

Participación y descentralización en PARAGUAY: Experiencias y estrategias de las contrapartes del Programa Paraguay de Diakonia

Contenido

- 1. Contexto político y social del país**
- 2. Procesos de descentralización**
- 3. Participación**
 - 3.1 Marco legal para la participación**
 - 3.2 Experiencias de las contrapartes de Diakonia**
 - 3.3 Obstáculos y desafíos principales**

1. Contexto político y social del país

La historia republicana de Paraguay está marcada por la presencia de Alfredo Stroessner quien gobernó al país de 1954 a 1989. Stroessner llega al poder a través de un golpe de Estado y fue reconocido luego como presidente del Paraguay, Comandante en Jefe del Ejército y máximo dirigente del Partido Colorado. Se inicia así un periodo castrense que obligó a muchos paraguayos a exiliarse fuera del país. Este periodo de gobierno tuvo sin embargo, cierta popularidad durante los años sesenta gracias a algunos éxitos económicos. Entre la década de los setenta y comienzos de la década de los ochenta se da en el Paraguay una relativa estabilidad económica, sin embargo con una fuerte represión política y social. En 1983 se inauguró la represa de Itaipú, el proyecto hidroeléctrico más grande del mundo (Paraguay – Brasil), llegándose a controlar la inflación durante ese período. En estos también se expandió la frontera agrícola habilitando nuevas tierras al cultivo de la soja, por parte de empresarios de origen germano-brasileños. Ambas iniciativas generaron un ingreso de divisas muy grande y la conformación de nuevos grupos de poder económico. Poco después la economía paraguaya es afectada por la reducción de los mercados para las exportaciones, lo que provocó la elevación del desempleo y el empeoramiento del comercio interno. Otro factor de la recesión económica, fueron las medidas tomadas por el gobierno de Brasil respecto de la triangulación comercial que se producía en la frontera con Paraguay. Este era el “negocio” más grande que tenía el país, después de la construcción de la represa.

En términos políticos, a mediados de la década de los ochenta, Paraguay consiguió una cierta apertura política levantándose en 1987 el estado de sitio de Asunción. Si bien durante el gobierno de Stroessner se produjeron elecciones, lo cierto es que no todos los partidos podían participar; tuvieron que quedarse clandestinos.

En 1989 se inició en Paraguay una etapa de transición democrática precedida por un golpe de Estado que lideró el general Rodríguez, gobierno que se caracterizó por un compromiso hacia el restablecimiento de las garantías políticas, el respeto a los derechos humanos y la democratización del sistema. En ese contexto, en 1991 se dan elecciones municipales, es así que se eligieron intendentes municipales (alcaldes) de forma directa. En diciembre de 1991 se convocaron a elecciones para la Asamblea Constituyente, aprobándose el texto constitucional en 1992 en donde se proclama el “Estado social de Derecho” como forma de Estado y la “democracia representativa, pluralista y participativa” como forma de gobierno, y la adopción de nuevas reglas de juego político para las elecciones. Las primeras elecciones luego de esta aprobación

se realizaron en 1993 cuando se eligieron simultáneamente al presidente de la república, los senadores nacionales y diputados departamentales. En estas elecciones por primera vez en la historia del país, gana la oposición los comicios en varias localidades, algunas de las cuales de gran importancia (Asunción y otras capitales departamentales).

En 1993 asumió la presidencia Juan Carlos Wasmosy del Partido Colorado, pero durante su gobierno el partido Colorado no tuvo hegemonía, ya que no contaba con la mayoría suficiente dentro del Congreso. En 1998 fue elegido Raúl Cubas como presidente, el cual liberó al general Lino Oviedo quién había tenido una intentona golpista a Wasmosy, lo que provocó enfrentamientos en el interior del Partido Colorado y en diversos niveles del poder; es así que en marzo de 1999 es asesinado el vicepresidente del país. A finales de ese mes el Congreso paraguayo culpó al presidente del asesinato del vicepresidente, mientras en la calle se sucedían violentos enfrentamientos entre partidarios y adversarios de Cubas; entre tanto, los sindicatos convocaron una huelga general. El 29 de marzo de ese año Luis González Macchi, presidente del Congreso y partidario del vicepresidente asesinado Luis María Argaña, se convirtió en el nuevo presidente de la República el cual tuvo que enfrentar distintas acusaciones durante su gobierno. En abril del 2003 asumió la presidencia Nicanor Duarte del partido Colorado.

La permanencia de Stroessner en el poder por 35 años ha dejado huellas muy profundas en la cultura democrática del Paraguay, que según el estudio de IIG - PNUD¹ pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- Preeminencia del Partido Colorado, que sigue ocupando una posición clave después de la caída de Stroessner.
- Politización de las Fuerzas Armadas, a pesar que se reconoce que en los últimos años se ha dado una progresiva institucionalización democrática en esta institución.
- Desarticulación y desmovilización de la sociedad civil.
- Corrupción institucionalizada y prebendarismo, elementos básicos del régimen de Stroessner que aún se encuentran presentes en la sociedad paraguaya. Paraguay sigue siendo el país con más corrupción en Latinoamérica.
- Cultura no-democrática en algunos sectores en donde se valora, por ejemplo, a los líderes personalistas con capacidad de mando.

Otro problema de la gobernabilidad es que con el paso del tiempo no se han ido superando los problemas internos del partido Colorado, ni conflictos que precipitaron la caída de Stroessner, los intentos de golpe de Estado de 1995 y 1996 y hasta hoy se encubre el asesinato del vicepresidente en 1999.

Concentración de tierra y pobreza

Por otro lado, el soporte económico del país se basa en las actividades agrícolas y en las regalías obtenidas por las plantas hidroeléctricas (royalties). El poder económico ha estado tradicionalmente en manos de un pequeño grupo de elite en Asunción, cuyas fortunas han sido amasadas a través del control del Estado, actividades latifundistas al principio, la construcción de las represas hidroeléctricas después y en actividades de contrabando y control de grupos que operan al margen de la ley en los últimos años.

¹ Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. IIG Institut Internacional de Governabilitat y PND Naciones Unidas. 2002

La estructura de la tierra es de tipo latifundista- el 10% de la población tiene el 66% de las tierras y un 30% de paraguayos no tienen acceso a la tierra²- la orientación a nuevos cultivos industrializados y la orientación exportadora de la economía paraguaya deprimió la economía de los pequeños campesinos que sustentaban el 80% de la agricultura. Esta situación se ha visto agravada porque los suelos están desgastados, hay poca diversificación en la producción, mientras que las tecnologías e insumos son inadecuados; mención especial merece el uso de agroquímicos para desfoliar la hoja de soja, uso que está generando un fuerte problema social y político³.

Otra variable que colaboró con el deterioro económico fue la reforma arancelaria brasileña que terminó con los negocios de triangulación en la frontera con Paraguay (soja y artículos electrónicos, principalmente).

Dado éste contexto económico, no es sorprendente que exista un significativo problema de pobreza en el país. Hasta 1995 el país había presentado un crecimiento más o menos sostenido y eso había permeado hasta los sectores medios de la sociedad, sin embargo no hasta las clases más bajas. Sin embargo, si bien este crecimiento permitió que la pobreza decreciera en las grandes ciudades, por otro lado, aumentó la pobreza en la zona rural, y ello es significativo si consideramos que Paraguay es un país rural⁴. Según el estudio de IIG-PNUD⁵ el 70% de los pobres y el 85% de los extremadamente pobres viven en áreas rurales. Partiendo de la crisis económica del país a partir de 1999, las estadísticas de pobreza de ingresos se han visto agravadas. Todavía en 2003, estudios realizados apuntaban hacia un crecimiento de la pobreza donde el 48.8% de la población se encontraban en agudo nivel de pobreza y en condiciones de desempleo y/o sub-empleo⁶.

Los pueblos indígenas bajo amenaza constante

En 1990 se registró que el 2% de la población paraguaya era estrictamente indígena, perteneciente a 17 etnias distintas y distribuidas en 5 familias lingüísticas. Con la Constitución de 1992, se reconoció la pluriculturalidad y bilingüismo de la sociedad. La Constitución también reconoció la identidad étnica en sus respectivos hábitats, su forma de propiedad comunitaria de la tierra, el derecho a autodeterminación y autogestión, entre otros derechos.

En el 2002 el Ejecutivo tomó la iniciativa de cambiar el “Estatutos de Pueblos Indígenas”, lo que originó la movilización de los mismos, ante lo cual el gobierno tuvo que dar marcha atrás. Si bien existen las normas de protección al indígena, estas no se cumplen. En general los pueblos indígenas, a diferencia de los campesinos, perciben que la tierra es comunitaria, razón por la cual los primeros piden que se haga efectiva la restitución de sus tierras, sus estatutos de autonomía y autodeterminación.

² Ultima hora (periódico local) 151004.

³ En el mercado internacional ha crecido la demanda de la soja para el alimento del ganado, a raíz de la enfermedad de “la vaca loca” en el ganado vacuno. Este aumento de demanda de la soja en Paraguay ha originado que muchos agroexportadores opten por el uso de agroquímicos para cubrir esta demanda. Para hacer su uso más extensivo el agroquímico es esparcido por avión lo que de todas maneras daña los cultivos vecinos. Este uso ha originado que los campesinos que no están de acuerdo con esta práctica se expongan como barrera humana, esta situación ha generado situaciones violentas entre el ejército y la policía con los campesinos que se oponen al uso de agroquímicos esparcidos por avión, esta situación ya a producido la muerte de 2 campesinos. Esta situación, producida en enero del 2004, dio origen a una serie de reclamos de la sociedad civil, ante lo cual el presidente afirmó que hay un complot en su contra.

⁴ Paraguay se ha mantenido desde 1980 como uno de los países más rurales de América Latina, superado solo por Honduras, El Salvador y Guatemala.

⁵ Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. IIG Institut Internacional de Governabilitat y PND Naciones Unidas. 2002

⁶ Ultima Hora 111203.

Aunque todavía es aún incipiente, a partir de las movilizaciones colectivas impulsadas por las iniciativas del Ejecutivo en 2002, el movimiento indígena se está fortaleciendo.

Las mujeres se organizan

Desde los finales de la época de Stroessner surgieron movimientos de mujeres con carácter reivindicativo jurídico y social, movimientos que fueron reconocidos con la transición iniciada en 1989. En 1990 las organizaciones de mujeres participaron en las reformas respectivas al Código Civil. En 1991 en las Reformas del Código Electoral y en 1992 lograron incidencia en la Constitución de la República. En 1993 se incorporó el tema de igualdad de oportunidades a las políticas públicas, también es ese año se creó la Secretaría de la Mujer, la cual con la Red de Mujeres Políticas y la Coordinación de Mujeres del Paraguay propuso incorporar la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas de manera transversal y no exclusivamente sectorial. En 1997 se lanzó el Plan de Igualdad de Oportunidades 1997-2001 y en 1998 se puso en marcha el proyecto de los Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer, Red CIDEM. Sin embargo, dada la frágil institucionalidad de Paraguay, estas propuestas y leyes han sido sólo parcialmente asumidas por el aparato estatal. A nivel local las mujeres se encuentran participando en instancias locales promoviendo la incorporación del tema de igualdad de oportunidades en las agendas locales.

2. Procesos de descentralización

Paraguay es un país fuertemente centralista, con una cultura autoritaria, explicada por la presencia durante décadas de un partido hegemónico (Partido Colorado). Durante su mandato, a partir del 1967 el Partido Colorado creó un sistema formal pluripartidista excluyente, controlado y limitado por la alianza entre el partido, el gobierno y las Fuerzas Armadas, subordinadas al único liderazgo del general Stroessner. El régimen tuvo una acción concentradora de poder, lo que propició un mayor control político sobre la ciudadanía así como la creciente participación del Estado en las actividades, económicas, industriales y comerciales. Esta intervención estatal se concretó en: 1) la instalación de delegaciones de gobierno en cada departamento del país, nombradas por el poder ejecutivo y dependientes jerárquicamente del Ministerio del Interior, en calidad de organismos intermedios con funciones de control y seguridad política, 2) la formación de empresas estatales monopólicas de producción y comercialización dependientes directamente del Presidente de la República, y 3) la constitución de empresas descentralizadas para la prestación de servicios básicos⁷.

Sin duda, es contradictorio con lo destacado arriba que la Convención Nacional Constituyente de 1992 haya establecido que Paraguay es una república ‘unitaria y descentralizada’. El país está dividido en diecisiete departamentos, subdivididos a su vez en distritos y localidades. Existen 223 distritos cada uno de ellos tiene status municipal. La capital de la República, Asunción, goza de autonomía administrativa, razón por la cual no está incorporada a ningún departamento.

Si bien en Paraguay hay ciertos avances en el tema de descentralización, también hay limitaciones entre las se puede destacar⁸:

- Confusión del término desconcentración y descentralización. Confusión que se da tanto a nivel de los medios de comunicación como de los propios dirigentes políticos.
- Permanencia de una cultura centralista.
- Poco compromiso con el proceso de descentralización, al considerarlo de forma aislada, sin una visión integral y prospectiva del proceso. Existe una deficiente coordinación horizontal y vertical de las instancias y los actores, y hay ausencia de métodos de evaluación de resultados que permitan hacer un seguimiento del proceso.
- Ausencia de personal calificado en el proceso.

En definitiva la administración pública no tiene incorporado un modelo de gestión descentralizada que incluya principios básicos de eficiencia, subsidiariedad, equidad, control social del gasto, participación ciudadana e incorporación del sector privado a ciertas áreas de gestión. Asimismo, en general los ciudadanos perciben que las decisiones se siguen tomando en Asunción, el centro de poder, y que no hay una verdadera voluntad política para descentralizar; aunque la sociedad política a menudo eleva la descentralización como tema clave para la participación ciudadana, hay obvios desacuerdos entre los diferentes niveles político administrativos (el Estado, regiones, municipios).

⁷ Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. IIG Institut Internacional de Governabilitat y PND Naciones Unidas. 2002.

⁸ Op Cit.

Las Municipalidades

Según la Ley Orgánica de Municipalidades los ingresos municipales pueden ser de tres tipos:

- Ingresos corrientes (Impuestos, tasas y contribuciones especiales), Ingresos no tributarios (ejemplo: multas, prestaciones de servicios, rentas de activos fijos), transferencias en las asignaciones del gobierno central y de asistencias financieras no reembolsables.
- Ingresos de capital (reembolsos de préstamos, los empréstitos internos, externos y los superávits en la aplicación presupuestaria).
- Los legajos y donaciones.

Por otro lado, la Ley 1309 (1998) regula la distribución del ingreso proveniente de las regalías y las compensaciones en razón del territorio inundado de las represas de Itaipú y Yaciretá: 50% a la administración central; 5% a las gobernaciones afectada; 15% se destinará en forma igualitaria a los municipios afectados y el 25% de dicho monto se destinará a los municipios no afectados. Según lo señala el informe de IIG-PNUD el beneficio de ambas binacionales ha sido asumido para los gastos corrientes del gobierno central, lo cual le ha impedido a las municipalidades cumplir con las demandas de sus poblaciones.

A pesar de las distintas fuentes de financiación, en la realidad tampoco se da una verdadera descentralización presupuestaria. Según los datos del Ministerio de Hacienda, en el 2003 se estimó la participación de las municipales en el ingreso total del sector público a un 4.1%⁹, lo cual es un porcentaje muy bajo tanto desde una perspectiva regional como global. Por otro lado, en general los gobiernos municipales y representantes de autoridades estatales a nivel local no tienen la capacidad o los conocimientos suficientes de administración democrática concernientes a la legislación, administración, temas financieros, planificación, servicio a los ciudadanos, sin además darle la importancia que merece la participación ciudadana.

Tareas pendientes de descentralización

Desde una perspectiva de la sociedad civil, una posición común es que se ve necesario contar con una Ley Marco de Descentralización y su necesaria Política de Fomento a Gobiernos Subnacionales. En 1996 se aprobó en las dos Cámaras del Congreso la Ley Orgánica Municipal, pero fue vetada por el Ejecutivo, lo que dio origen a una serie de consultas con los sectores afectados por esta disposición legal. Entre los años 2001 y 2003 se elaboraron cuatro proyectos de Ley de descentralización en Paraguay. El primer proyecto fue elaborado por la Secretaría Nacional de la reforma del estado (2001), el segundo por una consultoría del BID (2002), el tercero por Ciudadanos por la Reforma, una organización de la sociedad civil (2003), y el cuarto de la Federación de Gobiernos departamentales y Municipales con el apoyo de USAID (2003). Sin embargo, en línea con lo destacado arriba, ninguna de esas propuestas fueron consideradas con voluntad política real, ni del Ejecutivo ni del Parlamento.

Entre las propuestas mencionadas arriba para lograr un proceso de descentralización, se encuentran varias sugerencias:

⁹ Documento de trabajo de Gestión Local 2004, basado en el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda y OPACI.

- Encarar un fuerte proceso de descentralización político administrativa en apoyo a la reforma del Estado.
- Mejorar el sistema de transferencias y tributación.
- Fortalecer la representatividad de las municipalidades.
- Modificar el marco legal para mejorar la gestión municipal.
- Redefinir y especificar el marco de actuación de los intendentes.

Resulta imprescindible que en Paraguay se defina un nuevo marco institucional y jurídico que permita y fomente la descentralización del poder ejecutivo. En este sentido, el programa de Diakonia en Paraguay ve la necesidad de priorizar la temática de descentralización. Como un primer paso, en junio 2004 se realizó un seminario de tres días con la participación amplia de “expertos”, contrapartes y representantes de sus grupos meta. Entre los resultados obtenidos se puede mencionar: la capacitación interna del programa, discusiones sobre cómo seguir adelante y una discusión sobre de qué manera efectiva impulsar un proceso de descentralización desde abajo. Durante el 2004 y el 2005 se espera que este proceso dentro del programa de Diakonia se amplíe y fortalezca a través de talleres y seminarios en conjunto, así como intercambios con actores de otros países sudamericanos donde las contrapartes de Diakonia trabajan en el tema.

A fines del 2004 se realizó una segunda reunión, de discusión sobre 1) los diferentes modelos de descentralización que reflejan las distintas iniciativas y propuestas de legislación; 2) las propuestas que las Contrapartes del Programa de Diakonia han elaborado para ser tenidas en cuenta para el fomento de la participación ciudadana y 3) el perfil de organización social (comisiones vecinales) que mejor se adecuaría en el trabajo de fomento de la participación real y efectiva de la sociedad en los gobiernos locales democráticos. Como conclusiones de esta discusión se han propuesto las siguientes medidas:

- i. Relevar los cambios en los patrones culturales operados en las comunidades y localidades en las cuales los procesos de descentralización y participación han sido más consistentes en términos de resultados y de continuidad (análisis de buenas prácticas);
- ii. Evaluar la demanda real de descentralización, tanto social como política, y su factibilidad en el corto y mediano plazo;
- iii. Revisar los proyectos de ley a la luz de las prácticas sociales y políticas;
- iv. Crear un Foro o Red de Descentralización y Participación Ciudadana que incluya a las organizaciones de base;
- v. Definir el perfil más eficiente de Comisión Vecinal para el escenario de descentralización deseable;
- vi. Fortalecer la idoneidad y la calificación, en los diferentes niveles del proceso de participación, y trabajar con un sentido más amplio que lo meramente localista; y
- vii. Detectar mecanismos para incidir en las reglas de juego y en los procedimientos de los procesos de participación ciudadana.

3. Participación

Como se menciona en el ítem anterior, un problema fundamental para el proceso de democratización en Paraguay es que las estructuras políticas-institucionales para la participación ciudadana no son sólo jóvenes, sino también escasas y además con poca confianza por parte de la población. Otra parte del problema es que en gran medida, ni desde el Estado ni desde la sociedad civil se ha priorizado suficientemente

la participación activa y cualitativa de mujeres y jóvenes. Aun y con lo simple de la relación, obviamente la participación también se dificulta debido a la extrema pobreza; por ejemplo, para una gran parte de los ciudadanos, participar en un encuentro político tiene un costo alternativo económico muy alto (perdida de parte del ingreso diario).

3.1 El Marco Legal para la Participación

Si bien el derecho ciudadano de participación está consagrado en la Constitución, existen también disposiciones que lo limitan en la Ley que regula el derecho a reunión y manifestación pública. En lo cotidiano se constata que el derecho ciudadano de acceso a la información, a la rendición de cuentas y a la participación en los actos de gobierno a nivel local, son escasos en los municipios de Paraguay. Esta escasa participación no permite el desarrollo de las organizaciones vecinales, y las que hay son aún débiles. Los programas de participación ciudadana y gobierno abierto dependen significativamente de la voluntad política del gobierno local, dándose un doble discurso por parte de las autoridades locales¹⁰.

Como se dijo, es necesario un marco legal cohesionado que permita avanzar con reformas hacia una descentralización en Paraguay. Para el caso de un marco legal que tenga relevancia para la participación ciudadana, se enfrenta una problemática parecida. Abajo se presenta los ejemplos más evidentes¹¹:

- La Ley N° 1.066/97 que regula el derecho a manifestación y reunión; los artículos 3 y 4 establecen restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación.
- La Ley General de Educación, Artículo 127; establece que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución, lo que de alguna manera puede ser utilizado como un mecanismo para mantener el control de las organizaciones.
- El Decreto 11.089/42; contiene reglamentaciones contrarias a la Constitución Nacional, todavía es utilizado en algunas instituciones educativas como mecanismo para controlar las organizaciones estudiantiles secundarias. Este decreto establece que es exclusiva potestad del director de la institución permitir realizar reuniones en el local educativo, debiendo comunicar incluso los temas específicos a ser tratados en las reuniones, no pudiendo tratarse otros temas que no sean los comunicados a la institución, y los objetivos pueden ser sólo de carácter estudiantil o cultural.
- La Ley Orgánica Municipal; establece que las Comisiones Vecinales de Fomento Urbano (asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector) dependerán de la Intendencia Municipal y tendrán el carácter de organismo auxiliar de ésta, además de que la creación y el funcionamiento de las Comisiones Vecinales dependerán de la autorización de la Intendencia Municipal. Estas disposiciones imposibilitan determinar cómo se va a establecer la participación vecinal, lo que hace que ésta dependa de la voluntad de las autoridades municipales, o de las iniciativas de la ciudadanía de organizarse aún sin la autorización de las autoridades municipales, lo que

¹⁰ *Participación Ciudadana: Participación ciudadana en los gobiernos locales*. Raúl Monte Domencq. Gestión Local. Derechos Humanos en Paraguay 2002.

¹¹ *Urge la modificación de la Ley del Marchódromo*”, Laura Bareiro, Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana. Derechos Humanos en Paraguay 2002 “Participación Ciudadana”.

dificulta la articulación de actividades conjuntas para resolver los problemas de los municipios.

No cabe duda que los ejemplos del marco legal mencionados arriba son sintomáticos de las raíces autoritarias, la falta de igualdad y de una cultura democrática promovida por las elites tradicionales del país. En general, el control político de un partido, las fuerzas armadas y el gobierno siempre obstaculizaron las iniciativas de participación, produciendo desmovilización social. Por ejemplo, aunque el actual Presidente Duarte Frutos ha señalado su voluntad de concertar, ello no se ha traducido en un diálogo, más bien se ha dado atención a problemas puntuales (viviendas, centros de salud, etc). En definitiva, en Paraguay no se cuenta con instancias formales y reconocidas de encuentro gobierno-sociedad civil o tampoco gobierno-organizaciones empresariales.

Sin embargo, a pesar de esta historia moderna y de las condiciones actuales, existen y se están formando organizaciones sociales que intentan mejorar las condiciones para una democratización profunda del país (incluye por ejemplo equidad de género y la lucha contra la corrupción e impunidad) así como un desarrollo sostenible, a través de una participación cualitativa de los ciudadanos.

En este marco, se describen a continuación algunas de las experiencias de las contrapartes de Diakonia en Paraguay, así como los obstáculos y retos principales desde el punto de vista de la sociedad civil.

3.2 Experiencias de las Contrapartes de Diakonia en Paraguay

El programa Paraguay de Diakonia

El objetivo general de Diakonia en Sudamérica es que el grupo meta incrementalmente su participación cualitativa en las estructuras democráticas para ejercer y exigir sus derechos humanos y promover un desarrollo sostenible. En Paraguay, Diakonia y sus contrapartes trabajan cinco objetivos específicos; Democracia, DDHH, Género, Justicia económica y social y Cultura de paz). Junto con el tema de equidad de género y crecientemente DDHH, se considera que democracia y participación ciudadana constituyen el tema más fuerte del programa, en el que la mayoría de sus 11 contrapartes trabajan desde hace varios años.

En sus proyectos Diakonia tanto como sus contrapartes tienen como prioridad estimular la voluntad y la conciencia de derechos, así como la responsabilidad de participar. La participación es considerada clave para avanzar en cada uno de los cinco objetivos específicos. Por ejemplo, la construcción de una cultura de paz requiere la participación amplia de todos los sectores en la sociedad. La participación se relaciona principalmente con la responsabilidad del Estado, pero también con la responsabilidad y participación activa de la sociedad civil. Existen proyectos para fortalecer tanto las estructuras como la cultura democráticas dentro del Estado y sus instituciones, sobre todo a nivel local. Los proyectos tienen el propósito de formar actores con poder de decisión y funcionarios más abiertos a nuevos conocimientos y formas laborales para su aplicación. Además buscan mejorar las oportunidades de las organizaciones de base para una participación cualitativa y activa.

Las contrapartes y sus principales estrategias

Haciendo una descripción más detallada, se pueden encontrar varias estrategias aplicadas por las contrapartes de Diakonia en Paraguay, así como en los otros países de la región, en cuanto a trabajo con democracia y participación ciudadana.

Durante el contexto nacional propio de los noventa, en el que se salía de un modelo autoritario y crecían las posibilidades de incrementar la participación ciudadana, se desarrolló un trabajo importante de educación y capacitación. Así se inició una gran parte del trabajo de [Altervida](#), [Decidamos](#), [Ideco](#) y [Tierra Viva](#) que incluye la formación, motivación y desarrollo de capacidades de organizaciones de base, así como capacitación en democracia y derechos ciudadanos. Actualmente, existen también proyectos que tienen el propósito de fortalecer la estructura democrática a través de capacitación de funcionarios públicos locales, por ejemplo en el proyecto de [Mujeres por la Democracia](#).

Como se ha resaltado en el [documento interregional sobre participación](#), los jóvenes conforman un grupo meta priorizado por Diakonia. La [Casa de la Juventud](#) se dirige específicamente a jóvenes con educación en los derechos y obligaciones de los ciudadanos. [Decidamos](#) trabaja específicamente con la organización de centros de estudiantes y en la realización de campañas nacionales de información sobre derechos ciudadanos y de cómo construir una cultura democrática.

En su trabajo para extender e institucionalizar la práctica de realización de asambleas de base, [FNC](#) prioriza la participación de jóvenes y mujeres. La creación y el fortalecimiento de una red multiregional de trabajadoras municipales ha sido un reto principal de Mujeres por la democracia durante varios años. A nivel local las organizaciones contrapartes [AFOSCI](#) y [Decidamos](#) promueven la creación de contralorías ciudadanas, comités de control compuestos por ciudadanos sin compromiso político, más que todo enfocados a medidas contra la corrupción.

Además, varias contrapartes promueven soluciones de concertación, fortaleciendo el diálogo entre autoridades y la sociedad civil con el fin de democratizar la política en el nivel local, siempre tomando en cuenta la participación de las mujeres y jóvenes en esos procesos. Trabaja con soluciones de concertación que incluyen jóvenes. Las experiencias más destacadas de esta estrategia vienen de [Altervida](#), [Casa de la Juventud](#), e [Ideco](#). Finalmente, el norte o “punto final” de muchos procesos de participación ciudadana promovidos por las contrapartes de Diakonia, es lograr la incidencia, sea sobre una reforma nacional de descentralización o la decisión del intendente de financiar la construcción de un puente en una comunidad.

En resumen, parece importante distinguir entre cuatro estrategias principales para promover la participación ciudadana con el fin de lograr una democratización profunda del país; 1) Desarrollo de capacidades, 2) Organización, 3) Concertación, y 4) Incidencia.

Desarrollo de Capacidades

Un objetivo importante dentro de esta estrategia es capacitar especialmente a los líderes/liderezas y miembros/as de las organizaciones sociales, así como a las autoridades/funcionarios municipales para lograr mejores resultados en la conducción democrática de reuniones y asambleas.

Cabe destacar que hay una línea muy delgada entre la estrategia de desarrollo de capacidades y apoyo a la organización de la sociedad civil; en general las contrapartes de Diakonia ejecutan proyectos a largo plazo y de manera integral. Por ejemplo, el trabajo de [AFOSCI](#) alrededor de las contralorías ciudadanas (véase abajo) apunta a la

conformación de las contralorías aunque la base del trabajo se inicia con la jornada inicial de capacitación en derechos civiles, los requisitos para formar una asociación, etc. Asimismo, de la contribución al fortalecimiento de la organización juvenil y estudiantil que brinda [Decidamos](#), una parte significativa corresponde a las jornadas de capacitación realizadas con un enfoque en elementos y mecanismos de organización democrática, administración básica de organizaciones, etc. Una vez lograda la conformación de una organización, en general parte del seguimiento y acompañamiento de la contraparte de Diakonia implica ofrecer jornadas de capacitación en temas priorizados por el grupo meta.

La capacitación forma una parte clave del trabajo de [Decidamos](#). Por ejemplo, varias comisiones vecinales han sido capacitadas, entre otros asuntos, en métodos para comunicación interna (base- dirigencia), coordinación de actividades y elaboración de proyectos a ser presentados a las autoridades locales. Otra contraparte que trabaja parcialmente con desarrollo de capacidades es [Mujeres por la Democracia](#), que en coordinación con [IDECO](#) (otra contraparte de Diakonia) brinda capacitación a grupos de base en temas de género, nuevas masculinidades así como el tema eleccionario (incluye el análisis de plataformas electorales de los diferentes partidos políticos a nivel local).

Cabe destacar las experiencias de la [Casa de la Juventud](#) en cuanto a sus acciones de capacitación a grupos juveniles y comunitarios en Asunción y Departamento Central, con el fin de analizar las políticas públicas de juventud y la falta de las mismas, así como promover la elaboración coordinada de una agenda reivindicativa para este sector. También, la capacitación se reproduce en los grupos de voluntarios, lo que ha sido clave para que puedan profundizar sus acciones como monitores educativos, por ejemplo a través de brindar refuerzo escolar con un componente de DDHH, en barrios altamente empobrecidos.

La *Federación Nacional Campesina* ([FNC](#)) también trabaja en la capacitación tanto del nivel dirigencial como en los grupos de base, departamental, distrital y comunitarios. La formación, en este caso es para desarrollar la capacidad de análisis de la problemática campesina; de los modelos propuestos desde el estado para el desarrollo económico con énfasis en lo rural; la participación de las mujeres dentro de la organización y el fortalecimiento de su estructura organizativa interna. En muchos casos, como resultado de estas capacitaciones, la [FNC](#) ha desarrollado otras estrategias como son la elaboración de propuestas de políticas públicas que les afectan directamente, el cabildeo con autoridades y últimamente la difusión de sus pensamientos hacia la sociedad civil en general.

Organización

Un grupo priorizado en el Programa Paraguay de Diakonia son los pueblos indígenas. Como una minoría étnica pequeña y dispersa en Paraguay constituyendo solamente el 2% de la población total, hasta comienzos de este siglo las comunidades indígenas no se habían mostrado como organizados más allá del nivel local. Sin embargo, el trabajo de [Tierra viva](#) ha facilitado la creación de organizaciones regionales así como la realización del primer Congreso Nacional Indígena en el 2003. Entre otros, la organización a nivel regional ha posibilitado manifestaciones coordinadas y la elaboración conjunta y participativa de contrapropuestas a Anteproyectos de Ley que amenazan aun más la situación y los derechos de los pueblos indígenas en Paraguay.

Paraguay fue considerado, en el 2003 por Transparencia Internacional, el país más corrupto de América Latina y el tercero en el mundo. En ese escenario, el espacio local fue visto como el nivel ideal para el accionar de algunos ciudadanos y

organizaciones, ya que la población puede constatar cotidianamente el grado de corrupción de su localidad y también porque es desde allí que se pueden impulsar acciones en beneficios de la localidad. En este contexto se vienen desarrollando las Contralorías Ciudadanas, asociaciones de vecinos que tienen el objetivo de controlar las cuentas de los organismos públicos. La primera de ellas surgió, acompañada por la iglesia católica, en el departamento de Misiones, a raíz de un problema de corrupción que implicaban al gobernador. Posteriormente la iniciativa se ha trasladado a otros pueblos y ciudades paraguayas, y el proceso se ha fortalecido aún más por la creación de la Red de Contralorías Ciudadanas en nivel nacional. El proceso de creación y fortalecimiento de las contralorías es apoyado por [AFOSCI](#) y [Decidamos](#).

En los últimos años han surgido diversas iniciativas juveniles que pretenden responder de forma organizada los problemas que le afectan¹². Entre ellas cabe destacar el Movimiento por la Obtención del Boleto Estudiantil, el Parlamento Juvenil, que un año tras año genera propuestas para el sector, Juventud se Mueve, que busca promover acciones positivas y aleccionadoras, Jóvenes por la Reforma, que apoya iniciativas de reforma del Estado. [Decidamos](#), contraparte de Diakonia en Paraguay, ha apoyado y dado seguimiento al proceso relativamente rápido de creación y fortalecimiento de la organización estudiantil. El proceso comenzó en la coyuntura de una campaña para no ceder el boleto estudiantil en Asunción, y se desarrolló en la creación de la Federación Nacional de Estudiantes, en 2004 con la capacidad de llegar a aproximadamente 120 000 estudiantes secundarios en 10 departamentos del país. Contando con una estructura organizada, la FENAES ha mostrado una capacidad alta de convocatoria para realizar acciones que apuntan hacia incidir en las políticas públicas de educación.

Desde hace años [SERPAJ-PY](#) ha llevado adelante una campaña continua con varias estrategias con el fin de disminuir la influencia de las fuerzas armadas y la cultura militarista en Paraguay. Aparte de acciones de cabildeo, realización y publicación de estudios, denuncias de violaciones a los DDHH dentro de las Fuerzas Armadas entre otros actores. Un componente priorizado ha sido conformar un Observatorio Ciudadano para el control de la actividad del Estado y especialmente las Fuerzas Armadas en relación a los DDHH, con organizaciones miembros como movimientos de objeción de conciencia y organizaciones campesinas. Como resultado de la capacitación a docentes y directores en centros educativos, también se logró la conformación de grupos de docentes en 12 instituciones educativas que han gestionado proyectos de educación por la paz. El objetivo a mediano plazo es constituir una Red de Docentes por la Paz.

Concertación

Dada la “dependencia política” de muchas instancias del Estado, los esfuerzos de la sociedad civil para lograr espacios de concertación, se han concentrado en el nivel local y con las municipalidades (por ejemplo se han visto intentos de concertación en el sector de salud, los cuáles fueron frenados bastante rápido) que puedan gozar de una cierta autonomía relativa hacia el Estado a nivel central.

Desde hace varios años se promueven las *audiencias públicas*, mismas que en otros países a menudo se les conoce como presupuesto participativo. Estos espacios, dependen de una voluntad política del intendente, mismo que puede tener o no la intención de discutir el destino de los fondos municipales. Obviamente es un espacio muy valioso de encuentro entre autoridades y población local, donde el intendente rinde cuentas de su gestión y la comunidad puede ejercer un control ciudadano de

¹² *Participación Ciudadana: Participación Juvenil*. Oscar Ramón López. Decidamos. Derechos Humanos en Paraguay 2002.

forma directa. [Altervida](#) promueve audiencias públicas de presupuesto municipal en ámbitos rurales. La creación de una coordinadora de las organizaciones sociales en el municipio de Repatriación facilitó un diálogo continuo y cohesionado con las autoridades locales, lo cuál ha resultado en que Repatriación es el primer municipio paraguayo que ha institucionalizado la realización de audiencias públicas de presupuesto en su gestión normal, a través de una Ordenanza Municipal. Más allá de que la audiencia pública es ahora un mecanismo de ‘control’, también ha resultado en el desarrollo en Repatriación, ya que parte de los proyectos coordinados y financiados por la municipalidad (y efectivamente recursos públicos), son elaborados y a menudo ejecutados por las organizaciones sociales locales. A partir de 2004, [Altervida](#) está aplicando estrategias similares en municipios vecinos.

Comparado con las experiencias mayoritariamente positivas en Repatriación, los esfuerzos de [IDECO](#) en Luque para crear espacios de concertación entre la municipalidad y la sociedad civil han enfrentado más obstáculos, más que todo debido a la falta de voluntad política y/o continuidad de procesos iniciados por parte de las diferentes autoridades locales. Sin embargo, la conformación de la Coordinadora Distrital de Comisiones Vecinales de Luque es un logro importante que ha facilitado un diálogo constructivo y continuo entre las organizaciones de base de esa municipalidad. Durante el 2004 [IDECO](#) participa en el proceso de reconfiguración y fortalecimiento de la Coordinadora Distrital, lo cuál incluye la conformación de coordinadoras zonales, capacitación en temas de liderazgo, equidad de género y presupuestos participativos, siempre con la perspectiva de lograr una participación fuerte y coordinada para incidir en las políticas a nivel local a través de la concertación.

Entre los aprendizajes más destacados de las contrapartes de Diakonia sobre la concertación, se debe subrayar que las organizaciones aisladas no tienen fuerza suficiente ni para impulsar espacios de concertación, ni para asegurar resultados concretos de institucionalización y desarrollo local. En cambio, trabajando en redes o alianzas “formalizadas” tienen más peso y capacidad de negociación. Otro aprendizaje es que el carácter y voluntad política de la sociedad política local es un factor clave para la concertación, en gran medida los resultados posibles dependen del intendente y los concejales.

Incidencia

En cierto sentido, lograr la incidencia es el objetivo a alcanzar en varios procesos de participación dentro de la sociedad civil, en el ámbito local, regional así como nacional (e incluso cada vez más internacional). En la sección sobre ‘concertación’ se presentan importantes casos de incidencia en nivel local, y junto a éstas las experiencias más relevantes se encuentran en nivel nacional.

La “Campaña Desarmemos el Presupuesto”, llevado adelante desde hace varios años por las contrapartes [Decidamos](#) y [SERPAJ-PY](#), tiene un componente clave de realización y difusión de estudios sobre el presupuesto de las Fuerzas Armadas: qué rubros incluye y su relación con las necesidades sociales del país. Este esfuerzo ha logrado movilizar a varios sectores sociales para demandar la re-priorización del presupuesto de la Nación. No cabe duda que el hecho de que en Paraguay el gasto militar se haya estancado, se debe por lo menos parcialmente a las campañas realizadas de manera consecuyente y continua.

Durante los últimos años, un tema presente en las organizaciones más comprometidas por una gestión más democrática en Paraguay ha sido el tema de tratados de libre comercio y particularmente el ALCA. En este contexto se ha realizado una consulta nacional, promovida por la Iglesia Católica, las organizaciones campesinas, ONGs,

obteniéndose algunos logros, entre los que destaca 1) haber colocado el tema del ALCA en la opinión pública y en las agendas de las organizaciones sociales y no gubernamentales, 2) haber logrado que el Poder Ejecutivo (Cancillería específicamente), abra un canal de información y diálogo con la ciudadanía sobre el tema, y 3) que la prensa dedique espacios de difusión de noticias sobre el ALCA. Coincidiendo con la consulta nacional, a finales del 2003 se realizaron jornadas por todas las contrapartes del Programa Paraguay de Diakonia, entre otros asuntos se priorizaron debates entre políticos, “expertos” y organizaciones de la sociedad civil, así como talleres de capacitación en el tema para ciudadanos y organizaciones de base. Un resultado importante, tomando en cuenta los panel debate realizados y la cobertura en los medios masivos, fue que la sociedad política por primera vez dio a conocer oficialmente su posición sobre comercio internacional.

En el 2004, dentro del Programa Paraguay de Diakonia, se observa como tendencia que las organizaciones de jóvenes (y por tanto contrapartes que son constituidos por o trabajan de manera priorizada con éste grupo, como [Casa de la Juventud](#), [FNC](#) e [IDECO](#)), están fortaleciendo su capacidad de trabajar la temática de comercio internacional.

Tal vez el logro de incidencia *potencial* más resaltante tiene la contraparte Federación Campesina Nacional ([FNC](#)). En un contexto de recesión económica, de distribución de tierra sumamente desigual y de una estrategia gubernamental agro-exportadora centrada en la soja, en 2003 la [FNC](#) elaboró una propuesta para la reactivación de la economía paraguaya con un nuevo modelo productivo nacional. Lo más interesante en el marco de éste documento es la estrategia aplicada para la elaboración de esta propuesta. Después de debatir el tema en numerosas asambleas de base en el campo, seguido por debates en nivel distrital y después departamental, se realizó un debate nacional en Asunción con participación de aproximadamente 2,500 personas, incluso varios sectores sociales y representantes del Poder Ejecutivo. El resultado directo es que la [FNC](#) ha producido una propuesta basada en la participación amplia, sobre cómo reactivar el sector agropecuario, busca un nuevo modelo productivo y un efectivo desarrollo nacional desde la perspectiva del sector campesino. Aunque todavía faltan las instancias de concertación cualitativas y continuas con el gobierno, cabe destacar que la estrategia de [FNC](#) contribuyó a poner la temática de tierra y agro-exportación en los medios masivos y la agenda del movimiento de DDHH así como del Poder Ejecutivo.

3.3 Obstáculos y desafíos principales

Basado en las experiencias destacadas arriba y otras no mencionadas, como parte final del documento, Diakonia y sus contrapartes resaltan algunos de los obstáculos y desafíos principales para avanzar en la construcción de una democracia más participativa desde abajo, enfocado al nivel local.

Obstáculos

Entre los obstáculos principales mencionados por las contrapartes de Diakonia en Paraguay, para construir una democracia participativa, sobre todo en el nivel local, se puede distinguir entre cuatro áreas principales de problemas:

- *Falta de recursos y voluntad política para la descentralización*

No existe un adecuado presupuesto para la descentralización, lo que va en detrimento de una tarea efectiva y fomenta la corrupción. La carencia de recursos humanos dificulta la implementación de políticas educativas y de salud que cubran las

necesidades de la población. También, la falta de recursos dificulta el proceso de articulación entre los municipios y la población, así como entre las organizaciones sociales. Obviamente, un factor clave que afecta todos estos obstáculos es que todavía no existe una fuerte y consistente voluntad política descentralizadora, como se puede ver arriba en el ítem 3.2. Existen experiencias de participación ciudadana en audiencias públicas, pero todavía esas experiencias no se trasladan al marco legislativo para una acción efectiva. Finalmente, si bien ha habido intentos de descentralización desde arriba, en general no han promovido la participación con equidad social y se mantiene la lógica de clientelismo o amiguismo que no prioriza las necesidades de los sectores más marginalizados.

- *Marco legal-institucional municipal y departamental*

El estatus legal de los municipios no está muy bien definido y realmente se puede interpretar su estatus como ‘organismos auxiliares subordinados al Poder Ejecutivo’. Entre otros, la ausencia de un marco jurídico apropiado provoca confusión en las competencias municipales y departamentales. Otro problema relacionado a esta falta de claridad legal es la debilidad institucional de numerosos municipios que no tienen la capacidad mínima para desarrollar políticas de promoción del desarrollo local, lo cuál en su turno obliga las autoridades locales a recurrir a las autoridades nacionales. Además, en cuanto a la relación municipalidad-sociedad civil, el marco legal concibe a las comisiones vecinales como meros brazos ejecutores municipales y fácilmente las somete a su voluntad y refuerza una cultura clientilista y prebendalista. También, el proceso de reconocimiento de las organizaciones vecinales es arbitrario y bajo la potestad del intendente/la intendenta.

- *Gestión local*

Lamentablemente, en general las características más obvias de las autoridades locales son la falta de transparencia y el clientelismo. La ciudadanía no tiene suficientemente acceso a la información sobre el origen y destino de los fondos públicos. Por otro lado, sigue siendo difícil para un ciudadano denunciar malversación de fondos y corrupción dentro de las autoridades, ya que falta un manejo transparente de las denuncias y hay varios ejemplos de que se practican represalias contra los denunciantes. En el nivel local, el clientelismo político implica que los nombramientos del personal se partidizan o se hacen por amiguismo, con lo cual la burocracia “inefectiva” crece y disminuyen los recursos para el desarrollo.

- *Institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil*

Una impresión común es que todavía la autonomía y niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil son limitadas, lo cuál dificulta una visión amplia de su rol. En general hay una atomización y dispersión de las organizaciones ciudadanas, y a menudo carecen de una visión amplia y de futuro (se centran en un objetivo limitado e inmediato). Parte de esta problemática es la falta de una cultura cívica (en vez de apatía ciudadana). Como autocrítica, por lo menos una parte de las ONGs, y por tanto una mayoría de las contrapartes de Diakonia, se detecta falta de acompañamiento y asesoramiento que oriente a los líderes sociales hasta culminar los procesos; a menudo son “abandonados” a mitad de camino y tienen que enfrentar los intentos de manipulación solos. Se han dado muchos ejemplos donde dirigentes sociales son cooptados, absorbidos por el sistema y desvinculados de las bases.

Desafíos

Dados los obstáculos mencionados arriba, no cabe duda que la sociedad civil paraguaya enfrenta muchos e importantes desafíos para contribuir a la construcción de una democracia participativa y una sociedad mas justa.

- *Promover la descentralización para una democracia local participativa*

Parece que hay un consenso bastante fuerte dentro de la sociedad civil organizada sobre la necesidad de un proceso de descentralización controlado por la ciudadanía, que permita un mayor conocimiento y un mayor diálogo político sobre los problemas locales. En la situación óptima los proyectos de desarrollo local no serían impuestos desde arriba sino pensados entre las autoridades y la población local, basados en los intereses e ideas de los ciudadanos. Obviamente, eso significa que la descentralización no tiene mucho sentido sin reformas innovadoras que hagan más transparente el actuar de las autoridades y abran espacios para la participación cualitativa de los ciudadanos en la toma de decisiones, por ejemplo a través de una ley de participación ciudadana. Un proceso de descentralización tiene que mejorar la posibilidad de acceso de los ciudadanos a los servicios, por ejemplo a los centros de salud, tomar en cuenta la realidad de cada municipio y zona, y que esto realmente implique una descentralización del poder político. Tampoco se puede olvidar una redistribución de los recursos públicos en el sentido de que más fondos deben ser transferidos a las instituciones descentralizadas.

- *De la sensibilización a la acción*

No cabe duda que la capacitación seguirá siendo una estrategia clave para las contrapartes de Diakonia, enfocando el fortalecimiento de los dirigentes de las organizaciones de base en por ejemplo equidad de género (que mujeres y hombres conozcan, reconozcan y respeten los derechos y la importancia de la participación de la mujer), derechos civiles y políticos así como elaboración de propuestas para el desarrollo local (o nacional en el caso de por ejemplo [FNC](#)).

Una conclusión común dentro de la sociedad civil organizada es que se ve necesario pasar de la sensibilización a la acción de modo que la ciudadanía participe conciente, activa y organizadamente en los espacios públicos, se apropie de ellos y pueda influir en los procesos de descentralización. Para ello, entre las contrapartes de Diakonia y otros actores se considera importante priorizar el acompañamiento (no apropiarse ni imponer) de las organizaciones sociales en su proceso de construcción y búsqueda de alternativas, incrementar el número de organizaciones de base (por ejemplo comités vecinales) participantes en los diferentes espacios para representar la totalidad de los intereses de la comunidad, así como fortalecer la capacidad de generar mecanismos ciudadanos innovadores que salgan al paso de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- IIG Institut Internacional de Governabilitat - PNUD Naciones Unidas. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. 2002.
- Laura Bareiro. “*Urge la modificación de la Ley del Marchódromo*”. Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana. Derechos Humanos en Paraguay 2002 Participación Ciudadana.