proyectos de cooperación múltiple, el Proyecto de Postcosecha y el Proyecto Moisés Bertoni.

Las distintas etapas del Programa Helvetas, ilustran las opciones y enfoques de trabajo a lo largo de 25 años de cooperación. En la primera fase (1972-1985), la labor estaba orientada hacia el destinatario de la cooperación. El MAG era la contraparte estatal, con la cual Helvetas compartía los recursos. Sin embargo, Helvetas era quien definía la tecnología y la metodología de trabajo a emplearse. En el primer decenio, la Escuela Agromecánica de Caacupé era el único proyecto en ejecución. En la segunda fase (1986-1992), denominada la de cooperación con ONGs, el trabajo se orienta hacia los particulares. Las ONGs contrapartes tenían a su cargo la tecnología, el método de trabajo y los controles. En este periodo se inician pequeños proyectos rurales y de formación de adultos, sin abandonar del todo el trabajo con dependencias gubernamentales. No se trabajaba con criterios standard porque las peculiaridades de las ONGs hacían necesario un “trabajo a medida”.

La tercera fase, que se inicia en 1993, puede ser descrita como la de *proyectos de desarrollo orientados directamente a problemas sentidos e identificados*. Las características fundamentales de esta actual fase son la concentración en los problemas y la múltiple estructura de contrapartes, elegidas por competencia y eficiencia de cara a esos problemas. El análisis conjunto del problema, la elaboración del proyecto, su puesta en práctica, la responsabilidad compartida y los controles comunes, conducen a una nueva dinámica que facilita el alcance de los objetivos establecidos.

Actualmente su estrategia de trabajo se concentra en 3 áreas: Infraestructura en el ámbito rural, Manejo Sustentable de Recursos Naturales y, Educación y Cultura. Las actividades de estas áreas de trabajo deben apuntar a la sustentabilidad, la que significa: a) buscar soluciones conjuntamente con las contrapartes; b) buscar la equidad e igualdad de derechos entre mujeres y hombres; c) aprender en base al diálogo entre culturas; d) proteger el medio ambiente y fomentar un comportamiento ecológico y, e) actuar con responsabilidad

económica y social. En el diseño, implementación y evaluación de proyectos y programas apoyados por Helvetas, rigen los siguientes principios de trabajo: trabajo directo con los destinatarios, autogestión, justicia, autonomía y cooperación solidaria. En 1997, cerca del 25% de los recursos de Helvetas se utilizó directamente en la cooperación con ONGs y con organizaciones campesinas.

Algunas oportunidades y desafíos en la relación CID/OSC

En los últimos años, las OSC han comenzado a incursionar en el terreno de la cooperación multilateral y bilateral en Paraguay, y eso no significa que su participación sea fácil ni esté asegurada a futuro. La necesidad de nuevos interlocutores para ampliar y mejorar la cobertura de servicios sociales, el surgimiento de proyectos de inversión social, también llamados compensatorios o de alivio a la pobreza, administrados por el Estado, ejecutados por asociaciones comunitarias y ONGs son hechos que obligan a un cambio de operativa a nivel de la CID y a un involucramiento de las OSC mayor y más efectivo en el futuro inmediato.

En un contexto difícil, por momentos caótico, la BMD incorpora nuevos mandatos a su gestión con el propósito de incrementar la transparencia de sus actividades, mejorar su fiscalización y adoptar métodos participativos en sus programas y proyectos. Se trata aquí de cambios de procedimiento que deben ser vistos en proceso, ya que no es fácil ni evidente que los mismos se lleven a la práctica sin algún tipo de reclamo e involucramiento por parte de los interesados en estos cambios en cada país.

Según Tussie (1997), la “transparencia hace referencia a procedimientos *ex ante* para dar a luz la naturaleza de sus proyectos” mientras que la “fiscalización es un recurso *ex post* de última instancia para compensar a los potenciales damnificados por los proyectos”, pero sería el objetivo de “abrirse a la participación el que tiene mayor potencial de transformar el *modus operandi* de los BMDs”. En realidad, esta distinción es relativa, ya que en términos operativos tanto la transparencia como la fiscalización y la participación son procesos que se retroalimentan.

No puede existir participación sin información global y específica, consistente y transparente, que permita incidir en el diseño y en la implementación de los programas y proyectos. La fiscalización entendida en términos de monitoreo/evaluación es lo que permitiría verificar que las directrices, los procedimientos y modalidades de operación se llevan a cabo en los términos previstos y constituiría entonces un insumo valioso para el ajuste de los programas y proyectos, específicamente en ese vasto sector social, hoy día en

la mira por distintas razones.

Las 3 variables son importantes no sólo porque introducirán cambios en las modalidades tradicionales de operación de la BMD sino también porque podrían contribuir a un mayor equilibrio en el relacionamiento entre BMDs y su cliente tradicional, el gobierno, y nuevos clientes, las OSC, lo que a la larga redundaría en términos de cooperación al desarrollo más efectivos y eficaces para el país.

Los mandatos responden a una nueva filosofía que se propone reformar la concepción y gerenciamiento de proyectos y programas, que hasta hace poco eran monopolio exclusivo del Estado/gobierno. La estrategia presenta desafíos ya que ni el Estado ni las OSC ni la misma BMD están institucionalmente preparados ni acostumbrados a esta forma de operar. Por lo tanto, es de suponer que el proceso tendrá sus altibajos, emergerán contradicciones y desacuerdos, que sólo podrán ser enfrentados con razones y comunicación.

Queda por rescatar la historia de la cooperación y de su relación privilegiada con el Estado, eso también ayudaría a que las OSC se constituyan en una masa crítica capaz de contribuir al establecimiento de relaciones más equilibradas y fructíferas.

En esta perspectiva, convendría concentrar los esfuerzos y análisis en los problemas o lo que se percibe como trabas a una interacción más dinámica y creativa entre la BMD (y otras agencias de la CID), las OSC y el Estado. Se percibe aquí que más allá de las particularidades del contexto y de los condicionantes estructurales, existen aspectos interrelacionados que deberán ser enfrentados en el futuro y que pueden ser superados. Para ello no se requieren necesariamente recursos adicionales sino procedimientos más adecuados a distintas idiosincrasias, participación ciudadana y voluntad de cambio. Una política de puertas abiertas, discusiones y eventos entre contrapartes, relaciones más directas y francas pueden y deben ser asumidas tanto por la BMD y la CID en general como por las OSC, y esto también permitiría desbloquear las trabas del presente.

Las barreras de la comunicación requieren ser enfrentadas con propósitos claros, al menos se puede apostar a superar lo que se percibe como las 3 disfuncionalidades del presente:

- el **desconocimiento del otro**, lo que lleva a sobrestimar o subestimar las capacidades (reales y potenciales) de beneficiarios, ejecutores, asesores, patrocinadores; a no reconocer o diferenciar modos de operar, racionalidades o culturas o hábitos propios y ajenos, lo que a su vez dificulta la identificación de problemas, potenciales y soluciones.
- la **desinformación**, que implica poca transparencia en la ejecución de proyectos con cooperación internacional;

- la **descoordinación** que propicia la dispersión de esfuerzos, lo que es problemático más aún cuando los interlocutores son escasos o poco entrenados en el diálogo o dispersos, especialmente en el medio rural dónde se suman las carencias de medios de comunicación y las distancias entre grupos y comunidades. Todo esto incide en los resultados, tanto a nivel del Estado como de las OSC.

En un país pequeño con escasez de recursos humanos calificados, entre otros, la combinación de estos tres factores, pesa en las interacciones, y favorece la persistencia de inercias e ineficacias, que resultan funcionales al sistema y al mantenimiento del *statu quo*. En este contexto, las iniciativas particulares son apreciadas y pueden eventualmente prosperar pero sin seguridad de éxito ya que las mismas operan en un vacío en lo que hace a estrategias y se guían por procedimientos que no siempre son los adecuados.

Asumimos aquí que la representatividad se construye con hechos y que tampoco es factible pensar en “una” representación consensuada y englobante. Así también, no corresponde confundir diversidad y fragmentación, tampoco sostener que la fragmentación de las OSC puede impedir el diálogo o ahondarse con la disputa por fondos. En un país dónde los recursos de la cooperación internacional son mal aprovechados, el problema radica en las dificultades por establecer estrategias que, al nivel de la relación Estado-Sociedad Civil, identifiquen instancias y canales, tanto a nivel central, regional o local, para idear e implementar programas y proyectos así como velar por una utilización adecuada de los recursos y aportes en juego.

Ante las carencias, dificultades y desconfianza imperantes en la actualidad, cada quien a su manera, desde la cooperación internacional o desde la sociedad civil, parece tantear el terreno como puede; se apuesta a conocer en base al ensayo y error. Pero se trata de una táctica riesgosa, que hasta puede propiciar la compartimentación o, apreciaciones subjetivas, al derivar conclusiones generales de casos particulares.

Es de suponer que a las agencias de la CID les pueda resultar difícil acostumbrarse a lidiar con opiniones dispersas y dispares, con una pluralidad de voces e intereses. Pero ese es también el desafío que enfrentan actualmente muchas OSC en sus respectivos ámbitos de acción. Hay ejemplos de que un relacionamiento unilateral con el Estado puede ser poco fructífero o riesgoso. Así también, superar el aislamiento, confrontarse a otros en el marco de coordinadoras, mesas, redes temáticas o de contrapartes es lo que establece la diferencia entre las OSC que actualmente se destacan o las que quedan rezagadas.

Cuando no hay cultura ni tradición de trabajo coordinado y en equipo, o cuando predominan los particularismos o el individualismo y la sed de protagonismo, se requiere de visión estratégica pero también de muchos esfuerzos para coordinar, intercambiar pareceres, lograr consensos y emprender acciones conjuntas, en cada sector, gremio o equipo.

De los desafíos de la participación ciudadana en proyectos concretos

Uno de los riesgos es de que el Estado opte por un abordaje instrumental de la participación, percibiéndola como un medio para lograr mejores resultados en los proyectos sin entrar en consideraciones sobre las reformas e incentivos institucionales que tanto a nivel público como privado se requieren para generar capacidades y nuevos conocimientos de manera a que el proceso sea sostenible.

El otro riesgo es de que la implementación del objetivo de la participación se limite a un proceso ritual, donde cuenta más la forma que el contenido. Lastimosamente no se trata aquí de una situación hipotética sino real. En años recientes, las ONGs han sido convocadas por instituciones públicas a eventos puntuales, de corta duración, donde son sometidas a una información general y somera. Sin una previa difusión y análisis de los documentos de referencia mal se puede opinar, menos aún incidir en lo que parecen ser aventuras riesgosas y no precisamente una oportunidad, pero con ello se cumple con la formalidad de acatar el mandato de los proveedores de fondos.

En los últimos tiempos, la novedad ha sido el inicio de la implementación de proyectos de inversión social de cobertura nacional (SAS/BID) y de inversión rural comunitaria de carácter piloto en 3 departamentos del país (MAG/BM). En ambos casos se invoca la participación de las ONGs aunque se apuesta más bien a una relación directa con los beneficiarios. Si bien se trata de experiencias muy recientes, ya es posible visualizar los problemas de ejecución y los pasos a seguir para asegurar una mayor participación de los interesados.

En Paraguay, con OSC poco entrenadas en la lógica de proyectos sociales/comunitarios, más aún cuando éstos son concebidos desde fuera del sector, se requiere de más tiempo y de mucha información para comprender en primer lugar el tenor de las propuestas, y también de capacitación para la elaboración de propuestas, para asesorar y monitorear proyectos ahora supervisados y gerenciados por un Estado que tarda en transformarse.

Se requiere de transparencia y flexibilidad a lo largo del ciclo de los proyectos, con especial énfasis en la etapa de preparación de las propuestas y formación de recursos humanos, en la elaboración de diagnósticos y estudios de caso sobre la problemática que se quiere resolver, en el rescate de experiencias exitosas o la lección que se derivan de fracasos previos, dando lugar a la participación de los involucrados en el sentido de incidir realmente en el diseño y ajustes de la propuesta original. Y cuando no existen experiencias similares previas, hay que considerar que los requisitos y procedimientos se imponen y pueden trabar la interacción muchas veces innecesariamente, de ahí la necesidad de crear las condiciones para el diálogo y los ajustes al proceso tan pronto se evidencian los cuellos de botella.

En los últimos años se han ensayado distintas fórmulas de cooperación para el desarrollo cuyos resultados deberían ser más difundidos, de manera a extraer las lecciones de la experiencia y ajustar el rumbo. En un pequeño país como el nuestro, la información sobre las dificultades en la ejecución de programas y proyectos circula aunque más no sea a título informal, de rumores no siempre fáciles de corroborar. De ahí también la necesidad de una mayor transparencia y fiscalización de las iniciativas en curso, y de que la ciudadanía organizada, sea formal o informalmente, logre un mayor protagonismo tanto en la corriente principal de los préstamos que otorga la BMD así como en la de la cooperación técnica para el desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En países como Paraguay, dónde por razones históricas la sociedad civil no ha tenido vitalidad ni la necesaria consideración, es importante y de carácter estratégico:
 - avanzar en el replanteo de la relación Estado- Sociedad Civil.
 - generar una masa crítica y una participación ciudadana más calificada o efectiva en materia de gestión del desarrollo y de fortalecimiento de la democracia.
- Esto requiere:
 - Directrices claras y procedimientos adecuados en materia de políticas y estrategias de desarrollo más sostenibles y equitativos.
 - Mayor información y análisis de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.
 - Garantizar la participación de distintos actores y sectores sociales:
 - en la gestión de las políticas públicas y,
 - en procesos de construcción de ciudadanía y de ejercicio de derechos políticos, económicos y sociales.
 - Superar los factores que traban la relación entre el Gobierno y las OSC (activismo, improvisación, clientelismo).

Posibles Líneas de Acción

Hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil:

- Buscar mayor impacto, legitimidad social, representatividad, capacidad de orientación y mediación a nivel societal.
- Invertir esfuerzos en crear o fortalecer articulaciones interinstitucionales para facilitar la interlocución con el Estado, con la BMD y la CID.
- Superar actitudes reactivas y crear las condiciones para formular propuestas y estrategias capaces de incidir en la reorientación de las políticas y de la gestión pública.
- Contribuir a una cultura de diálogo y transparencia y buscar los medios para asegurar la redefinición de roles, asumir la necesaria reconversión y mejorar la capacidad instalada de manera a incidir más efectivamente en la problemática del desarrollo y en la democratización del país.
- Conocer, analizar y divulgar la misión y estrategias de la BMD y de la CID, los acuerdos establecidos con el Estado, sus líneas estratégicas de acción y mecanismos de operación así como las características e impactos de políticas de ajuste, en especial las reformas de la segunda generación, la reforma de la justicia, las iniciativas de tercerización de servicios en el campo de la asistencia técnica agrícola y forestal, las reformas de educación y salud, las estrategias de alivio a la pobreza.
- Requerir la divulgación de documentos de la BMD de circulación restringida o no autorizados para uso público.
 - Impulsar proyectos de investigación aplicada a través de equipos *ad hoc* de profesionales de ONGs, Centros de Investigación, Universidades, en particular, aquellos que apunten a la resolución de problemas en el área social: diagnósticos participativos, perfiles de proyectos, comparación de metodologías para el rescate de experiencias exitosas y evaluación de impacto, etc.

- Dar prioridad a la capacitación de recursos humanos para la gestión social como medio para el fortalecimiento institucional de las OSC, de sus capacidades y para la implementación de nuevas prácticas de gestión innovadoras.
 - Encarar procesos de capacitación en gestión social de manera más ambiciosa e integrada para que los mismos se inserten en el ciclo de producción de conocimiento: información, análisis crítico de las opciones en juego, implementación práctica, intercambio de experiencias y nuevamente capacitación en base a las lecciones aprendidas.
 - Evitar que los actores sociales se asuman y sean asumidos como consumidores pasivos de información, capacitación y proyectos puntuales o que sólo vean en la participación un requisito para acceder a beneficios políticos o materiales.
 - Incorporar como tema explícito de capacitación la democratización de las OSC, apuntando con ello a generar cambios cualitativos al interior de las organizaciones sociales (incorporar la dimensión valorativa, la ética ciudadana, el sentido de responsabilidad social para asegurar el ejercicio de derechos).
- Desarrollar la práctica de la participación en: el acceso a información estratégica e implementación de proyectos, pero también en la definición de prioridades programáticas, la elaboración de planes de desarrollo local, hasta incluir la fiscalización de las políticas públicas y el control de la administración de los gobiernos locales.
 - Contribuir a la implementación de mandatos, a través de acuerdos programáticos interinstitucionales, de corto o largo alcance, donde la participación, transparencia y fiscalización sean procesos que se retroalimenten en aras de una mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Hacia el Poder Ejecutivo:

Una colaboración más efectiva entre el Estado y las OSC sólo podría ser visualizada si se enfrentan debidamente y se superan aquellos escollos que actualmente traban, de distintas

maneras, la relación. Por ello, se requiere:

- Generar en el funcionariado público una cultura de respeto a la diversidad, de apertura, diálogo y cooperación con las OSC.
- Diseñar e implementar mecanismos para el relacionamiento con las OSC en el proceso de la planificación para el desarrollo a nivel de:
 - Diseño de programas y proyectos, adecuándolos a las especificidades locales.
 - Gestión de programas y proyectos sociales (criterios de factibilidad y selección, perfiles ideales, medición de resultados e impacto).
 - Procedimientos de monitoreo y evaluación con participación de los involucrados.
- Promover encuentros para que los actores sociales rescaten y evalúen experiencias de participación en nuevas instancias (Consejos Asesores, Comités de Selección, Consejos de Desarrollo Departamental).
- Realizar junto con OSC el seguimiento de acuerdos suscritos en el marco de iniciativas internacionales, (Programa 21/Medio Ambiente, Desarrollo Social, Plataforma de Acción de Beijing).
- Asegurar información sobre todo el ciclo de proyectos apoyados por la BMD y la CID y, potenciar Centros de Información involucrando a: ONGs, Centros de Documentación y Estudios, redes, Universidades, Organismos Internacionales, etc. en su calidad de productores y difusores de información.
- En el marco del proceso de Reforma del Estado y Descentralización en ciernes,
 - Generar una visión del país, opciones estratégicas, prioridades para el desarrollo regional y local; reformas de la administración pública y voluntad política para desconcentrar servicios.
 - Mejorar la delimitación de funciones, competencias y coordinación entre distintas instancias gubernamentales para orientar mejor la participación ciudadana.
 - Programas y fondos regionales que permitan dinamizar y reorientar la gestión local para el desarrollo social.

Hacia el Poder Legislativo:

- Potenciar la relación con el Ejecutivo en lo que hace a las directrices de la BMD y a la contratación prestamos externos así como en la asignación del presupuesto público y del gasto social.
- Crear las condiciones para un diálogo fluido con las OSC sobre las directrices y prestamos de la BMD y sus efectos en la esfera de las políticas públicas.
- Constituir comisiones parlamentarias encargadas del seguimiento de proyectos aprobados, involucrando a entidades de la sociedad civil.

Hacia la Banca Multilateral y la Cooperación Internacional para el Desarrollo:

Teniendo en cuenta las especificidades propias de cada país, un contexto en rápida mutación y el carácter global o regional que asumen los temas de Desarrollo Social, Reforma del Estado, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, se recomienda:

- Seguir contribuyendo a la construcción de modos de concebir y operar con relación al fortalecimiento de la sociedad civil.
- Impulsar la realización de investigaciones sobre temas estratégicos y de interés (políticas macroeconómicas y políticas sociales, reforma del Estado, integración regional).
- Asegurar la implementación de directrices y mandatos en materia de participación, fiscalización y transparencia.
- Incorporar en el mismo diseño de nuevos programas y proyectos mecanismos idóneos para el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Volver una práctica concreta y permanente el acceso a la información sobre las operaciones de la BMD y de la CID en el país.

- Impulsar y fortalecer los Centros de Información Pública, mejorando la calidad y el espectro de la información disponible.
- Impulsar la creación y la publicación de un Anuario de la CID en Paraguay.
- Promover eventos y reuniones periódicas entre ejecutores y beneficiarios de programas y proyectos seleccionados.
- Coordinar con otras agencias multilaterales el análisis de la pertinencia de sus líneas estratégicas, de los resultados obtenidos y de las modalidades de acercamiento a las OSC.
- Asegurar recursos para que las OSC promuevan la formación permanente de sus cuadros y recursos humanos así como su fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFIA

Arditi, Benjamín. 1997. **La Mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política.** Caracas : Nueva Sociedad.

Arditi, Benjamín. 1994. **La política después de la política.** México : Universidad Iberoamericana.

Arditi, Benjamín. 1994. Rastreado lo político. México : mimeo.

Arditi, Benjamín; Rodriguez, José Carlos. 1987. **La sociedad a pesar del estado: movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay.** Asunción : El Lector.

Banco Central del Paraguay/ UTEP. 1997. **Programa global de crédito para la microempresa. Paraguay: memoria, resultados y perspectivas.** Asunción : BCP/BID.

Banco Mundial. 1996. **Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales.** Washington,: BM.

Banco Mundial. 1997. **Simposio sobre el Marco Regulador de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) en América Latina** (1997: 29 sept.-10 oct. 1997). Washington. : BM. Instituto Económico del Banco Mundial (Por Internet).

Banco Mundial.1997. **Simposio Electrónico Latinoamericano sobre el Marco Legal aplicable a las ONGs.** (1997: 29sept.-31 oct. 1997: Washington). Washington. : BM.

Bareiro, L; Escobar, T; Sosnowski, S (comp). 1994. **Hacia una cultura para la democracia en el Paraguay.** Asunción : CDE/Municipalidad de Asunción/University of Maryland At College Park.

Bareiro, L; Soto, C. (eds). 1997. **Ciudadanas. Una memoria inconstante.** Caracas: CDE y Nueva Sociedad.

BID. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. S.f. **Modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad social.** Washington. : BID.

BID. 1989. **Informe anual.** Washington: BID.

- , 1990. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1991. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1992. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1993. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1994. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1995. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1996. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1997. **Informe anual.** Washington: BID
- , 1998. **Informe anual.** Washington: BID

Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. Reimpresión: 1998. **Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. El modelo Iusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano.** México: Fondo de Cultura Económica.

Bombarolo, Félix. 1995 Fondos de inversión social (FIS). Posibles aportes estructurales para el desarrollo latinoamericano. En: **Pobreza urbana & Desarrollo**, Año 4, no. 9 (abril 1995). Buenos Aires: FICONG.

Bombarolo, Félix. 1997. La relación estado - sociedad civil: fondos de inversión social y ONGs en América Latina (10 años después.....). Buenos Aires: **mimeo**.

Caballero Merlo, Javier, Céspedes Ruffinelli, Roberto (comp.). 1999. **Realidad Social del Paraguay.** Biblioteca Paraguaya de Antropología. Volumen 29. Asunción: CEADUC/CIDSEP/Konrad Adenauer.

Cañiza, María Roque 1997. Cooperativa de Producción Agroindustrial y de Servicio "Coronel Oviedo Ltda.". Factores Explicativos de la Actitud hacia los cambios socioeconómicos de los Productores Agropecuarios. Asunción : **mimeo**.

Casás, Roberto (ed.). 1997. **Seminario Internacional "Intercambio de experiencias sobre tercerización de la Asistencia Técnica Agraria" (Unidades Técnicas Privadas, UTPs).** Asunción: IICA/BID/MAG.

Caballero, Javier N. 1997. La construcción de la ciudadanía en la transición: la mediación de las ONGs y de sus estrategias conjuntas de CEC y CPs. En: **Revista Paraguaya de Sociología**, Año 34, No. 100 (Setiembre-Diciembre). Asunción, Paraguay. pp. 197-232.

CDE/Universidad Internacional de Florida. 1996. **Participación ciudadana en la Municipalidad Asuncena: gestión de cara al vecindario.** Asunción : CDE/ UIF.

CDE/Universidad Internacional de Florida. 1997. **Asunción, sociedad y gobierno local:**

factores de participación ciudadana. Asunción : CDE/UIF.

CEPAL. 1992. **Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado.** Santiago: Naciones Unidas.

CIRD. 1997. **Directorio de organizaciones privadas de desarrollo en el Paraguay.** Asunción : CIRD.

Coordinación de Mujeres del Paraguay. 1995. **Camino a Beijing, Kuña Paraguay Beijing Raperere.** Asunción: CMP

Cohen, J.L. y A. Arato. 1992. **Civil Society and Political Theory.** Massachusets: Cambridge.

Cunill Grau, Nuria. 1995. “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. En: **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**, No. 4. Caracas, Venezuela. pp.27-55.

Diakonía/Oxfam. 1999. **Las Paradojas de la Participación ¿más Estado o más Sociedad?.** La Paz: Diakonía/Oxfam.

De la Maza, Gonzalo. 1996. La Cooperación en America Latina. En: **Construindo nossa agenda común.** Sao Paulo: Associacao Brasileira de ONGs.

Del Pozo, Ethel. 1998. **Organizaciones campesinas e indígenas en América Latina: mutaciones y recomposiciones hacia el tercer milenio.** Montevideo: Trilce.

Echauri, Carmen.../et.al./. 1992. **Hacia una presencia diferente: mujeres, organización y feminismo.** Asunción : CDE/Instituto de la Mujer.

Fleury, Sonia. 1999. Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? en: **Nueva Sociedad**, No. 160 (marzo-abril). Caracas, Venezuela. p.58-79.

FNUAP. 1997. **Revisión de programa y formulación de estrategias para el próximo ciclo programatico: bases para el programa de cooperación entre el Paraguay y el FNUAP 1998-2002.** Informe de Misión. Asunción : FNUAP-PY

FICONG. 1997. **Legislación y ONGs en América Latina y el Caribe.** Pobreza urbana & Desarrollo. Año 7, no. 14. Buenos Aires : FICONG.

Franco, Rolando y Domingo Rivarola (eds). 1998. **Inequidad y Política Social.** Asunción:

CEPES/CEPAL/IUDES.

Guarino, Pablo. 1996. Los dilemas de las ONGs en América Latina. En: *Construindo Nossa Agenda Común*. Sao Paulo: Associacao Brasileira de ONGs.

González, Carlos Alberto.../et.al./. 1987. **Organizaciones campesinas en el Paraguay**. Asunción : CIDSEP.

Gonzalo de la Maza E. 1995. La cooperación en América Latina. En: **Construindo nossa agenda común**. Sao Paulo : Associacoes Nacionais de ONGs, p. 99-163.

Habermas, Jürgen. 1987. **Teoría de la Acción Comunicativa**, vol. 1. Buenos Aires: Editorial Taurus.

Habermas, Jürgen. 1998. **Facticidad y validez**. Valladolid: Trotta.

Helvetas-PY. 1997. **Estrategias de Trabajo Paraguay**. Asunción : Helvetas-Paraguay.

Helvetas-PY. 1996. **Area mujer**. Asunción : Helvetas Paraguay.

Hopenhayn, Martín. 1995. **Ni apocalípticos ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina**. México : FCE.

Kronawetter, A; Quiñonez, R; Rolón, J. 1995. Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en el Paraguay. En: **Marco regulador de las Organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica**. Washington : BID/PNUD. p. 191-219.

Lechner, Norbert. 1992. **Reflexión acerca del Estado democrático**. En: *Leviatán*, No. 49 (1992). Madrid : Editorial Fabio Iglesias. p. 87-102.

Leroy, Jean-Pierre, Soares, María Clara (orgs.). 1998. **Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE.

Luna, Elba.. 1995. **La representación en Argentina y el Fortalecimiento de la sociedad civil**. Buenos Aires : BID.

Melia, Bartomeu. 1997. **El Paraguay Inventado**. Asunción: CEPAG.

Masi, Fernando. Los nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo: el caso de Paraguay. En: **El BID, el Banco Munidal y la sociedad civil. Nuevas modalidades de**

financiamiento internacional. Buenos Aires: FLACSO/Universidad de Buenos Aires. p.108-143.

Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. 1995. Para un desarrollo rural integral, sostenible y con equidad social: programa para la acción. MCNOC. Asunción : **mimeo.**

MIF/FOMIN. 1997. **The Multilateral Investment Fund.** Washington, : BID/FOMIN.

Nogueira, Marco Aurelio. 1999. Un Estado para la sociedad civil. En: **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**, No. 14 (junio 1999). Caracas, Venezuela. p94-118.

Naciones Unidas. Junio 1994. **Informe de Cooperación para el Desarrollo, 1991, Paraguay (PAR/REP/Anual 92).** Asunción: PNUD.

Naciones Unidas. Diciembre 1996. **Informe de Cooperación para el Desarrollo, Paraguay 1993-1995.** Asunción: PNUD.

Ocampos, Genoveva y Ferreira, Elisa. 1996. **Las mujeres productoras de alimentos en Paraguay. Documento Síntesis.** San José de Costa Rica: IICA/BID. 80 p.

Ocampos, Genoveva. 1996. **Las mujeres productoras de alimentos en Paraguay. Diagnóstico y Políticas.** San José de Costa Rica: IICA/BID. 152 p.

Ocampos, G; Ocampos, L; Ortiz, C. 1994. Política de Desarrollo Rural. En: **Propuestas de Política Económica para Paraguay.** Asunción: CEPPRO/AID. p.309-353.

Ocampos, Genoveva. 1993. Políticas Económicas y Sectoriales necesarias para mejorar los recursos naturales. En: **Voces y Pistas para un Desarrollo Sostenible.** Serie debate No. 10. Asunción: DGP/MAG-GTZ. p.63-120.

Ocampos, G. (Comp). 1993. **Kuña Kuaa. Mujeres en el Desarrollo.** CIRD/Mujeres por la Democracia. Asunción: CIRD. 310 p.

Oliveira, Anna Cynthia. 1995. Elementos para la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica. En: **Marco Regulador de las Organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica.** Washington : BID/PNUD. p.3-26.

Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo. 1973. El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática. En: **Revista Mexicana de Sociología.** p.277-248.

Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. MECES/BM. 1996. **Manual de procedimientos para las Asociaciones de Cooperación Escolar**. Asunción: MEC/BM.

Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. Dirección de Planificación, Estadística e Información Educativa. 1995. **Listado de instituciones del sector oficial, que poseen cooperadoras de padres reconocidas por el MEC: censo escolar 1995**. Asunción : MEC.

Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría de Acción Social. 1996. **Plan Estratégico de Desarrollo Social: una convocatoria a la sociedad paraguaya**. Asunción : Secretaría de Acción Social.

Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación. Cooperación Técnica Internacional. 1996. **Informe anual: Cooperación Técnica Internacional 1996/1997**. Asunción : STP-CTI.

PNUD/CEPAL. 1997. **Panorama Social del Paraguay: desarrollo humano sostenible**. Santiago : PNUD/CEPAL.

PNUD. 1996. **Calidad Democrática y Gobernabilidad en Paraguay**. Informe No.1. Santiago: PNUD.

Presidencia de la República/Secretaría de Acción Social. **Informe Semestral. Enero-Junio Año 1999**. Asunción: Programa de Inversiones Sociales.

Presidencia de la República/Secretaría Técnica de Planificación. 1997. **Cooperación Técnica Internacional. Informe Anual 1996/1997**. Asunción: STP.

Presidencia de la República/Secretaría Técnica de Planificación. 1999. **Informe Preliminar sobre Proyectos de Cooperación Técnica Internacional**. Asunción: STP.

Rodriguez, José C. 1995. "Organizaciones privadas de desarrollo (OPDs)". En: **Directorio de Organizaciones Privadas del Paraguay 1995**. Asunción: CIRD/GTZ.

SERPAJ-PY. 1998. **Derechos humanos en Paraguay 1998**. Asunción : SERPAJ-PY.

SERPAJ-PY. 1997. **Derechos humanos en Paraguay 1997**. Asunción : SERPAJ-PY.

SERPAJ-PY. 1996. **Derechos humanos en Paraguay 1996**. Asunción : SERPAJ-PY.

Stahl, Karin. 1995. Política social en América Latina. La privatización de la crisis. En: **Pobreza Urbana & Desarrollo**, Año 4, no. 9. Buenos Aires : FICONG. p. 7-20.

Tussie, Diana. 1997. El relacionamiento del BID y el Banco Mundial con la sociedad civil: reflexiones generales. En: **El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil. Nuevas**

modalidades de financiamiento internacional. Buenos Aires : FLACSO/Universidad de Buenos Aires. p. 183-193.

Valderrama León, Mario y Luis Perez Coscio (comp.). 1998. **Cambio y fortalecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina.** Buenos Aires: FICONG/ALOP.

Valencia, Enrique. 1997. **El desarrollo una tarea en común: diálogos sociedad civil-Gobierno Brasil, Colombia, México.** México : The Synergos Institute.

Vargas Cullell, Jorge. 1992. ¿Los trabajos de SISIFO?: apuntes para una discusión acerca de la autosustentabilidad de las ONGs. En: **Pobreza urbana & Desarrollo.** Año 1, no. 3 (diciembre 1992). -- Buenos Aires : FICONG. p. 49-55.

Vianna Jr, Aurelio (org.). 1998. **A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil. Análise Crítica e Documentos Inéditos.** Brasília: Rede Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales.

Walzer, Michael. 1992. The civil society argument. En: Chantal Mouffe (comp.), **Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community, verso.** Londres. p. 89-107.

World Bank. 1994. **Paraguay. Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A poverty assessment.** Washington: World Bank.

World Bank. 1996. **NGOs and the incorporating FY 95 Progress report on Cooperation between the World Bank and NGOs.** Washington, USA : World Bank.

INDICE

INTRODUCCION.....ERROR: NO SE ENCUENTRA LA FUENTE DE REFERENCIA

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA TRANSICIÓN AL DESARROLLO.....ERROR: NO SE ENCUENTRA LA FUENTE DE REFERENCIA

Acerca de la sociedad civil.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Plan del trabajo.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Ciudadanía y sociedad civil.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Replanteando vínculos.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Entre Sociedad civil y Estado.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Situación y perspectivas.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Nuevas instancias, nueva sinergia.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

MÁS SOBRE EL TERRENO DE ACTUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....14

Algunas reflexiones sobre los desafíos del presente.....14

Posicionarse ante las propuestas de reforma del Estado.....14

Contribuir a la construcción del Estado democrático y social de derecho.....15

Ampliar el espacio público y el ejercicio de derechos sociales.....16

Al rescate de la política social.....17

Descentralización y participación ciudadana.....18

MAPEO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....ERROR: NO SE ENCUENTRA LA FUENTE DE REFERENCIA

Introducción.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

De la diversidad implícita en los criterios de clasificación.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Sobre los tipos legales de OSC.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

La Sociedad Civil y la Constitución Nacional.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Asociaciones Gremiales.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Sindicatos y Centrales en la Transición.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Asociaciones Empresariales.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Asociaciones de Pequeñas y Medianas Empresas.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Asociaciones de Profesionales.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Clubes de Servicios.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Club de Leones.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Rotarios.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Cámara Junior.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Asociaciones Comunitarias.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Comisiones Vecinales.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Juntas de Saneamiento.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Cooperadoras Escolares.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Comunidades Indígenas.....	47
Cooperativas.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Comités de Agricultores, de Mujeres y de Jóvenes asistidos por el MAG.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Organizaciones Campesinas de nuevo cuño.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Las ONGs: Asociaciones Civiles y Fundaciones.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Prospectiva.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
El BID y las nuevas orientaciones en relación a la Sociedad Civil.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
El BID, el Estado y la Sociedad Civil en Paraguay.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Pasando revista a algunos casos concretos.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Otros Agentes Multilaterales.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Banco Mundial.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Sistema de Naciones Unidas.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Unión Europea (UE).....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Agentes Bilaterales y OSC.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
La AID y la asistencia para el desarrollo y la democracia.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
La Cooperación Alemana.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
La Cooperación del Reino de España.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
La Cooperación Japonesa.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Otras Agencias que apoyan a OSC.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
La Fundación Interamericana (IAF).....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Helvetas Paraguay.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
Algunas oportunidades y desafíos en la relación CID/OSC.....	Error: No se encuentra la fuente de referencia
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	92
Posibles Líneas de Acción.....	93
<i>Hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil.....</i>	<i>93</i>
<i>Hacia el Poder Ejecutivo.....</i>	<i>94</i>
<i>Hacia el Poder Legislativo.....</i>	<i>96</i>
<i>Hacia la Banca Multilateral y la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....</i>	<i>96</i>

BIBLIOGRAFIA.....Error: No se encuentra la fuente de referencia

Anexo I

Anexo II

Anexo III