

Gestión pública y comunitaria para el desarrollo humano



Paraguay

Dos experiencias paraguayas



Cuaderno de Desarrollo Humano





El diseño de la portada presenta dos expresiones que ilustran los temas centrales de esta publicación. En la parte superior un niño y una niña corren animadamente a recibir educación. En el segundo caso, las personas superan las adversidades y se desarrollan mediante el trabajo en equipo y la ayuda mutua. El color amarillo expresa alegría y optimismo.

Gestión pública y comunitaria para el desarrollo humano

Dos experiencias paraguayas

Febrero, 2007



Paraguay

Copyright ©2007
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PARAGUAY

Este documento es de propiedad del PNUD en Paraguay.
No tiene fines de lucro, por lo tanto no puede ser comercializado en el Paraguay
ni en el extranjero.

Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido
de este material, siempre que se cite la fuente.

El análisis y las recomendaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la
opinión del PNUD.

Diseño gráfico: Creative Park

Impresión: Imprenta AGR

Prólogo


El desarrollo de un país requiere del esfuerzo conjunto de los sectores que lo integran. Por un lado, un Estado capaz de implementar con efectividad las políticas públicas orientadas a una mayor equidad en los servicios a la sociedad y, por el otro, la activa participación de ciudadanos y ciudadanas en la construcción de sus proyectos individuales y colectivos. Ambos constituyen pilares fundamentales del desarrollo humano.

En este documento, presentamos dos casos que muestran experiencias positivas en la acción pública y en el ejercicio de la ciudadanía. El primero es una iniciativa del sector público que se concretó en un programa en el que el adecuado desarrollo de la política estatal permitió resultados relevantes para las poblaciones caracterizadas por su vulnerabilidad social y económica. La implantación de un programa educativo sustentado en un marco jurídico e institucional innovador, en acciones coherentes con el diagnóstico realizado, en la participación de los diferentes actores _familia, plantel docente y directivo, comunidad_ en la gestión educativa, en la disponibilidad de recursos financieros y humanos y en un cuidadoso seguimiento que dio lugar a una nueva práctica docente, una educación con mayor equidad que favorecen la retención y reducen la repitencia.

El segundo caso es el testimonio de una experiencia comunitaria, pero que logró trascender su ámbito natural y sus metas para convertirse en una acción colectiva que estableció objetivos a largo plazo, generó compromisos, alianzas interinstitucionales y liderazgos compartidos e impulsó la generación y el fortalecimiento del capital social. El ejercicio de la ciudadanía se refleja, por ejemplo, en un paulatino proceso de alejamiento de las prácticas del clientelismo para avanzar hacia la cogestión ciudadana, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y unas relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres.

Con la presentación del segundo Cuaderno, el PNUD reitera su compromiso con el país en la generación del conocimiento y, en este caso, en la divulgación de experiencias que pueden constituirse en referentes para la formulación de políticas públicas cuyos objetivos sean la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

Agradecemos a quienes permitieron, con su apoyo, la elaboración de estos casos, especialmente a los padres, las madres, directivos y docentes de la Escuela número 3.242 de la Colonia Pirapey, distrito de Edelira, departamento de Itapúa, y a la escuela San José de la Colonia 14 de Mayo, distrito de Villarrica, departamento del Guairá, a los técnicos y directivos del Programa "Escuela Viva Hekokatúva", a los líderes, pobladores y pobladoras del Centro de Ayuda Mutua "Salud para Todos" (CAMSAT) de la zona Bañado del barrio Tacumbú.



Henry Jackelen
Representante Residente

Autoridades del PNUD

Henry Jackelen, Representante Residente
Susana Gatto, Representante Residente Adjunta

Equipo encargado de la elaboración del Cuaderno

Equipo Técnico

Ramón Fogel,
Consultor

Verónica Serafini,
Consultora especialista en Desarrollo Humano

Roberto Céspedes,
Especialista social de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD

Jorge Méndez Rheineck,
Coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano

Agradecimientos

Programa “Escuela Viva Hekokatúva” del MEC
Escuela N° 3.242 de la Colonia Pirapey, Edelira, Itapúa
Escuela San José de la Colonia 14 de Mayo, Villarrica, Guairá

El Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos (CAMSAT),
de la Zona Bañado, Barrio Tacumbú

Indice

Resumen Ejecutivo	8
.....	
Introducción	10
.....	
1. El ejercicio de la ciudadanía y el papel del Estado para el desarrollo humano	13
1.1. Una democracia para la ciudadanía	13
1.2. Un Estado para la democracia	15
.....	
2. Escuelas con vida propia. El Programa “Escuela Viva Hekokatúva”	17
2.1. Se inicia una nueva propuesta educativa	18
2.2. Contextos diferentes, necesidades educativas similares	19
2.3. Realidades múltiples, intervenciones educativas diversas	21
2.4. Los resultados del Programa	31
2.5. Conclusiones y lecciones aprendidas	34
.....	
3. La construcción de ciudadanía. El Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos (CAMSAT)	37
3.1. De las inundaciones emerge una oportunidad para la vida	38
3.2. La cohesión social: cimiento y resultado de la organización comunitaria	40
3.3. La capacitación y la formación. Bases para el fortalecimiento	44
3.4. Una trayectoria de alivio a la pobreza	45
3.5. Conclusiones y lecciones aprendidas	51
.....	
4. Conclusiones generales	55
.....	
Bibliografía	57
.....	

Resumen ejecutivo

La finalidad de este documento, segundo Cuaderno de Desarrollo Humano, es presentar el resultado de dos estudios de casos, en el marco de la preparación del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. Los resultados de ambos casos constituyen pasos que conducen a los objetivos del desarrollo humano.

El primer caso es el Programa “Escuela Viva Hekokatúva” implementado por el sector público, que contribuye a aumentar las capacidades educativas de niños en estado vulnerable. La educación constituye una estrategia para el desarrollo humano, permite el aumento de la productividad y el crecimiento económico, el mejoramiento de los niveles de salud, la mejor participación política y social y el fortalecimiento del tejido social. Es un fin en sí mismo, en tanto desarrolla capacidades para una acción autónoma e integrada en las relaciones de cooperación en la comunidad.

Los resultados del Programa aludido muestran los avances logrados en los indicadores educativos, pero más allá de éstos, la riqueza de la experiencia radica en la innovación pedagógica que permitió dichos resultados y en la gestión técnico-administrativa durante su implementación. La nueva propuesta pedagógica

busca construir una nueva organización escolar centrada en la participación de los actores involucrados en el proceso, especialmente de padres y madres, para mejorar la calidad de la enseñanza y el rendimiento académico. Esto implica, además, un nuevo perfil del docente, ya que exige un sólido liderazgo y una gran habilidad para adaptar la propuesta a la realidad en la que se implementa. El Programa, por otro lado, demandó una elevada capacidad de gestión pública, demostrada en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

El segundo caso sistematiza una iniciativa llevada a cabo por pobladores y pobladoras de la zona del Bañado de Tacumbú, en un inicio para contrarrestar las consecuencias de las inundaciones y, más tarde, para solucionar otros problemas, a saber: la falta de asistencia sanitaria y crediticia, la desnutrición y la violencia intrafamiliar. Todas estas carencias constituyen obstáculos a la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas que luchan por acceder a la vida que valoran.

La comunidad mencionada inició una nueva forma de ejercer la ciudadanía, convirtiendo a sus pobladores y pobladoras en autogestores de mejores con-

diciones de vida. Su accionar permitió vincular, con efectividad, el sector público, el sector privado y otras organizaciones sociales, logrando sinergias y potenciando los recursos disponibles. Las capacidades y oportunidades generadas no sólo se verifican en sus condiciones materiales, sino también en una mayor autonomía en su relación con el poder estatal y partidario, disminuyendo, de esta manera, las relaciones prebendarias y clientelistas.

Ambos casos muestran la relevancia de considerar que el camino al desarrollo humano requiere esfuerzos compartidos, una observación compleja de los diversos factores que afectan al desarrollo, estrategias múltiples, sistémicas y de largo alcance y, sobre todo, considerar a las personas más con derechos que como beneficiarias de una iniciativa, sea ésta pública o privada.

Introducción

Este es el segundo Cuaderno de Desarrollo Humano que se publica a partir de dos investigaciones realizadas en el marco de la preparación del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. La finalidad de este material es presentar dos casos con resultados positivos para el Desarrollo Humano en el Paraguay. El primero se refiere a un programa educativo implementado por el Ministerio de Educación y Cultura en escuelas de alto riesgo, con el objeto de contribuir a la calidad y la equidad de la educación escolar básica. El segundo describe la situación de pobladores y pobladoras de un barrio pobre que se organizan buscando mejorar sus condiciones de vida. Esta experiencia se inició con la transición a la democracia (1989) y continúa en la actualidad con nuevas metas y mayor cobertura.

El primer capítulo se refiere al Programa “Escuela Viva Hekokatúva” ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un préstamo concedido por esta entidad. El Programa nace como resultado de las evaluaciones realizadas al proceso de la Reforma Educativa y ante las limitaciones del sistema para lograr el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación.

El eje del Programa se encuentra en la búsqueda de la transformación estructural de la cultura educativa, a partir del compromiso de la comunidad entera con los resultados de la educación de sus niños y niñas. El esfuerzo de esta iniciativa se orientó a las escuelas caracterizadas por: bajo perfil del plantel docente, alto ausentismo de niñas y niños y precariedad económica de las familias.

Se estudiaron dos escuelas en contextos geográficos y socioeconómicos distintos. Una de ellas ubicada en el distrito de Villarrica (Guairá) y la otra en Pirapey (Itapúa). La primera escuela está situada en una zona minifundista de extrema pobreza. La segunda, en una zona de producción de soja y con una gran heterogeneidad socioeconómica, ya que conviven, en una misma colonia, productoras y productores de soja y familias campesinas empobrecidas.

Los resultados muestran que, al final del Programa, se cumplieron sus objetivos, atendiendo a los obtenidos hasta el momento. Sin embargo, el potencial de cada una de las escuelas no sólo depende de la intervención realizada desde el sector público, sino también de otros factores que se relacionan con el contexto familiar, social y económico en el que se encuentra inserta la institución educativa. El capital social y el capital cultural adquieren especial relevancia como factores explicativos del éxito del Programa.

El ejercicio de los derechos ciudadanos es el pilar fundamental del desarrollo humano. La participación ciudadana constituye, para este paradigma, un medio, porque, a través de su voz y su acción, las personas determinan sus demandas, las inscriben en la agenda pública y colaboran en su satisfacción y un fin, porque la participación es el indicador de la ampliación de la libertad y la autonomía, esencia del desarrollo humano.

El segundo capítulo de este documento presenta la experiencia del Centro de Ayuda Mutua “Salud para Todos” (CAMSAT) del barrio Bañado de Tacumbú. Esta organización surgió ante la necesidad de dar respuesta al problema de la inundación y sus efectos sobre las viviendas. Tanto el surgimiento como la consolidación del proyecto ocurrieron luego de la caída del régimen dictatorial, hecho que permitió a la comunidad superar el miedo a la represión.

El ejercicio de los derechos ciudadanos es el pilar fundamental del desarrollo humano. La participación ciudadana constituye, para este paradigma, un medio, porque, a través de su voz y su acción, las personas determinan sus demandas, las inscriben en la agenda pública y colaboran en su satisfacción y un fin, porque la participación es el indicador de la ampliación de la libertad y la autonomía, esencia del desarrollo humano. La democracia, como un conjunto de valores y un estilo de vida, constituye, por lo tanto, el marco en el que es posible alcanzarlos.

La ciudadanía organizada alrededor del CAMSAT inició la experiencia para mejorar las viviendas dañadas por la inundación ocurrida en 1988. Los logros obtenidos en esa primera iniciativa motivaron a sus integrantes a ampliar los objetivos de la organización, para paliar uno de los déficits más importantes de la comunidad: las condiciones de salud. Así consiguieron implementar un servicio de salud básica, en sus comienzos dirigido principalmente a niños y niñas y luego a personas de todas las edades. Para ello, sumaron los recursos existentes en la zona, provenientes de la Iglesia Católica, el sector privado, el sector público y de las mismas familias, y buscaron más recursos en organismos internacionales.

A pesar de que el esfuerzo principal estuvo centrado, por mucho tiempo, en la salud, la visión integral de este problema les impulsó a ampliar sus objetivos hacia la educación y la generación de ingresos. La idea de que los mejores resultados en la salud sólo se obtendrían

con ciudadanos y ciudadanas más educados hizo que las iniciativas en bien de la salud materna e infantil se vincularan a programas educativos como el de alfabetización de adultos y de apoyo escolar a niños y niñas para garantizar su permanencia en el sistema educativo. Por otro lado, los obstáculos para el mejoramiento de la salud y de la educación, basados en la gran precariedad económica de la población del barrio, les motivó a crear un fondo de créditos solidarios para facilitar la generación de ingresos en las familias.

La base de la organización se encuentra en la solidaridad y el trabajo voluntario, especialmente de las mujeres, quienes son mayoría como socias, como voluntarias y en la dirigencia. La problemática de la mujer no pasó inadvertida en la organización, por lo que también se integró un grupo de mujeres con el objetivo de tratar situaciones como la violencia intrafamiliar y el embarazo en las adolescentes. De este grupo se formó un negocio, una panadería que hoy ocupa a más de 15 mujeres de diferentes edades, cuyos ingresos les permite no caer en la extrema pobreza.

Al igual que el primer cuaderno, la metodología utilizada en las investigaciones de este documento es la de estudio de caso. Esta técnica de investigación es útil para comprender, en profundidad, los procesos vividos por las personas y las instituciones en cuanto a las relaciones interpersonales, las percepciones, su vida cotidiana, sus miedos y proyecciones, por lo que no deberían estos resultados ser aplicables al conocimiento de otras organizaciones sociales como CAMSAT o a otras escuelas del Programa “Escuela Viva Hekokatúva.” Sí permite, en cambio, establecer hipótesis con categorías analíticas más precisas para futuros estudios cualitativos o cuantitativos.

Es de esperar que la información ofrecida en este trabajo ayude a comprender mejor el desafío de pensar colectivamente en propuestas que contribuyan al desarrollo humano en el Paraguay desde el sector público, el sector privado o las organizaciones sociales.

El desarrollo humano se define como la expansión de las capacidades y oportunidades que tienen las personas para vivir la vida que valoran, con dignidad, productividad y creatividad



1

El ejercicio de la ciudadanía y el papel del Estado para el desarrollo humano

1.1. Una democracia para la ciudadanía

La democracia, desde la perspectiva del desarrollo humano, es una acción que va más allá de redactar nuevas constituciones y leyes, idear nuevos procedimientos electorales o garantizar elecciones periódicas. La democracia es más que un régimen político, es una forma de vida. Es un proceso, a largo plazo, de reorganización de las instituciones de la sociedad civil y del Estado, para garantizar la defensa y protección del ejercicio de los derechos ciudadanos.

Si el desarrollo humano es concebido como la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas para vivir la vida que estiman, es decir, la expansión de las libertades humanas, la democracia adquiere particular relevancia por dos motivos. En primer lugar, una de las capacidades humanas esenciales es la participación social y política. La democracia presenta las condiciones ideales para que las personas puedan controlar su destino, a través de sus propias decisiones y acciones, en el marco de las libertades políticas y del acceso a la información. El acceso a un empleo productivo y remunerado, la elección de una carrera educativa o profesional, de una ocupación, de un partido político o de una religión, constituyen factores esenciales para el desarrollo pleno de las personas. La participación es un fin en sí mismo.

En segundo lugar, la participación es un medio para expresar y defender demandas frente al Estado, sean ellas sociales, económicas, culturales o de cualquier otra índole. Las personas pueden participar individual o grupalmente. A título individual, votan, pueden ser activistas políticos y ser elegidas. La participación, a través de un grupo, es posible en una organización social, sindicato o partido político. La participación da lugar a la confrontación, a la discusión, al intercambio y al debate sobre las necesidades y sus satisfactores. La diversidad en razón del sexo, edad, etnia, área de residencia impli-



La participación es un medio para expresar y defender demandas frente al Estado, sean ellas sociales, económicas, culturales o de cualquier otra índole.

La democracia implica, necesariamente, el ejercicio de una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.

ca también necesidades diferenciadas que deben ser reconocidas, asumidas e incluidas en la agenda pública. La participación en un contexto democrático permite lograr acuerdos que garanticen niveles adecuados de oportunidades y capacidades para todos y todas.

La democracia implica, necesariamente, el ejercicio de una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. La primera incluye el derecho a elegir y ser elegido. La segunda comprende los derechos que garantizan la libertad personal, las libertades de expresión y de pensamiento, el derecho de propiedad y el derecho a la justicia. La tercera está dada por el derecho al bienestar y a la seguridad económica e incluye obligaciones, por ejemplo: pagar impuestos y enviar a los niños y niñas a la escuela.

El desarrollo de la ciudadanía evolucionó de manera muy diferente en el mundo. Mientras que en Europa los derechos civiles y políticos se expandieron primero y, más tarde, los sociales, en América Latina, y en el Paraguay en particular, la ciudadanía social y la civil avanzaron con mayor rapidez que la ciudadanía política.

No obstante los avances, en el Paraguay quedan aún desafíos importantes en las

tres dimensiones. En cuanto a los derechos políticos, si bien se realizan elecciones en los plazos establecidos legalmente, la participación electoral es insuficiente y tanto el clientelismo como el prebendarismo político pesan mucho. La representación de algunos grupos en las instancias de decisión —el de las mujeres, por ejemplo— es escasa; en el caso de los pueblos indígenas, ninguna. Los partidos políticos fueron perdiendo la confianza de la ciudadanía y existe poca capacidad ciudadana para el control electoral.

Los avances en la ciudadanía social se produjeron, fundamentalmente, en el ámbito jurídico: se ratificaron los principales tratados internacionales, se adaptó la normativa local en la búsqueda de igualdad legal y en la protección de las mujeres y de la niñez. Sin embargo, es preocupante la deficitaria capacidad estatal para lograr el acceso igualitario a la educación, a la salud y a un empleo decente.

La ciudadanía civil presenta restricciones importantes en cuanto al acceso a la justicia. A pesar de que, desde 1992, un volumen importante de recursos se destina a la administración de justicia, la falta de independencia del Poder Judicial, la deficiente formación de sus funcionarios y la lentitud del sistema inducen a que la percepción ciudadana sobre este órgano del Estado sea sumamente negativa. No menos preocupante es la situación de las cárceles, en las que se detectan una alta proporción de reos sin condena, casos de tortura y pésimas condiciones de vida.

Un rasgo significativo es que, en general, los derechos no se han acumulado en el tiempo, sino que al expandirse algunos, se restringieron otros. Por otro lado, hay grupos que acumulan restricciones. La población del sector rural, sobre todo la que habla solo el guaraní, está más excluida de la ciudadanía social, ya que su acceso a los servicios públicos educativos, de salud y de saneamiento es bastante menor que el de la población urbana hispanohablante. También es menor la autonomía de su voto, y su acceso a la justicia es mínimo.



1.2. Un Estado para la democracia

La democracia no es solo un régimen de gobierno, es decir, un conjunto de instituciones que determinan los canales de acceso a las principales posiciones en el gobierno y las formas de decisión en él. Es un modo particular de relación entre el Estado y la sociedad y entre los propios ciudadanos. Estos vínculos se sostienen a partir de un marco legal y uno institucional que garantizan la ciudadanía política, lo que a su vez sienta las bases para la ciudadanía civil y social.

En democracia, el Estado debe ser capaz de enfrentar eficazmente la expansión de los derechos y las demandas que surgen de la vida comunitaria, de manera a cumplir dos de sus funciones centrales que son: la cohesión social y la disminución de las desigualdades. Para ello, es necesario un marco institucional y político que garantice que los diferentes actores se relacionen unos con otros, tomen decisiones colectivas y resuelvan sus conflictos en función de un proyecto común. Este proyecto común debe ser capaz de conjugar las múltiples aspiraciones, intereses y valoraciones de la ciudadanía.

El logro de estos objetivos, en un contexto de grandes restricciones al crecimiento económico como el paraguay, de una globalización que aumenta el poder de los mercados internacionales limitando la capacidad de actuación de los gobiernos y la expansión de la democracia, requiere, necesariamente, un cambio estructural del aparato estatal. La educación constituye el mecanismo indudable para lograr productividad, competitividad internacional y calidad de la democracia. La obligación de rediseñar las instituciones y los mecanismos de relación entre los actores adquiere carácter urgente para que los recursos públicos produzcan los mejores resultados posibles. La eficiencia y transparencia de la gestión constituye un imperativo ineludible a los desafíos que imponen el desarrollo humano, la democracia y la gobernabilidad.

El logro de eficiencia y eficacia en las políticas públicas depende, en gran parte, de una gestión que parta de un análisis integral de los factores que producen diferenciación y exclusión social. Los diferentes aspectos del desarrollo humano tienen efectos sinérgicos si son atendidos integralmente. La educación influye en todos los ámbitos, además de ser una fuente de conocimiento. El mayor uso de los servicios sanitarios está asociado a niveles educativos más altos, lo que permite reducir las enfermedades infecciosas,

mejorar el nivel nutricional de niños y niñas y aumentar su capacidad de aprendizaje. La suma de estas intervenciones conduce a una transición demográfica: las enfermedades transmisibles como el dengue, paludismo, sarampión, cólera dejan de ser el primer problema sanitario. Como crece el número de niños y niñas que sobreviven, las familias deciden reducir la cantidad de hijos, sobre todo si cuentan con métodos anticonceptivos. De la misma manera, a mejores niveles educativos de las mujeres especialmente, mayor aumento de la probabilidad de empleo y de mejores ingresos, posibilitando niveles de vida más altos en las familias y un menor número de quienes las componen. Para sacar el máximo provecho a estas sinergias, el sector público debe garantizar educación primaria universal de calidad y el acceso a servicios de planificación familiar, a agua potable y saneamiento.

El papel de las mujeres adquiere particular relevancia en este círculo virtuoso. Las mujeres más educadas y con empleo retardan el nacimiento del primer hijo, así como la frecuencia entre uno y otro, y proporcionan mejor atención y alimentación, tanto a sus dependientes como a sí mismas. Las mujeres perceptoras de ingresos mejoran su vivienda, cuentan con mayor poder de decisión en el hogar, en cuanto a la asignación de los recursos familiares, y con mayor autonomía para enfrentar la violencia intrafamiliar. Sin embargo, para que estos vínculos sean efectivos se necesita una política pública que reconozca las desigualdades existentes entre hombres y mujeres y asigne los recursos necesarios para disminuirlas. Las mujeres cuentan con menores opciones de empleo, su ingreso es menor que el de los hombres, a pesar de contar con idénticas credenciales educativas y trabajar igual cantidad de horas. Las responsabilidades familiares quedan, casi exclusivamente, a cargo de las mujeres, lo que determina restricciones a la hora de incorporarse al mercado laboral y capacitarse permanentemente. El

En democracia, el Estado debe ser capaz de enfrentar eficazmente la expansión de los derechos y las demandas que surgen de la vida comunitaria, de manera a cumplir dos de sus funciones centrales que son: la cohesión social y la disminución de las desigualdades.

El Estado debe garantizar que el gasto público no sólo incremente el acceso a servicios sociales básicos: educación, salud, agua potable y saneamiento y a bienes públicos como la seguridad, sino que también este acceso sea más equitativo entre regiones, grupos etarios, sexos, etnias, etc.

El desafío es, entonces, construir un Estado que, en forma transparente, genere las condiciones para que el desarrollo humano sea posible. El nuevo acuerdo social debe buscar la disminución de las desigualdades, en el marco de argumentaciones deliberadas y consensuadas.

Estado debe implementar medidas a fin de que la reproducción social no sea sólo responsabilidad de las mujeres y para que ellas asuman un mayor protagonismo en la vida política de su país. La democracia implica la participación efectiva de todos los actores sociales.

El Estado debe garantizar que el gasto público no sólo incremente el acceso a servicios sociales básicos: educación, salud, agua potable y saneamiento y a bienes públicos como la seguridad, sino que también este acceso sea más equitativo entre regiones, grupos etarios, sexos, etnias, etc. La eficiencia de la actividad económica está directamente relacionada con la existencia de infraestructura para el transporte y la energía, con un sistema financiero que funcione de manera adecuada y con la seguridad jurídica y ciudadana.

El Estado también es responsable de generar un sistema de incentivos para la acción privada y voluntaria. El marco jurídico e institucional debe garantizar el derecho a la vivienda, a la propiedad común y al crédito, a un empleo de calidad y a la información necesaria para que los emprendimientos económicos sean viables y perduren en el tiempo. Este sistema de incentivos debe impulsar el uso de tecnologías que no afecten la sustentabilidad ambiental y cultural del desarrollo. Es fundamental, en este sentido, el papel que cumple la investigación y el desarrollo en la creación de alternati-

vas de producción y generación de energía acorde con las necesidades de todos y todas, en particular de las personas pobres.

Los vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo social son cada día más notorios. Si bien durante el siglo pasado primó la idea de que el crecimiento de la economía por sí solo generaría mejores niveles de bienestar y disminuiría las desigualdades, hoy no cabe duda de que no existe esa relación directa y proporcional. Las políticas públicas deben ser capaces de lograr, al menos, niveles mínimos de bienestar y vínculos positivos entre las dimensiones políticas y sociales y el mercado.

La ruptura de estos vínculos, además de consolidar los procesos de desigualdad y exclusión, limita los niveles de participación social y política, debilitando la ciudadanía y el propio régimen democrático. La desafección ciudadana genera sentimientos generalizados de malestar, crisis de los valores que cohesionan la sociedad como la tolerancia, la solidaridad y la sociabilidad, mayor fragmentación social y pérdida de las identidades colectivas.

El desafío es, entonces, construir un Estado que, en forma transparente, genere las condiciones para que el desarrollo humano sea posible. El nuevo acuerdo social debe buscar la disminución de las desigualdades, en el marco de argumentaciones deliberadas y consensuadas.

2

Escuelas con vida propia. El Programa “Escuela Viva Hekokatúva”

La situación actual de pobreza y exclusión de una gran parte de la población, y las desigualdades existentes en el Paraguay, exigen respuestas efectivas que, además, incidan en los determinantes estructurales de las condiciones de vida. El Programa “Escuela Viva Hekokatúva” constituye una iniciativa gubernamental que se centra en la solución de un problema capital para el país: la desigualdad en la educación.

Desde el inicio de la transición democrática fueron detectados numerosos problemas en la educación: la baja cobertura, la ausencia de docentes capacitados y de material didáctico apropiado y la falta de infraestructura adecuada. El gasto público se destinó a la solución de algunos de estos problemas, como la ampliación de la cobertura y de la infraestructura educativa, la generación de nuevos rubros docentes y el incremento sustancial del salario de las maestras.

Las evaluaciones realizadas al final de la década de los años noventa mostraron nuevos problemas: la masificación de la educación duplicó la cantidad de docentes, muchos de ellos sin título ni formación adecuada, y la existencia de institutos de formación docente que no ofrecían calidad. A comienzos del nuevo milenio, también la calidad y la equidad aparecen en la agenda pública. Frente a esta situación se inician nuevos esfuerzos en materia de capacitación docente y revisión de currículos.

Si bien se han dado avances importantes en la cantidad de años promedio de estudio y la tasa de analfabetismo sigue bajando, se observan resultados

muy distintos por área de residencia, nivel socioeconómico y origen étnico. Las personas pobres que viven en el sector rural y los pueblos indígenas, presentan rezagos importantes en la cobertura, rendimiento, repitencia, desgranamiento, y titulación de docentes.

Los resultados preliminares de este Programa indican que es posible lograr cambios a través de una gestión pública dotada de personal idóneo y de recursos financieros, de una focalización con objetivos generalizadores y de la activa participación de todos los actores. El éxito actual también se sustenta en el hecho de que la política educativa ha logrado una relativa estabilidad en la agenda pública y en la provisión de recursos, sean éstos de origen interno o del exterior. El presupuesto en educación fue uno de los más beneficiados desde 1989 en adelante, sobre todo en lo referente al gasto en el personal docente.

La experiencia del Programa “Escuela Viva Hekokatúva” muestra la relevancia de convertir el marco regulatorio en líneas de acción con indicadores de resultados, plazos y responsabilidades. Si bien

Los resultados preliminares de este Programa indican que es posible lograr cambios a través de una gestión pública dotada de personal idóneo y de recursos financieros, de una focalización con objetivos generalizadores y de la activa participación de todos los actores.



Se trata, en definitiva, de una experiencia que busca construir una nueva cultura escolar, centrada en la participación de los actores involucrados en el proceso y en la corresponsabilidad, que permita ver la validez de la estrategia en las comunidades para mejorar la calidad y el rendimiento escolar, aumentando la efectividad de lo invertido.

la legalidad es fundamental para iniciar el proceso de las políticas públicas, resulta imperiosa la necesidad de cerrar el círculo de ese proceso: programación, ejecución y monitoreo y evaluación, para el logro de los objetivos planteados jurídicamente, en este caso en la Constitución y en la Ley de Educación.

Este Programa constituye una iniciativa que busca una nueva institucionalidad, caracterizada por un acercamiento del poder estatal a la sociedad, a través de una activa participación de padres y madres en el proceso educativo. Dicho acercamiento constituye un paso fundamental para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de ciudadanía desde el Estado.

No obstante, cabe señalar las restricciones que impone un contexto caracterizado por la pobreza y un escaso capital social (confianza, organización, participación). Estas dos características de la sociedad y el Estado tornan vulnerable la ejecución de cualquier política, al debilitar las aspiraciones ciudadanas y los recursos públicos.

2.1. Se inicia una nueva propuesta educativa

La “Escuela Viva Hekokatúva” es un programa de fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica que realiza un trabajo diferenciado e individualizado con las escuelas del país que atienden a poblaciones más necesitadas. Busca promover el trabajo cooperativo, de tal manera que cada niño y niña, maestro y maestra, director y directora, padre y madre conozca su rol y sea capaz de poner sus mejores esfuerzos en pos de un objetivo común.

“Lo que nosotros detectamos es que el discurso estaba en la cabeza del docente pero la práctica era todavía tradicional; se daba una disociación entre lo que se pregona, un discurso innovador y la práctica en la que se la negaba.

El desafío consistió en que los docentes implementaran el discurso que tenían en la cabeza, y la táctica empleada fue no más discursos nuevos, y trabajar sobre el discurso existente, pero buscamos la forma de aplicarla a la realidad, haciendo reflexionar al docente sobre lo que él está haciendo y sobre lo que quería hacer....

...Cuando llegamos a las escuelas, nos decían: es la primera vez que el Estado tiene presencia en la escuela, porque muchas veces ya vinieron y no cumplieron su compromiso, y allí ya terminó el discurso; para ganarnos la confianza tuvimos que cumplir con los compromisos acordados y ser coherentes.”

Coordinador técnico-pedagógico del Programa.

Se trata, en definitiva, de una experiencia que busca construir una nueva cultura escolar, centrada en la participación de los actores involucrados en el proceso y en la corresponsabilidad, que permita ver la validez de la estrategia centrada en las comunidades para mejorar la calidad y el rendimiento escolar, aumentando la efectividad de lo invertido. La educación, además de los valores que en sí misma encarna, es parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, en la medida que se acepte como principio universal que más educación equivale a menos pobreza.

Los objetivos de este Programa son: a) mejorar los procesos pedagógicos y de gestión; b) disminuir las desigualdades dentro del sistema educativo; c) mejorar la calidad de la formación de los maestros; y d) fortalecer la gestión del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El Programa financia acciones en 150 escuelas urbanas, 1.000 escuelas ru-

rales y 27 escuelas indígenas, bajo una perspectiva pedagógica integral. Además desarrolla proyectos de mejoramiento educativo en 600 escuelas en todo el país. El organismo ejecutor es el MEC.

Este Programa, más que plantear algo nuevo, busca vincular con efectividad la propuesta de la Reforma Educativa con las prácticas educativas vigentes, ya que se basa en la participación de la familia a través de la Asociación de Cooperadoras Escolares (ACE), el círculo de aprendizaje, la gestión participativa, y el gobierno escolar del niño y de la niña, que estaban contempladas en dicha Reforma.

El Programa estableció criterios para identificar y seleccionar las escuelas de

alto riesgo, caracterizadas por su vulnerabilidad, por el bajo nivel de capacitación de sus docentes, bajo rendimiento académico, ausentismo, problemas de salud y nutrición de niños y niñas, poca eficiencia en la gestión escolar, ausencia de participación de las familias en el proceso educativo, un contexto social pobre con degradación ambiental y debilitamiento de redes sociales, y, finalmente, participación comunitaria escasa y asociación de padres débiles. El aporte del Programa a cada escuela varía según sus características, ya que en cada comunidad hay diferencias, en algunas escuelas se desarrollan mucho más algunas de las líneas de acción de la Escuela Viva: la innovación pedagógica, cambios en la gestión del director y participación de las familias en la gestión escolar.

2.2. Contextos diferentes, necesidades educativas similares

En este documento se analizan dos escuelas rurales: la número 3.242 de la Colonia Pirapey (distrito de Edelira, departamento de Itapúa) y la Escuela San José de la Colonia 14 de Mayo (distrito de Villarrica, departamento del Guairá). La primera se incorporó al Programa en el 2005, motivo por el cual aún no es posible ver el impacto en toda su extensión; sin embargo, la segunda escuela se incorporó en el 2002, lo que permitió apreciar mejor los resultados del Programa. Como se notará en los siguientes apartados, las colonias en las que se asientan las escuelas citadas son muy diferentes.

La Colonia 14 Mayo es una comunidad relativamente antigua, pequeña y muy pobre. Asentada en un área con suelos ya desgastados y con minifundios pulverizados, una de sus principales actividades es la producción de caña de azúcar, mayormente orgánica, para el procesamiento industrial. Una parte de la población emigra temporalmente, entre octubre y noviembre, a la Colonia Independencia, para trabajar como cosecheros de caña de azúcar. La migración familiar obliga a algunas familias a sacar de la escuela a sus hijos, tal como aconteció el año antepasado (2005) con una alumna del 5º grado, que de-



bió repetirlo. El recuento de una entrevistada es bien ilustrativo:

“Tenemos muchas dificultades para enviar a los niños a la escuela, como ejemplo está mi hija, su pollerita ya le queda chica y para comprarle una nueva nos rebuscamos por lugares muy alejados para cosechar algodón y para juntar un poco de dinero para sus útiles. En esta época del año no hay actividad que nos pueda generar ingresos y los niños pasan hambre, no tienen que comer y ¿Cómo van asistir a la escuela?”

En la cosecha de la caña dulce se trabaja alrededor de tres meses, y se paga por tonelada 18.000 guaraníes, sin comida y se llega a trabajar hasta dos carritos y medio que equivalen a 2,5 toneladas entre dos personas en una jornada. El año pasado por razones de fuerza mayor tuve que dejar a mi hija con mi hermana, pero después de un mes regresé y la encontré muy flaca y deprimida, solo le faltaba un mes para pasar de grado, pero repitió por esa razón.”

Una forma frecuente de acceso a la tierra por parte de la mayoría de los agricultores, es el arriendo, a G 250.000 la hectárea; el objetivo es la producción de algodón, que es el rubro que les permite pagar el arriendo. Para cultivar rubros de autoconsumo, deben buscar otras formas de acceso, ya que generalmente no obtienen la rentabilidad necesaria para solventar el alquiler de la tierra. La producción de hortalizas para venderlas en Villarrica es otra de las opciones.

Otra de las estrategias implementadas por las familias, especialmente por las mujeres, es el bordado del ao po’i, pero con niveles muy bajos de rentabilidad, debido a que dependen de los intermediarios para la provisión de la materia prima. Ellas sólo aportan la mano de obra y cobran G 8.000 por cada corte de tela bordada y G 35.000 por semana. Las bordadoras que logran ubicarse mejor en la cadena de producción, es decir, vender su producto a consumidores finales, presentan mejores resultados económicos.

En cuanto a la composición social de la comunidad, debe tomarse en cuenta que aun cuando ni el departamento de Guairá ni el distrito de Villarrica se encuentren entre los de mayor pobreza, esta localidad sí se caracteriza por

el predominio marcado de familias que viven en la pobreza extrema. Se pudo observar una gran cantidad de hogares con muchos integrantes y con jefatura femenina. En ellos, existe un número importante de madres solteras, asociado al hecho de que los varones, sumidos en la miseria, optan por evitar las responsabilidades de la vida en pareja.

Por otro lado, la Colonia Pirapey es un asentamiento relativamente nuevo, constituido en la década del 80. A diferencia de la 14 de Mayo, se caracteriza por su heterogeneidad relativa, ya que en la localidad están asentadas familias paraguayas —entre las que predominan las pobres y las pobres extremas— e inmigrantes extranjeros dedicados al cultivo de la soja, de alto nivel socioeconómico.

Aprovechando los suelos con aptitud agrícola, en los últimos años se establecieron colonos germano-brasileños y brasileños que se dedican a la producción empresarial de la soja, aunque la tercera parte de ellos no reside en la colonia. Los colonos de origen extranjero adquirieron parcelas de campesinos paraguayos, las que se agregan para constituir parcelas mayores. Como resultado de este proceso, los colonos que sólo

representan la cuarta parte del total de unidades productivas controlan la mitad de la superficie de la colonia.

En ese contexto, la estructura social se fue polarizando, dando lugar a una diferenciación socio-económica vinculada a las diferencias etnoculturales. La población pobre y extremadamente pobre está constituida por campesinos paraguayos, mientras que la franja próspera está formada por colonos extranjeros.

La población campesina, a su vez, se caracteriza por cierta heterogeneidad, ya que incluye a desarraigados que permanecen en la localidad y sobreviven con ingresos obtenidos como changadores, mientras que existen hogares que dependen de las remesas de las mujeres (hijas o esposas), en su mayoría trabajadoras domésticas en Buenos Aires. La



mayor parte de las pequeñas unidades campesinas se dedica a la producción de autoconsumo y de renta.

La colonia, constituida tres décadas atrás, cuenta actualmente con 858 hogares y 4.547 habitantes. Cada uno de los nueve vecindarios o barrios dentro de la colonia tiene una escuela; la matrícula total de la educación escolar básica llega a 1.481 alumnos. La escuela asistida por el Programa cuenta con 275 alumnos que provienen de 148 hogares.

2.3. Realidades múltiples, intervenciones educativas diversas

Las intervenciones del Programa en las localidades consideradas comprenden capacitación a docentes, apoyo para la construcción de infraestructura y equipamiento, un programa especial de capacitación para la niñez y para padres y madres, apoyo a la constitución de círculos de aprendizaje para docentes y dotación de coordinadores de círculos (docentes encargados del seguimiento de los talleres y el funcionamiento de los círculos de aprendizaje). Todas estas intervenciones buscan mayor equidad en la educación, tratando de llegar a las escuelas de alto riesgo.

De acuerdo con la realidad de las comunidades y escuelas se organiza la intervención. Por ejemplo, el énfasis del Programa, en las escuelas de Villarrica, es la innovación pedagógica, luego de identificar su potencial, según la aclaración del Coordinador del Programa:

“Cuando fuimos a Villarrica detectamos el potencial de las escuelas que podían asociarse a un centro o recurso de aprendizajes, a partir de materiales de la comunidad. Por ejemplo cómo armar un teatro de títeres, hicieron la maqueta de la comunidad situando las casas, y eso es muy interesante porque los docentes se movilizan en torno a eso. Un equipo de docentes hizo un planetario por ejemplo, otra escuela trabajó sobre el tema del azúcar, pidieron a un técnico que trabaja en una fábrica de azúcar que hiciera una demostración a los niños sobre la elaboración del azúcar, que va desde la preparación de la materia prima, su procesamiento en el trapiche, hasta cocinar el azúcar. Los niños estudian y conocen la fabricación del azúcar en este caso.”

Si bien en la Colonia 14 de Mayo existe diferenciación social, en general es una estructura de homogeneidad relativa con una predominancia de familias extremadamente pobres, pero la escuela cumple con el perfil de situación de alto riesgo. Por ello, la distribución del material didáctico no tiene ningún criterio de focalización, todos los alumnos lo reciben.

En cuanto a la participación de las personas beneficiarias se concreta no solamente en la construcción de aulas, sino también en la misma gestión escolar. Los niños y niñas participan en ella, se organizan y opinan sobre los distintos aspectos de la escuela.

“Ahora entiendo mucho más las materias y desarrollamos más clases en Comunicación, Matemática y Vida Social y Trabajo”, dice una alumna, que asegura que la participación efectiva en el gobierno escolar cambió bastante; antes, las profesoras no mostraban mucho interés en el desarrollo de las materias, mientras que ahora cuando los alumnos manifiestan que algo no entienden, las maestras ponen más empeño, y con los ejercicios que dan, las dudas se aclaran y los contenidos se comprenden mejor. Respecto del alcance de la participación de los alumnos, la representante elegida por ellos indica:

“En los encuentros en la Escuela cabecera nos preguntan si nos enseñan bien, cómo actuamos en la escuela, nos dan un cuadernito y con eso le ayudamos a nuestra profesora para saber quien falta a clases, recorremos cada clase y pasamos la lista y en el caso de los compañeritos ausentes realizamos una visita domiciliaria con las docentes para conocer el motivo de ausencia y conversar con las mamás para que no falten más sus hijos a clases. Tenemos reuniones dos veces al mes en la Escuela Centro de Itá Ybu con otros niños que representan a otras escuelas.”

En la escuela de Pirapey, la cantidad de padres en el aty guasú (gran encuentro) llega al 85% en los últimos tiempos, es mensual, y la agenda incluye los principales temas de la vida de la escuela. La Cooperadora se reúne por lo menos una vez al mes y prioriza el acompañamiento a las gestiones de la Directora.

En la experiencia de la Escuela San José, de la Colonia 14 de Mayo, la participación de los padres es menor y los docentes mencionan varios elementos que la limitan, a saber: la alta incidencia de la pobreza extrema y el bajo o nulo nivel de instrucción para acompañar el proceso de aprendizaje de los niños, ya que muchos padres son analfabetos. No obstante, y a pesar de esas dificultades, los padres colaboran en las tareas de la escuela, por ejemplo, en la huerta escolar que se encara con el trabajo de niños y niñas y madres y padres.

La escuela incorporada al Programa en Pirapey logró comprometer a la Municipalidad y a la Gobernación en la provisión de meriendas escolares. La Secretaría de Educación de la Gobernación también interviene, con la supervisora, en los conflictos entre la escuela y la comunidad. En el caso de la Escuela San José, la articulación del Programa con la Gobernación y la Municipalidad es relativamente débil y se limita a pequeñas contribuciones para cuestiones concretas.

Las redes sociales de cooperación y reciprocidad, en la Colonia 14 de Mayo, permiten la sobrevivencia de los hogares más pobres, pero carecen de suficiente fuerza para incidir más allá; mientras que, en Pirapey, el mayor desarrollo del capital social consiguió que sus redes lleguen hasta instancias subnacionales, de modo a potenciar las intervenciones en educación.

Una experiencia notable de intervención de la Municipalidad ocurrió en Hohenau, distrito vecino a Edelira, que se remonta a las elecciones municipales últimas. Los niños y niñas, desarrollando el proceso del Gobierno Escolar con el Programa, solicitaron a los candidatos a intendentes que asistan a la escuelas y planteen sus propuestas. Luego firmaron un acta y comprometieron con su firma la colaboración de los candidatos. El que ganó las elecciones quedó muy satisfecho con esta experiencia; hace un año, llamó a niños y niñas de la zona y les propuso que presenten sus proyectos para financiarlos.

En el Cuadro N° 8 se presenta el detalle de los recursos financieros y económicos invertidos en la Escuela N° 3.242 de la Colonia Pirapey, en la construcción de tres aulas, valorizando a precios de mercado la mano de obra voluntaria destinada a la construcción de dos aulas, y el tiempo dedicado a reuniones mensuales de padres. En esta estimación, el aporte de la comunidad representa el 55% de los recursos invertidos, frente al 45% del aporte del Gobierno.

En la Escuela San José de la Colonia 14 de Mayo, los recursos movilizados incluyen el tiempo de los padres que asisten en el aty i (reunión pequeña) a nivel local y en el aty guasú (reunión grande) en la escuela centro, adonde concurren una vez al mes, y, ocasionalmente, contribuciones monetarias. También se agregan la vestimenta, zapatos, revistas y diarios que son gestionados por los docentes

para facilitar las tareas escolares, la participación de los padres en la producción de la huerta escolar y los alimentos traídos por los niños para la merienda escolar. En este caso, existe una relación directa entre incidencia de pobreza y restricciones para aportes de la comunidad.

En este contexto, el rol del docente adquiere mayor relevancia, tomando en cuenta el liderazgo que debe asumir en el desarrollo del Programa. Debe ser capaz de lograr una visión institucional y una lectura eficaz del entorno. La implementación exitosa de los proyectos educativos institucionales requiere una sólida vinculación entre estas dos dimensiones. El análisis de la realidad exige una comunicación fluida con la comunidad en general y con las familias en particular, así como la capacidad de generar y potenciar espacios de participación.

El perfil de este docente es sumamente ambicioso, ya que debe poseer aptitudes personales como la empatía, comportamiento democrático y conocer muchos contenidos teóricos y didácticos. El desafío del sistema educativo es formar este tipo de docente, cuyo protagonismo sólo es posible cuando el director también reúne esas características y puede movi-

Cuadro N° 1		
Origen de recursos movilizados 2004-2005 Escuela N° 3242 de la Colonia Pirapey		
Conceptos	Aportes en G.	%
Cuota anual G 10.000 pagada por 91 padres	910.000	1,0
50% aporte en mano de obra y aporte en efectivo para la construcción de aulas	32.500.000	34,7
Aporte voluntario de padres en tiempo considerando una reunión mensual	18.000.000	19,3
Total	51.410.000	55,0
Aporte Gobierno - Programa "Escuela Viva"	42.000.000	45,0

lizar los recursos necesarios, vincular a la escuela con otras instituciones comunitarias, establecer alianzas y potenciar los liderazgos docentes.

Diversos son los actores involucrados en el desarrollo del Programa. Cada uno de ellos se encuentra organizado para representar sus intereses sectoriales o particulares. Así se tiene el gobierno o Consejo de grado y el gobierno y Consejo escolar formado por los alumnos, los Círculos de aprendizaje para docentes y la Asociación cooperadora de padres que la integran padres y madres del alumnado. A su vez, el Director, los representantes de los padres y madres y del alumnado forman el equipo de gestión escolar. Los aty i están integrados por los representantes de cada sector, que se constituyen en equipo de gestión y toman las decisiones, en contraste con el aty guasú o asamblea comunitaria con participación de toda la comunidad educativa. El aty guasú se desarrolla en la escuela cabecera.

Los aty i, que canalizan los intereses sectoriales, son los vinculados a los consejos de grado y escolar, que involucran a los alumnos, al círculo de aprendizaje para docentes y a la asociación cooperadora de padres. El funcionamiento de estas organizaciones permite el fortalecimiento de la pertenencia de sus miembros al proceso educativo.

Una forma de desarrollo de competencias para la participación en el quehacer educativo es la Feria de Innovación Pedagógica, que funciona como un mercado donde se venden algunas ideas pedagógicas o de gestión, que se materializan en innovaciones; en estas ferias, los productores son los actores de escuelas con mayor camino recorrido, y los compradores son actores de escuelas recién incorporadas al programa. En la feria de San Ignacio, llamó la atención de los representantes de los padres los stands en los cuales se recuperaban, para la educa-

ción nutricional, alimentos tradicionales preparados con maíz, coco, etc.

El interés de los padres se mantiene por las expectativas de contar con el apoyo del Programa, pero también por sentirse parte de la nueva propuesta educativa, así como por el deseo de integrarse a la gestión a través de formas efectivas de participación en el quehacer escolar.

Conforme al testimonio de los niños y niñas representantes de la Colonia 14 de Mayo en el aty guasú del alumnado, en la escuela cabecera, se supo cómo les tratan los profesores, cómo son sus padres y a qué se dedican, y en qué condiciones van ellos a la escuela. En otras reuniones-talleres, analizan el proceso de la enseñanza y el aprendizaje, formulan oraciones para identificar el nivel de aprendizaje, y los técnicos del Programa indagan respecto a la participación en el aula, la asistencia a clases y capacitan a niños y niñas comprometiéndoles a ayudar al plantel docente a pasar la lista en el aula, a preguntar a su compañeritos y compañeritas por qué faltaron y acompañar a los docentes en las visitas domiciliarias en los casos de inasistencia escolar o abandono.

En el caso de la Escuela San José de la Colonia 14 de Mayo, esta articulación se da a través de las visitas domiciliarias de los docentes a los hogares de los niños con problemas causados por la inasistencia o la repitencia. Estas visitas se realizan con miembros de la Cooperadora Escolar, y se busca la incorporación de los niños al sistema escolar, de aquellos que, teniendo la edad, no se matriculan y también el regreso de los que, por uno u otro motivo, dejaron la escuela.

La Asociación Cooperadora de Padres de la Colonia Pirapey se reúne en asamblea mensualmente, para discutir los puntos que han sido tratados en los talleres de los representantes de padres de las escuelas del área educativa, y que están



vinculados a la responsabilidad de ellos. Esta asociación cuenta con una comisión de 16 miembros que sesiona según las necesidades. La asamblea está constituida, principalmente, por las madres del alumnado, desde el preescolar hasta el 6º grado, y la participación fue en aumento, pasó del 65% en el 2005 al 85% en el 2006.

Esta cooperadora escolar administra tanto los recursos del Programa como los obtenidos con la contribución voluntaria de 91 familias de las 148 existentes, que aportan G 10.000 al año. Los recursos son administrados con la directora, y en todos los casos se exigen comprobantes legales.

El Programa busca adecuar la pedagogía, los contenidos y las prácticas a la realidad de las familias y las comunidades, lo que implica, para la escuela, acercarse a la comunidad, romper su aislamiento y desterrar las propuestas homogeneizantes. Se espera que la relación entre padres y madres y el plantel docente contribuya al objetivo de una educación pertinente a la realidad en la que se inserta la escuela.

La atención a las necesidades de los alumnos y alumnas propuesta por el Programa, considera las demandas a corto y mediano plazo que se plantean las comunidades pobres, las que pasan, en la Colonia 14 de Mayo, por problemas de alimentación, salud, suelos desgastados, necesidad de capacitación y de generar ingresos. En el caso de la Colonia Pirapey, las demandas pasan por el control del uso indiscriminado de agrotóxicos por parte de las empresas que cultivan soja.

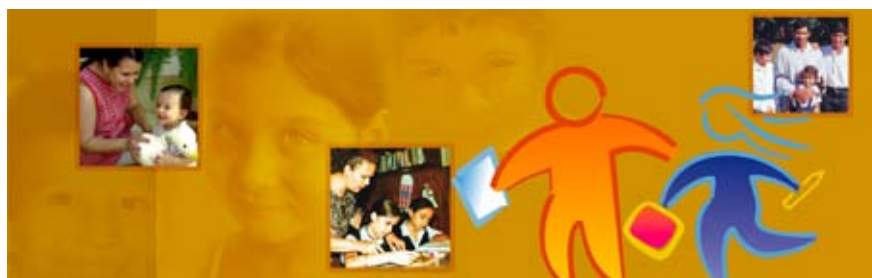
El desarrollo de estrategias de educación adecuadas a las necesidades de la comunidad supone respuestas a preguntas como: ¿Qué deben aprender los alumnos? ¿Cómo pueden aprender mejor? En la perspectiva del Programa, esto implica la capacitación a directores, pro-

fesores y y profesoras, padres y madres de familia, incluyendo, en este último caso, el desarrollo de capacidades para la participación.

La articulación entre la oferta de la escuela y la demanda de la comunidad, en el ámbito escolar, se encara con la implementación de círculos de aprendizaje para docentes que permiten la construcción del conocimiento a través de un sistema de intercambios de experiencias y contenidos. De ellos se habla en la propuesta de la Reforma Educativa, anterior a este Programa, con la convicción de que el aprendizaje cooperativo ofrece un escenario pedagógico distinto, en el que se aprende de los pares y se desarrolla una actitud crítica y de respeto hacia las ideas y experiencias de los demás.

Las evaluaciones realizadas respecto del funcionamiento inicial de los círculos mostraron los obstáculos que impidieron el cumplimiento de sus objetivos. Entre los más importantes, es posible mencionar la poca claridad en los mecanismos de formación y funcionamiento de los aludidos círculos, la falta de experiencia en el aprendizaje entre pares, la desvalorización del aporte del otro y la inexistencia de sistemas de incentivos que premien el interés y el esfuerzo (Arce, 2004; Rivarola, 2006). Según estas evaluaciones, se decidió la creación de la figura del Coordinador que es el docente que el Programa capacita para liderar el círculo y darle funcionalidad, desde el momento que se constituye en un espacio de seguimiento de los talleres de formación.

El desarrollo de estrategias de educación adecuadas a las necesidades de la comunidad supone respuestas a preguntas como: ¿Qué deben aprender los alumnos? ¿Cómo pueden aprender mejor?



Otro de los cambios propuestos en el Programa es la formación en cascada, que consiste en capacitar a unos docentes a través de una Unidad Central, que capacita a una Unidad Departamental que se encarga de la capacitación a directores de área y éstos, a su vez, forman a sus docentes. Este sistema también fue ajustado, tal como lo refiere uno de los responsables del Programa:

“Lo que sucedía es que se perdían informaciones por el camino, entonces lo que hicimos fue trabajar por la formación masiva de los docentes, visitando las escuelas y capacitando a todos los docentes en su escuela.”

En una entrevista grupal, las docentes de la Escuela San José enfatizaron el aprendizaje para mejorar la pedagogía, y lo ilustraron con ejemplos:

“Aprendimos cómo construir con los niños los conceptos partiendo de su experiencia y vivencia cotidiana, así en Redacción Creativa solemos partir de productos agrícolas, ya que casi todas las familias tienen huerta en su casa. Se visita una de ellas, se hace un ejercicio de observación y registro de todo lo encontrado en la huerta y después se regresa al aula y se redacta dándole forma a lo que observaron. Antes costaba mucho más para que los niños puedan redactar pero con este Programa los alumnos son los que más participan y los docentes acompañan.”

Con Escuela Viva cambiamos ciertos vicios de la educación de impartir cantidad en vez de calidad; si los niños no aprenden bien un contenido en el día se prepara mejor la clase hasta que comprendan bien las lecciones y eso facilita el avance y el rendimiento de los niños.

Elaboramos un Plan Integrado de 7 a 10 áreas, partimos de una asignatura y lo integramos con las otras asignaturas. Así, en Matemática se construyen campos problemáticos teniendo en cuenta la producción agrícola, y en Redacción los niños expresan lo que hacen en un día de campo, y después en Vida Social, Artes Plásticas, en Lectura Compresiva se hace un texto sobre los productos agrícolas.”



Por su parte, los docentes de la Escuela Centro de Itá Yby (Villarrica) señalaron que los círculos permiten adecuar al mundo rural lo que aprendieron, ya que en la formación de los docentes, los programas educativos y las técnicas que se desarrollan e imparten en las capacitaciones están centrados en el mundo urbano; “son buenos

los profesores, se nota que conocen, pero no se ajustan a la realidad del medio rural”, indica uno de los entrevistados, que además asegura haber estado consciente de esas insuficiencias durante su formación, pero que no lo había indicado, para evitarse problemas con quienes podían resistirse a críticas:

“Una de las mayores limitaciones de los profesores es que callamos bastante, no podemos decirles a nuestros superiores las limitaciones, pero es una realidad que tenemos que superar, debemos expresarnos, dialogar. Yo soy muy sincero, en mi opinión resulta mucho más productivo para mi trabajo reunirme con mis compañeros en el círculo de aprendizaje que con las coordinadoras que tienen sus saberes, pero están más orientadas para la ciudad. En cuanto al desarrollo del círculo de aprendizaje de los docentes de áreas, muchas veces las supervisoras y coordinadoras sugieren y dan por sentado propuestas que consideran que es la mejor opción para nosotros, pero es ahí donde tenemos que expresar y defender lo que entendemos, como lo más adecuado para que sea más provechoso para nosotros ese espacio.”

La importancia de la coordinación del círculo es resaltada por este entrevistado:

“Muchas tensiones superamos a través de nuestras coordinadoras de áreas, ellas son las que manejan lo que está pasando, están interiorizadas de lo que sucede con el círculo de aprendizaje y ellas se encargan de discutir y dialogar con las supervisoras, de este modo se presentan alternativas nuevas, elevamos los temas que necesitamos. Lo ideal es que tuviéramos un representante del círculo que sería el nexo entre la supervisión y los docentes.”



Diversos son los ejemplos presentados como aprendizaje en los círculos, como conocimiento construido a partir de problemas que los docentes plantean en los talleres con sus colegas. Así, uno de los docentes indica:

“Tenemos avances en la escritura, en la lectura y el dictado pero también tenemos casos especiales de niños que no hicieron el preescolar que marca mucho la vida escolar del niño y casos que no asimilaron los conocimientos de grado y están en el tercer grado y se sienten perdidos, en cada escuela hay este tipo de casos. Ante estas dificultades buscamos láminas, dibujos, cosas que sean parte de su vivencia cotidiana. Veamos un ejemplo del 5.º grado, la redacción les costaba mucho, redactaban pero no tenía sentido lo que escribían parece que no era común para ellos hablar de la escuela, la bandera, los árboles, todo les resulta indiferente. Por eso organizamos una visita a las artesanas de ao po' i y artesanos en cuero y les pedimos que preparen un material que puedan explicarnos, nos sentábamos y compartíamos preguntas, comentarios y de eso yo les pedía que me elaboren un informe de lo que han aprendido y esas cosas les gusta porque les interesan.

Los problemas de aprendizaje del jehasaparéi (aprobar sin dificultades) se corrigió bastante, antes se les hacía pasar de grado a los alumnos porque ya tenían edad “no ñerremangaséi hese lo mita” (los docentes no querían asumir el problema). En estos casos apartamos por grupos a los niños que tienen problemas de aprendizaje y se trabaja de forma diferenciada con ellos, ofreciendo más apoyo al que más necesita. Los materiales de apoyo como juegos didácti

cos ayudan bastante y muchos de ellos Plan Internacional donó a la institución. Otra de las técnicas que utilizamos es juntar a aquellos alumnos que están más avanzados con su aprendizaje con aquellos que están atrasados y así aprenden rápido porque ellos tienen un lenguaje más horizontal.”

En los proyectos que se desarrollan en la escuela, los docentes y el alumnado tratan de incorporar situaciones de la vida cotidiana que ocurren en los hogares de la localidad y algunos materiales nada cuestan, como el rallador de lata, instrumento utilizado para producir almidón de mandioca. El mecanismo más importante es la incorporación de los problemas cotidianos de niños y niñas y de la localidad en la práctica pedagógica, lo cual facilita el proceso de enseñanza – aprendizaje, tal como indican las maestras:

“En la materia Proyecto Comunitario incorporamos temas para que los niños sepan qué pueden hacer de los productos de la chacra; se les capacita sobre las distintas recetas que pueden elaborar de la mandioca y del maíz. Muchos padres de familia no saben cómo se puede elaborar almidón de la mandioca y creen que precisan sí o sí de una máquina; por eso nosotros les inculcamos a los niños cómo se puede hacer almidón casero. Elaboramos un proyecto en el cual todos los alumnos del 1.º al 6.º grado participan de esta actividad, que se realiza los días viernes; los insumos que necesitan están en nuestro medio, por eso tiene un costo cero, cada uno aporta lo que tiene, inclusive se cocina del almidón que se produce.

También se tiene como proyecto el bordado del ao po’i, se les da una horita de práctica para que puedan ayudarle a su papá y a su mamá. El bordado del ao po’i tiene que ver con la generación de ingresos, las chicas están con mucha destreza; una madre voluntaria suele venir a enseñar a las chicas cómo realizar el bordado y hay algunos casos de niñas que en las vacaciones estaban trabajando en bordados en la casa y obtienen ingresos aproximados de 45.000 guaraníes semanales, y mediante esa actividad ellas se compran para su uniforme y una llegó a comprar hasta una bicicleta.”

Los varones, a su vez, participan en la atención de la huerta escolar y en la producción de almidón, obtenido con el procesamiento artesanal de la mandioca.

Otra forma de acercar la oferta educativa a la realidad y a las necesidades consiste en prestar atención a las demandas de los padres, que, en las reuniones, expresan, abiertamente, sus necesidades a los docentes. La receptividad a estas propuestas se aprecia en el relato de una entrevistada:



“Por muchas razones no exigimos el uniforme a los niños porque es visible que los padres no tienen condiciones económicas para dotar de uniforme a los niños, esto se identifica a través de las visitas domiciliarias. En el día de la inscripción manifiestan “dentro de un mes amboúta” (lo enviaré dentro de un mes) anunciando que su hijo no asistirá desde el momento oportuno a la escuela porque no tiene pantalón ni camisa y tiene que juntar primero algodón para comprarlos. Menos mal que este año no van a necesitar cuadernos, por eso pedimos a los padres que envíen sus hijos a la escuela con la ropa que tienen con tal de que estén bien limpias.”

Para el Programa “Escuela Viva Hekokatúva” el proyecto educativo de la escuela es el resultado de una construcción colectiva, lo que implica corresponsabilidad de los padres. Para involucrar a la comunidad y a sus actores, se constituyen y fortalecen espacios de participación y se desarrollan las capacidades necesarias para lograr un apoyo efectivo de la familia. Las redes constituidas y sus intercambios permiten una dinámica de cooperación mutua con alcance distrital, nivel en el que operan las escuelas centro, aunque para los intercambios se amplían con encuentros que reúnen a representantes de varios distritos, cuyas escuelas están asociadas a la referida escuela centro.

Un reciente estudio llevado a cabo por el Consejo Empresario de América Latina y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (2005) muestra la importancia del capital social en la educación:

a) La confianza y la legitimidad: el análisis y la reflexión colectiva sobre las necesidades y los compromisos comunes permiten construir la confianza y ésta, a su vez, legitima dicho proceso.

b) La definición de reglas comunes y el logro de la equidad: la creación de espacios de concertación y de participación, la construcción de redes de sistemas de intercambio entre actores y escuelas permiten establecer una relación horizontal entre los actores, generando, por medio de este intercambio, nuevos saberes y experiencias. Son espacios de aprendizaje significativo y de consolidación de una vivencia democrática, donde se definen e implantan formas de decidir y vivir juntos.

c) La organización, la eficacia y la calidad: la organización atraviesa por el desarrollo de las capacidades, por el cambio de actitudes y la adjudicación de responsabilidades. Los actores se comprometen, actúan, descubren su capacidad de mejorar la realidad a partir de planes de acción sencillos.

Los círculos de aprendizaje para docentes constituyen redes novedosas que se dinamizan con la capacitación brindada por sus coordinadores que trabajan para potenciarlos en su escuela y para capacitar a docentes de otras escuelas. Al respecto, señala el



coordinador del Programa:

“El desafío que teníamos consistía en capacitar a 1.000 escuelas con 4 capacitadores, entonces recurrimos a una especie de efecto multiplicador, los docentes capacitados de una escuela ayudaron a la capacitación de otros docentes de otras escuelas, permitiendo ampliar el relacionamiento entre escuelas.

Potenciamos un poco la vía educativa que era una dimensión administrativa para hacer efectiva la red pedagógica y ahora hacemos intercambios de áreas y desde el año pasado se implementó el sistema informático con 10 escuelas Centro, y a veces interactúan con docentes que están en Colombia, pero eso puede funcionar cuando la escuela ya tiene cierto hábito de la innovación pedagógica...La innovación pedagógica comienza con la cultura tradicional, es una estrategia, nuestra idea es que para que funcione la nueva tecnología tenemos que articular lo tradicional con la novedad.”

La solidaridad del alumnado entre sí, que se manifiesta en la escuela, es un aspecto notable de la experiencia. Los alumnos y los padres acompañan a los docentes en las visitas domiciliarias a los que se hallan en dificultades y los mismos alumnos manifiestan preocupación si no vienen sus compañeritos. En esos casos ellos se acercan a la profesora y preguntan los motivos de la ausencia. La narración de una profesora es reveladora:

“Los niños incorporan la solidaridad con sus compañeros, la vez pasada me comentaron que hay una familia que tiene chicos que ya están en la edad escolar y no asisten a la escuela y en ese caso también realizamos una visita a esa familia, me acerqué y le dije que inscriba a su hijo de 8 años que aún no hizo el preescolar. Le pregunté a la madre: ¿Por qué señora no le inscribió a su hijo? Y me dice: “No puedo porque ellos me ayudan a buscar remedio yuyo por el campo para vender en Villarrica”, ¿y por qué más?, indagué, y me contesta: “Ha ñamombe’u porâ ojupe profesora, la che memby nda ipyreheguarai ha nda ijaói ha mará amondota la icompañerito kuera opukataro hese” (debemos ser sinceras profesora, mi hijo no tiene zapato y no tiene ropa, y para qué le voy a mandar a la escuela, para que sus compañeritos se rían de él). Al respecto acordamos con la madre que con la ropa que tenía les inscribiría a los niños y que le conseguiríamos de algún lado el uniforme.

La mamá decidió enviar a sus hijos a la escuela y sus compañeritos se preocuparon por los que no tenían zapatos y nos decían “Juancito ha Mónica nda isapatúí” (Juancito y Mónica no tienen zapatos) y qué vamos a hacer por ellos a pesar de estar en el primer grado recién. Los niños expresan más su solidaridad desde que hay más apertura y espacio en la escuela y desde que mejoró la pedagogía.”

En lo relativo a la solidaridad de los niños, puede presumirse que la incorporan a sus conductas no como resultado de clases desarrolladas sobre el tema, sino más bien de la vivencia de ese valor en la comunidad, y que ellos lo expresan en la escuela motivados por el espacio de participación abierto.

2.4. Los resultados del Programa

En el Cuadro N° 2 que sigue se presentan algunos indicadores —repitencia, deserción y retención— sobre la eficacia general del Programa, discriminados por área de ubicación de la escuela (urbana/rural). En los cuatro primeros años, la repitencia en el 1° y 2° grado, que era del 15%, bajó a 8%, considerando que la meta fue bajar al 7%. La reducción de la repitencia se debe a diversos motivos. Por una parte, se asumió la responsabilidad colectivamente, tomando en cuenta que la situación no sólo le compete al docente, sino también a la gestión que realiza la escuela en cuanto a su funcionamiento y coherencia.

La participación de la familia también constituye un factor importante de mejoramiento de los indicadores, especialmente en el caso de los hogares más pobres, tal como menciona una docente:

“El mayor involucramiento de los padres influyó bastante en la disminución de la repitencia, en el caso de la mayoría de los padres que no saben leer y escribir se suple con la asistencia de los niños en las aulas de apoyo, cuya función es atender a los niños del 1° al 6° grado que tienen dificultades de aprendizaje; esa actividad se realizaba todos los días con una distribución de horario por cada grado pero en este mismo momento no estamos contando con profesoras que presten apoyo a los niños.”

El logro de la equidad requiere un gran esfuerzo colectivo en materia de conocimiento y seguimiento a los casos de ausencias a clases o a la falta de inscripción en la escuela. Para ello se realiza un censo casa por casa, a fin de conocer la realidad de los hogares. Frente a los problemas detectados, la comunidad misma busca o plantea diferentes soluciones y se involucra en las acciones tendientes al logro del objetivo buscado.

Otro mecanismo es el destacado por el coordinador técnico pedagógico del Programa:

“En cuanto a los resultados del Programa en términos de equidad debe tenerse en cuenta que las escuelas que participan del Programa son las escuelas de alto riesgo rurales y urbanas, entonces las escuelas que llamamos del Fondo son las que concursaron por un Proyecto, y como fue un concurso pensamos que fueron las mejores escuelas del país las que ganaron y por los resultados se ve que las escuelas rurales ya están al mismo nivel en el que estaban las escuelas exitosas al inicio del Programa, y eso es un logro bastante interesante.”

Como muestra este gráfico N° 1, el índice de repitencia continúa reduciéndose en las escuelas rurales y urbanas que se encuentran dentro del Programa. Las escuelas que son parte del Fondo competitivo 1 funcionan en la ciudad de Asunción y en el departamento Central; las del Fondo competitivo 2, en el interior. Éstas no participan en el Programa, pero sí concursan por un fondo específico para

Cuadro N° 2

Indicadores de eficiencia del 1° y 2° ciclos. 2001 - 2004

Indicadores	Rural	Urbano
Disminución de la repitencia	10% al 7%	6.5% al 3%
Disminución de la deserción	5.4% al 3.4%	5% al 3%
Disminución de la repitencia en 1.º y 2.º grados	15% al 8%	8% al 5%
Mejoramiento de la retención escolar porcentuales	7 puntos porcentuales	9 puntos

Fuente: U.C.P. Escuela Viva Hekokatúva. MEC

desarrollar proyectos. Al ser ganadoras del concurso se supone que están ubicadas entre las mejores del país, por lo que constituyen un buen parámetro de comparación. Obsérvese que la disminución de la repitencia en las escuelas urbanas beneficiadas —de 8% a 5%—, las ubica en niveles cercanos a las que ganaron el concurso del Fondo competitivo 1.

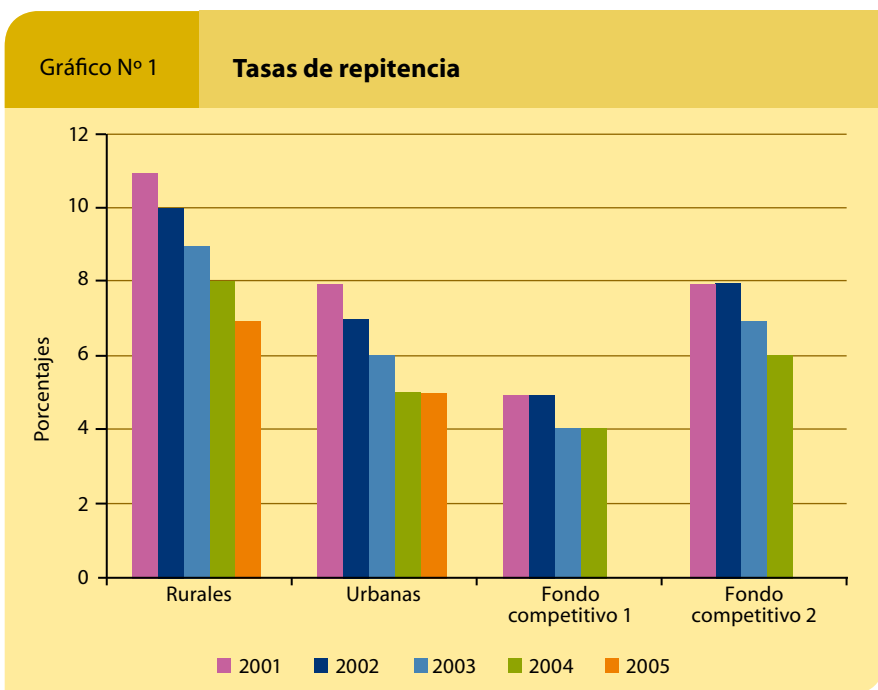
El apoyo financiero proporcionado a las escuelas por medio de los Fondos competitivos busca ejecutar proyectos de

mejoramiento educativo que implementen actividades innovadoras, con trabajo en equipo en la comunidad educativa y un liderazgo efectivo del director. El proyecto es elaborado en conjunto entre docentes, padres y madres, alumnos y el director. Su ejecución y administración está a cargo de la Asociación de Cooperación Escolar.

Las escuelas beneficiarias del sector rural muestran una mejor evolución relativa, ya que lograron disminuir la repitencia del 11% al 7%, lo cual las ubica en niveles similares a las escuelas del Fondo competitivo 2. Si bien les queda un camino por recorrer, actualmente se encuentran en mejores niveles, de lo que estaban las escuelas urbanas en el 2001. Es de esperar que si siguen así, podrán alcanzar resultados más satisfactorios a mediano plazo.

El idioma hablado es un factor de desigualdad que debe incluirse en el análisis de los logros, considerando, especialmente, el caso de niños y niñas que hablan sólo el guaraní, mientras que la enseñanza y todos los materiales están en castellano. El Programa encara este problema. También intervienen otros factores de desigualdad que se relacionan con la cuestión socio-económica y cultural, que se incorpora en la agenda de la comunidad, para que se tome conciencia de ella y se pueda buscar la solución.

En cuanto a la eficacia del Programa debe puntualizarse que el Componente “Escuelas Rurales” tiene un costo de US\$ 7.000.000, de modo que el costo de cada escuela sería de unos US\$ 7.000 en un periodo de 5 años. Este gasto incluye la capacitación de todos los actores, el monitoreo y la entrega de un fondo que varía entre US\$ 2.000 y 3.000. Por otro lado, la disminución de la repitencia permitió al sistema ahorrar recursos. En el cuadro se pueden observar los cambios en el número de repitentes, y un cálculo estimativo del monto de ahorro bajo el supuesto de un costo por alumno de US\$



Fuente: Para los años 2001-2004: Ministerio de Educación y Cultura. Comportamiento de indicadores de resultados del Programa Escuela Viva Escolar Básica. Para el 2005 datos proporcionados por la Coordinación del Programa.

Cuadro N° 3 Ahorro con disminución de repitentes. 2001-2004

Componente	Repitentes 2001	Repitentes 2004	Diferencia	Ahorro estimativo
Rural	12.054	9.050	3.004	
Urbano	6.793	4.323	2.470	
PME	16.293	12.083	4.210	
TOTAL			9.684	910.296 US\$ (1)

1) El costo estimado por alumno es de 94 US\$/año
 2) Fuente: U.C.P. Escuela Viva. MEC.

94 al año. Con aproximadamente 9.684 alumnos que dejaron de ser repitentes, se llega a un ahorro de US\$ 910.296.

La eficiencia también se relaciona con la intervención de la comisión de padres. La construcción de aulas realizadas por la cooperadora escolar alcanza un costo de 40% a 50% menos que las realizadas por licitación.

En cuanto a los logros en el aprendizaje que se han podido cuantificar, es posible señalar que los más significativos se dieron en las escuelas rurales. Las evaluaciones realizadas en 2001 y 2004 muestran los avances en Matemáticas y Comunicación, que, en el caso de las escuelas rurales, el mejoramiento supera al verificado a nivel nacional, sobre todo en el 3er. grado. En el área urbana, los resultados muestran mayor heterogeneidad y cambios positivos menos significativos que en el sector rural.

Fuentes del exterior coinciden con una visión optimista del Programa en cuanto a sus resultados. Así, en una sistematización de buenas prácticas en educación, se señala que el principal aporte del Programa es este nuevo "cómo hacer educativo", y la riqueza del debate pedagógico, filosófico y social que se ha suscitado en torno a este modelo de intervención en las escuelas, y el surgimiento y consolidación de un estilo de enseñanza que contribuya a la formación integral no sólo de sus alumnos, sino de los principales actores de la comunidad educativa.

En cuanto al manejo de conflictos debe considerarse que el Programa fue diseñado para atender, en forma diferenciada, a las escuelas de alto riesgo y, de esa forma, cumplir con la equidad en la educación. Un ejemplo de ello es la movilización de la comunidad de Pirapey, a raíz del fallecimiento de un niño por exposición a agrotóxicos aplicados sin los cuidados necesarios por parte de un empresario que comercia con soja. Ese

problema fue analizado por una docente con sus alumnos en clase, lo que no fue del agrado de una de las integrantes de la comisión de padres y madres ligada a cultivos de soja a nivel empresarial. Esta madre minimizó el problema de los agrotóxicos y consideró que la escuela no debía meterse en el asunto. El conflicto fue llevado a la comisión de padres por la directora, y sus miembros comunicaron a esta representante que su postura favorable al uso indiscriminado de agrotóxicos era una cuestión personal, y que no podía impedir que en la escuela, una institución abierta, se discutieran los problemas que afectan a la comunidad. Este es un caso que muestra a la comisión de padres como una de las instancias de manejo de conflictos. Este problema, a su vez, fue llevado por la directora al círculo de aprendizaje para docentes, a fin de compartir con los otros directores la forma en que fue manejado el problema.

Los conflictos más frecuentes en la Colonia 14 de Mayo se dan entre docentes de distintas escuelas, pero vecinas entre sí, sobre todo cuando una nueva escuela, al entrar a funcionar, resta alumnos a las preexistentes; "mbaupé piko pe hóta escuela ju'ipe" (para qué van a una escuela de mala muerte) se les señala a los niños y niñas que quieren cambiarse a escuelas más próximas recién habilitadas. Los gremios docentes tratan de



controlar estos problemas, aunque no inciden en la habilitación de escuelas cuya apertura incluso carecen de argumentos educativos.

El esfuerzo del Programa para generar y fortalecer una cultura de trabajo cooperativo y participativo es inseparable de la transparencia y rendición de cuentas.

Por ello, el Programa busca incorporar a todos los actores en la administración de los recursos. Dos miembros de la comisión de padres y la directora participan, de manera directa, en la administración de los ingresos y egresos de las dos escuelas consideradas. El uso de los recursos, además, es tema en las aty i y aty guasú.

2.5. Conclusiones y lecciones aprendidas

La educación constituye una estrategia clave para el desarrollo humano. A la vez que permite el aumento de la productividad y el crecimiento económico, el mejoramiento de los niveles de salud, la mejor participación política y social y el fortalecimiento del tejido social es un fin en sí mismo, en tanto desarrolla capacidades para una acción autónoma e integrada en las relaciones de cooperación en la comunidad.

El desarrollo humano como expansión de las capacidades, oportunidades y logros requiere una nueva visión del proceso educativo. Esta implica considerar a las necesidades del aprendizaje desde la perspectiva de los principales actores, con lo cual la escuela asume nuevos desafíos.

Uno de estos desafíos es el de constituirse en un vínculo entre el entorno de los niños, la familia, los medios de comunicación y las redes sociales. Con ello se logra que los aprendizajes no formales

se incorporen a la educación formal de manera sinérgica, y que la construcción del proceso de enseñanza-aprendizaje refleje la dinámica social y cultural en la que se encuentra.

Otro desafío es el de insertarse, de manera efectiva, en la comunidad, impulsando procesos colectivos que contribuyan a fortalecer en la niñez los valores que se desean transmitir en el ámbito escolar y los sentimientos de confianza en sí mismos y en los demás.

Para ello, la gestión de la política educativa debe utilizar nuevos instrumentos, nuevas metodologías y nuevas personas capaces de enfrentar este reto. Debe dejar de verse a la escuela como el centro del proceso, y poner a las personas en primer lugar. Debe estar abierta a la comunidad y en intercambio continuo con todos los actores comunitarios. Debe ser capaz de dotar al currículo del dinamismo que le exigen los cambios sociales. Debe promover a los docentes con actitudes democráticas y capaces de mantener una relación social constructiva.

El diseño del Programa “Escuela Viva” cuenta con muchas de estas caracterís-

El desarrollo humano como expansión de las capacidades, oportunidades y logros requiere una nueva visión del proceso educativo. Esta implica considerar a las necesidades del aprendizaje desde la perspectiva de los principales actores, con lo cual la escuela asume nuevos desafíos.





ticas, y su ejecución muestra que es posible establecer un nuevo modo de gestión pública, con la implementación de un currículo que incorpora las actitudes y experiencias adquiridas fuera del contexto escolarizado, con estrategias pedagógicas incluyentes y participativas, con objetivos que, además de aumentar y mejorar los contenidos, construyen el capital social de una nación.

Los resultados de este Programa muestran la importancia de una gestión pública capaz de realizar una adecuada detección de los problemas y de las necesidades, de proponer las soluciones y de ejecutarlas de acuerdo con las previsiones, así como de realizar los ajustes cuando la realidad lo requiera, con base en información relevante y oportuna. Para ello se asignaron los recursos humanos y financieros, y el Programa se implementó con criterios sistemáticos relativos y a distancia de los vaivenes políticos, prevaleciendo los criterios técnicos en las decisiones.

Un desafío, en este sentido, constituye la capacidad instalada en el país, tomando en cuenta que el Programa contó con apoyo técnico y financiero del exterior y con la formación de un equipo de trabajo relativamente autónomo de la dinámica propia del Ministerio de Educación y Cultura.

La educación, por otro lado, contribuye a forjar la identidad nacional, a la construcción de un “nosotros” y de un compromiso compartido. De allí que el Estado cumple un función capital en la definición de una educación que reconozca la diversidad y considere a la pluralidad como un activo sobre el cual debe fundarse la construcción de “lo nacional”. Este Programa, al contener estrategias que se adaptan al contexto geográfico y cultural, y al impulsar a niños y niñas y sus familias a constituirse en gestores de sus propias realidades, también genera

sentimientos de compromiso y cooperación y una visión compartida en torno a intereses comunes.

La construcción de un Estado-nación también implica legalidad y una burocracia eficaz. En este caso, cabe destacar la vigencia de un marco normativo que contribuye a que la educación se ubique en un lugar de privilegio en la agenda pública, y la existencia de un plantel docente, técnico y administrativo comprometido con los objetivos del Programa.

No obstante, para vincular la escuela a la realidad y a las necesidades de las poblaciones en extrema pobreza, una política educativa no es suficiente para mejorar la calidad de los resultados de la educación escolar básica. Así, en el caso de carencias nutricionales graves es imposible encarar el problema sin el apoyo de un programa de seguridad alimentaria que está fuera del ámbito de la educación propiamente dicha. En este mismo sentido, con la discusión promovida por el Programa en materia de derechos de la niñez, padres y madres se dan cuenta que el derecho a la salud queda en el enunciado, hasta tanto la escuela se integre a una red de protección y promoción social, más inclusiva, que incorpore prestaciones de salud y aumente la capacidad de generar oportunidades sociales. Un desafío es fortalecer la Reforma Educativa y articular la educación con las otras políticas sociales. Otro desafío constituye el de mantener lo central del rol educativo en las acciones de las escuelas. Estas instituciones no deben distraer su papel fundamental por el esfuerzo de cambiar su entorno extraeducacional.

La educación contribuye a forjar la identidad nacional, a la construcción de un “nosotros” y de un compromiso compartido. De allí que el Estado cumple un función capital en la definición de una educación que reconozca la diversidad y considere a la pluralidad como un activo sobre el cual debe fundarse la construcción de “lo nacional”.

Un desafío importante para lograr todos los objetivos del Programa es impulsar un proceso de transformación del personal directivo y docente, ya que los cambios en la gestión institucional y la escuela como construcción institucional exigen liderazgos comprometidos y democráticos.

Igual relevancia adquiere el nivel educativo de los demás miembros del entorno familiar. Es ampliamente reconocido el efecto de la educación de los adultos, en especial de las madres, en la inserción y permanencia de niñas y niños en la escuela y en la calidad de la educación. En el contexto de este Programa, los niveles de analfabetismo adulto son relativamente importantes, por lo que sin un definitivo impulso a las iniciativas de alfabetización, la "Escuela Viva" no potenciará sus resultados.

No se percibe una integración de los esfuerzos de construcción de conocimiento, que se encara en los círculos de aprendizaje para docentes, ampliando las redes más allá de las áreas educativas. El sitio virtual, o página WEB del Programa, podría facilitar los intercambios, pero hasta ahora recibe pocas visitas, lo

cual podría deberse a una baja interconexión y desarrollo de las tecnologías de la información en el país y, sobre todo, en el área rural. A nivel de escuelas de una misma área educativa, no queda claro cómo se manejan los conflictos asociados a la proliferación de escuelas en unas mismas localidades, en contradicción abierta con los criterios de racionalización de recursos docentes.

Tampoco se identificó una buena práctica de acciones entre las secretarías de educación de las gobernaciones, con las supervisiones y las municipalidades. Una adecuada coordinación en el uso de los recursos públicos contribuirá a la eficiencia y con ello a expandir el número de escuelas beneficiarias, atendiendo a que este Programa no incluye a la totalidad de las escuelas de alto riesgo.

Un desafío importante para lograr todos los objetivos del Programa es impulsar un proceso de transformación del personal directivo y docente, ya que los cambios en la gestión institucional y la escuela como construcción institucional exigen liderazgos comprometidos y democráticos.



3

La construcción de ciudadanía. El Centro de Ayuda Mutua “Salud para Todos” (CAMSAT)

La transición a la democracia en el Paraguay presenta múltiples características, algunas de ellas contradictorias. Por un lado, la ciudadanía política se expandió al realizarse elecciones libres y relativamente transparentes en los periodos fijados por la ley. Al garantizarse la libertad de asociación, surgen y se fortalecen numerosas iniciativas ciudadanas, con nuevos actores y nuevas demandas, que empiezan a ubicar en el debate público y en la agenda de los políticos sus reivindicaciones. La política se separa de la esfera estatal y se amplía el espacio público. Sin embargo, esto no es solo el reflejo de las libertades políticas y civiles. Este proceso se produce en el marco de una creciente pérdida de confianza de la institucionalidad política y de su incapacidad para generar legitimidad de su gestión.

Las promesas durante las campañas políticas no lograron, en la medida necesaria, convertirse en resultados de mayor bienestar de las personas. Los partidos políticos perdieron relevancia como instituciones mediadoras entre el interés colectivo y el aparato estatal.

El crecimiento de las organizaciones sociales contrasta con la disminución de la participación electoral y el descreimiento hacia los partidos políticos. Desde el aparato estatal, la organización social es vista, muchas veces, más como una amenaza que como un fenómeno cuyos protagonistas son personas portadoras de derecho.

En este contexto, en el que se agrega, además, una escasa capacidad del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos sociales básicos, surge el Centro de Ayuda Mutua “Salud para Todos” (CAMSAT), como una iniciativa de ejercicio de la ciudadanía civil que busca ampliar la ciudadanía social y con efectos no esperados en la ciudadanía política.



3.1. De las inundaciones emerge una oportunidad para la vida

El CAMSAT es una organización que nació para enfrentar las consecuencias de las inundaciones ocurridas a fines de la década del ochenta, especialmente las derivadas de la reconstrucción de las viviendas. Esta iniciativa se originó en la zona Bañado, del barrio Tacumbú, sitio inundable de la bahía de Asunción, en la ribera del río Paraguay.

Un papel relevante desempeñó el Padre Pedro Velasco, quien, en su condición de párroco de la Parroquia Cruccecita Milagrosa (Barrio Sajonia), impulsó la organización de los pobladores y pobladoras del Bañado y formó un equipo de personas voluntarias de la Pastoral Social (Arzobispado de Asunción). Con los mínimos recursos iniciales provenientes de la Iglesia Católica, inició un emprendimiento con proyección a largo plazo.

El Padre Velasco se constituyó en un mediador que posibilitó el acercamiento de la población a la iniciativa y a la participación constructiva de diversos grupos con intereses y prioridades no siempre convergentes. Este papel lo cumplió no sólo en la organización, también logró constituirse en un vínculo efectivo entre la comunidad y las instituciones y personas externas a ella. Un desafío importante para esta iniciativa constituye la generación de nuevos liderazgos, de manera que el rol del Padre Velasco pueda proyectarse en otras personas y permita la sostenibilidad del CAMSAT.

El barrio cuenta con una extensión de 55 hectáreas y con una población aproximada de 1.700 familias, pero se encuentra en expansión debido a la continua llegada de migrantes del interior del país. Sus pobladores originarios provienen del campo por las migraciones ocurridas en las décadas de 1970 y 1980. El barrio se caracteriza por la vulnerabilidad social y ambiental y la pobreza de sus habitantes (Méndez Vall, 2005). El siguiente cuadro muestra algunos datos sociodemográficos de la comunidad.

Cuadro Nº 4

Información sociodemográfica de la zona Bañado, del barrio Tacumbú

Indicadores	Frecuencia
Total de habitantes	10.958
Viviendas particulares ocupadas	1.691
Habitantes de cero a 14 años	30%
Habitantes de 15 a 64 años	67,7%
Habitantes de 65 y más años	2,3%
Personas alfabetizadas	86,3%
Población de cero a 14 que asiste a la escuela	88,5%
Población con, al menos, una NBI (Necesidad Básica Insatisfecha)	60,5%
Viviendas particulares con desagüe cloacal	3,1%
Promedio de ocupantes por vivienda	6,5

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Fernando de la Mora, 2004.

Una gran parte de la población del barrio vive en la pobreza extrema y con serios problemas de inserción en el mercado formal de trabajo. Las actividades laborales precarias son las que tienen marcado predominio, tales como: recolección y reciclaje de basura, pesca y trabajos en olerías. En el barrio, funcionan dos centros de acopio de basura, pero el desempleo aún es el problema principal, conforme lo señaló un dirigente de la organización:

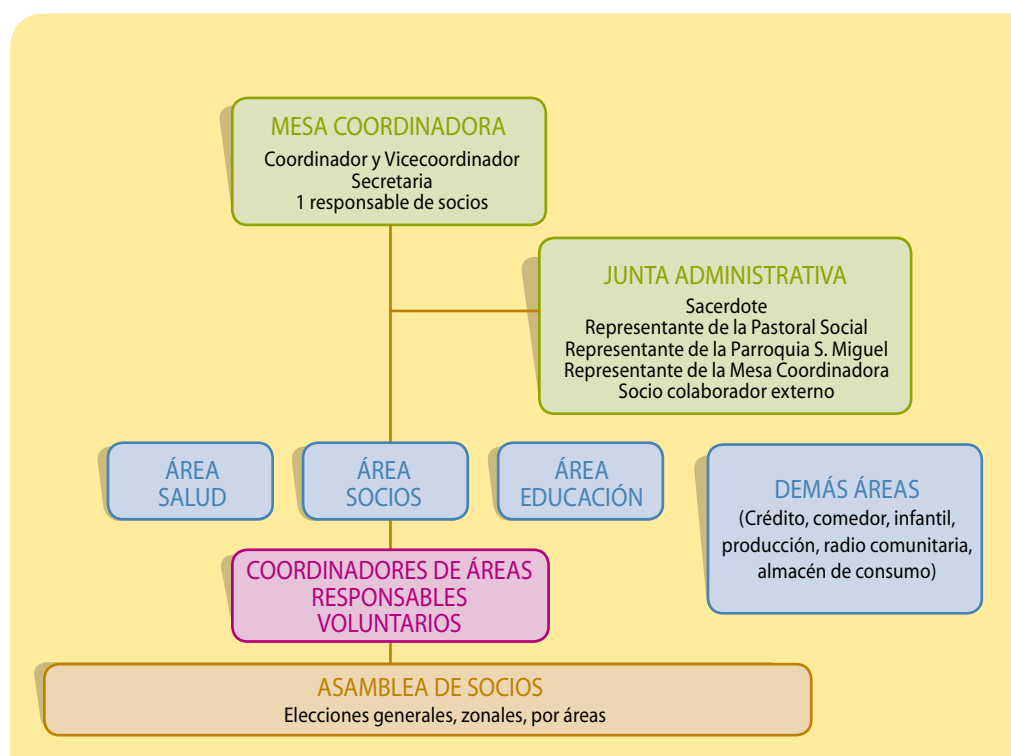


“Lo que vemos nosotros como un problema grande es la falta de trabajo para las personas del barrio. Hicimos una encuesta que nos mostró que tenemos que el 20% de la población del barrio está teniendo un trabajo fijo, de los cuales los que ganan sueldo mínimo es un 10%, luego la mayoría son subcontratados o son pescadores, recicladores, y este es un problema con el que nos encontramos todos los días.”

No obstante estas condiciones adversas, el barrio cuenta con una extensa red de organizaciones solidarias que busca mejorar la vida de sus pobladores, ya sea directamente o a través de la demanda a las instituciones del sector público. El CAMSAT es una de estas organizaciones, cuyo trabajo tiene dos sentidos: las estrategias y los recursos propios que se destinan al mejoramiento del barrio y de sus habitantes, por un lado, y la inclusión de las demandas entre los temas de interés social de carácter urgente, a fin de obtener recursos estatales y privados para la consecución de sus objetivos, por el otro.

Actualmente, el CAMSAT cuenta con la asociación voluntaria de 750 familias, lo que representa una cobertura del 45% del total de familias que componen el barrio. Pueden asociarse las personas que residan en él, por lo menos durante tres meses, que hayan participado de una reunión informativa y abonado la cuota familiar mensual de G 1.500. Los fondos recaudados en este concepto son utilizados para la edición de boletines informativos. La estructura organizacional es relativamente compleja con el objetivo de dar amplia participación a todos los miembros. Alrededor de 60 personas componen el grupo de dirigentes, y el liderazgo es compartido.

La organización responde al organigrama siguiente:



Los recursos con que cuenta el CAMSAT provienen, principalmente, del trabajo voluntario. No obstante, la organización pudo gestionar fondos del exterior, que en el 2005 representaron alrededor del 21% del presupuesto total. El aporte proveniente de las instituciones públicas (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Municipalidad de la Asunción) es considerado como un derecho de la población, en virtud del ejercicio de su ciudadanía. En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto del 2005. Las áreas de Crédito Solidario (ACRES) y el Almacén de Consumo no forman parte del presupuesto por ser autosuficientes.

Las actividades desarrolladas por el CAMSAT son potenciadas y logran sinergias gracias a su integración a otras organiza-

ciones, como a la Coordinadora de Organizaciones del Bañado de Tacumbú (COBAT) que, a su vez, es parte integrante de COBAÑADOS (coordinación que agrupa a las organizaciones de los bañados de Asunción). La articulación a otras iniciativas permite movilizar recursos, coordinar intereses y formular demandas comunes específicas. En tal sentido, a pesar de las limitaciones técnicas, estas organizaciones lograron generar mayor transparencia en el proceso de la Franja Costera, a través de su participación en diversas instancias de debate y análisis del citado Proyecto. Gracias a esta intervención, la Municipalidad de Asunción proporcionó, a través de medios de prensa y de varios sitios virtuales (www.mca.gov.py/franja.html - www.fc.com.py), información que, anteriormente, era desconocida para la mayoría de los grupos involucrados.

Cuadro N° 5		Presupuesto anual estimado del CAMSAT. Año 2005		
Detalle de los aportes de la comunidad	Guaraníes	Nacional	Exterior	
Cuota mensual G 1.500 x 750 familias	25.000.000	1,8%		
Aporte médico: MSP y BS/ Municipalidad de Asunción	182.969.304	13,0%		
Aporte de voluntarios	952.642.303	67,7%		
Donación Asociación de Amigos de Ursi	120.000.000		8,5%	
Donación Comunidad de Hermanos Cristianos de Irlanda	73.000.000		5,2%	
Donación Ra'y kuera	54.000.000		3,8%	
Total	1.407.611.607	82,5%	17,5%	

3.2. La cohesión social: cimiento y resultado de la organización comunitaria

En este punto, interesa explorar los factores que unen a los socios e impulsan el esfuerzo y el compromiso con la organización y su permanencia en el tiempo. Las entrevistas realizadas permiten resaltar dos aspectos de gran importancia:

- 1) La conciencia de que, como organización, se constituye en un actor social en ejercicio de su ciudadanía política, debatiendo y tomando decisiones en los aspectos que les afecta, tanto en términos colectivos como individuales.

La orientación de la organización apunta al cambio social que disminuya las desigualdades que se observan en el barrio y en la sociedad en su conjunto.

2) El desarrollo de respuestas efectivas de la organización a problemas críticos como la salud, educación y asistencia crediticia.

En la entrevista grupal con las coordinadoras de la organización se enfatizaron diversos aspectos, entre ellos la solidaridad. En este sentido, una de las participantes indicó:

“La participación de las ayudantes y de voluntarias en el área de salud se dio a través de la motivación y capacitación que se impartió desde la organización, el de dar el tiempo libre, ya que juntos podemos hacer más cosas por la organización. No solamente podemos hacer cosas cuando estamos pagados sino que la solidaridad de unos con otros es un valor importante que hemos aprendido a través de nuestra organización. La solidaridad y el acompañamiento a las mismas personas que estamos necesitando, yo creo que es una de las cosas que nosotros hemos rescatado.

Se evalúa lo que podemos dar y también la organización ve lo que puede dar. Por eso el nombre de nuestra organización es Centro de Ayuda Mutua, tenemos que ayudar para que a mí me ayuden, o tengo que dar para que luego me puedan dar a mí.

A los voluntarios que vienen a dar su tiempo se les asigna una responsabilidad, no sólo porque son voluntarios dicen hoy voy o no voy. Los que están en el área de salud son personas que están viniendo 4 horas en cada turno y ellos son responsables de estar con los médicos, atender a los pacientes, y si tienen algún problema y no van a poder venir, mandan avisar antes ya que saben que la atención tiene que continuar.

En un grupo uno puede ver la responsabilidad de las personas. Por ejemplo en los grupos de ACRES uno puede saber si la persona que no está pudiendo pagar es porque no puede o porque no quiere, el mismo grupo analiza esto, ve si amerita hacer una actividad para ayudar a esta persona o se le excluye del grupo por no ser solidaria.”

Uno de los logros más importantes de la organización fue haber convertido al Bañado de Tacumbú en un sujeto social.

El CAMSAT es integrante, además, de varias organizaciones y se vincula con otras para el logro de objetivos comunes. “Otro de los logros más importantes como organización es el de haber convertido al Bañado Tacumbú en un sujeto social, en un barrio que tiene voz a través de la organización y la articulación con otras organizaciones como la COBAT (Coordinadora del Bañado Tacumbú), que coordina 10 organizaciones y el COBAÑADO (Asociación de Bañados), en una de las instancias más grandes” (Padre Pedro Velasco).

La vivencia de la solidaridad es importante para su contagio, ya que no se trata de algo que se enseña, acentúa el único varón, responsable del almacén de consumo, de la Coordinación del CAMSAT, y precisa el alcance del trabajo voluntario:

“Nuestros voluntarios dan su tiempo porque quieren, no porque están esperando algo de la organización. También existen personas que piensan que por ser voluntario tienen que recibir algo, pero después de poco tiempo, cuando no reciben, se retiran del voluntariado. Es una lucha en nuestro barrio para llegar a la gente que quiera ser voluntaria. La gente se acostumbraba antes a dar su tiempo y recibir, pero la organización esto no practica tanto. Con gente nueva es lo que se dan los casos de abandono”. Este participante del grupo focal indica también que los socios al enterarse de que no todos son pagados se concientizan y van valorando las actividades que los voluntarios realizan.”

La percepción de que comparten unas mismas injusticias y desventajas propias de la pobreza, y de que sólo con el compromiso solidario y el trabajo compartido se podrán enfrentar a su situación, constituye también uno de los factores determinantes de la consolidación progresiva del CAMSAT.

“A la gente pobre los partidos políticos se encargaron de dividirnos, de separarnos para justamente restar fuerza, porque somos mayoría. La gente pobre, necesitada, empobrecida —porque nosotros no elegimos ser pobres para pasar todas las necesidades que pasamos, son factores externos, estructurales los que nos llevan a la pobreza— tenemos mucha fuerza si nos unimos.

Para cambiar esto, uno de los niveles de nuestra acción de la organización apunta a eso. Nuestro primer nivel es la atención, tenemos que atender a las necesidades de las personas que vienen, tenemos que responder a la necesidad de educación, alimentación. Hay necesidades que tenemos que atender porque es nuestra realidad, no podemos estar ajenos a eso. Pero en la medida en que se atiende las necesidades a la gente también queremos darle herramientas para que pueda tomar conciencia.

Nosotros no ofrecemos solo servicios, sin capacitación, la formación es otro elemento muy importante en nuestra organización. Es algo que hacemos desde todas las áreas.

...El ejemplo es otro motivo por el cual se atraen voluntarios a la organización. Por ejemplo, en nuestra escuelita tenemos mamás y jóvenes que viene a dar su tiempo, felices enseñando lo que saben hacer, por ejemplo, manualidades, y lo hacen responsablemente, no es que por ser voluntarios nomás lo hacen irregularmente.”

La convicción de que las luchas que implican el ejercicio de la ciudadanía permiten avances, que van de lo menos ambicioso a lo más ambicioso, ciertamente va dando fuerza al compromiso con la organización, tal como lo expresa una de las líderes en la entrevista grupal:



"...Antes que nos organizáramos no conocíamos lo que eran nuestros derechos, no sabíamos ni dónde íbamos a reclamar, anteriormente venían los políticos y nos usaban y ahora ya no, ya es diferente, ahora sabemos cuáles son nuestros derechos, qué es lo que nos corresponde.

...Tenemos logros importantes desde nuestra organización, antes todavía se le arreaba a la gente para ir a votar por un partido político. Hoy día la gente no se va a ir o si se van, es muy poca gente. Tenemos otra forma de ciudadanía. Creemos que organizados podemos, unimos nuestra fuerza. Antes de la organización no teníamos siquiera agua potable y con la organización nos hemos dado cuenta de que sí es posible muchas cosas y mejorar nuestro barrio. Pequeños cambios permiten pensar en grandes cambios. Nos damos cuenta de que sí podemos lograr nuestras metas, no solos como una organización sino también en alianza con otras organizaciones que tienen nuestros mismos ideales de cambio de este país.

Nosotros tenemos organizado al barrio en 8 zonas, en cada zona hay 3 personas que trabajan voluntariamente. Existen personas que llevan trabajando 10 años como voluntarias, y están felices de hacer su trabajo. Además de sus actividades cotidianas nos reunimos para planificar o evaluar nuestras actividades y no se quejan y no reciben más beneficios que alguna atención médica que todos los socios recibimos. No tienen regalos, nada. Simplemente por amor a su barrio, a su organización, sienten que la solidaridad es un factor válido, importante, sobre todo entre los pobres porque si los pobres no somos solidarios entre nosotros, nos hundimos."

El percibir cotidianamente los logros también genera entusiasmo en la organización. "Vemos mucha diferencia entre el ayer y hoy. Muchas criaturas que antes estaban súper desnutridas ahora tienen aumento de peso, desarrollo, están más adelantadas. Los mismos padres están cambiando, participan de las reuniones, se dan cuenta de que sus hijos están mejorando mucho", indica una voluntaria del comedor.



3.3. La capacitación y la formación. Bases para el fortalecimiento

La capacidad organizativa del CAMSAT no se construyó sólo a partir de la voluntad e iniciativa de la población. Uno de los logros más importantes de esta organización, que, a su vez, constituye la base de su fortalecimiento a lo largo de los años, fue la capacitación y la formación de sus miembros. Esta no es una tarea fácil si se considera la amplia cobertura del CAMSAT en el barrio (750 familias) y una compleja estructura directiva que congrega a 60 miembros:

“Otro logro es la formación y capacitación, que comienza con la alfabetización. Anteriormente eran más del 25% los niños sin escolarización, más del 20% que no terminaban la primaria. En este momento gracias al papel importante que jugó la organización ya no existe ni el 5% de niños sin escolarizar, el abandono todavía es grande pero ya no llega al 10% de abandono escolar. En la organización se posee el eslogan de lograr ningún niño sin escolarizar. Para ello se han promovido becas profesionales oficios para bachilleres, anualmente la organización cuenta con 100 becas para la culminación del colegio, actualmente hay más de 300 o 400 personas que han terminado el bachillerato y fue gracias a la organización; en algunos casos ya cuentan con título universitario, lo que da mucha fuerza al barrio y a la organización.”

En la perspectiva del CAMSAT, los derechos sociales, componentes básicos de la ciudadanía, son inseparables de la intervención estatal, ya que aquella está muy unida a la organización, formación, capacitación y formulación de demandas. Esta organización se asienta sobre tres ejes de trabajo: asistencia, capacitación y cambio de cultura:

“En la organización de un sector popular empobrecido, entonces el primer objetivo es buscar la forma de erradicar la pobreza, el objetivo ya no es darle de comer a los niños, ya que se parte de la base que la pobreza tiene causas estructurales, entonces ¿Cómo combatir la pobreza desde la realidad con personas que son pobres, que necesitan sobrevivir?; desde su realidad –que es la supervivencia– el objetivo final es la erradicación de la pobreza”, afirma nuestro informante, que en este punto recuerda los tres ejes de trabajo del CAMSAT, y muestra como se proyectan en las prácticas sociales:

... Con ello la ciudadanía tiene una organización que asiste, capacita y se inserta en los movimientos sociales de la sociedad y articulándose con otras organizaciones, que también se preguntan por los derechos sociales –salud, vivienda, educación – que van muy unidos a la capacidad de respuesta del Estado; en esta perspectiva, hoy la organización está más firme y tiene más claro que en esto tienen que cambiar las cosas... al pobre que se muere no se le puede decir vamos a apuntar a cambios estructurales, cuando su hijo se está muriendo. “Hay que crear algo para que su hijo no muera.”

En la perspectiva del CAMSAT, los derechos sociales, componentes básicos de la ciudadanía, son inseparables de la intervención estatal, ya que aquella está muy unida a la organización, formación, capacitación y formulación de demandas. Esta organización se asienta sobre tres ejes de trabajo: asistencia, capacitación y cambio de cultura.

En este punto, nuestro entrevistado es claro, y ciertamente ayuda a desarrollar el concepto de empoderamiento: ¿Cómo al pobre se le va a empoderar si en su primer año fue deficitario en todo sentido?, a los quince años ya es un viejo, es imposible que ese pobre se empodere jamás en la vida:

“...Empoderar, en materia del comedor del CAMSAT, significa que cada persona debe poner G 100.000 mensuales, mientras una persona sea pobre en el sentido más duro de la palabra, que no tiene ingreso mínimo, un pobre (lleno de privaciones) no puede empoderarse (en el sentido de ejercer la ciudadanía política). Hay cosas que lo superan absolutamente. Un niño desnutrido de una familia que no tiene ingresos, mientras esa familia no tenga ingresos, si no tiene unos medios externos que lo ayudan, ese niño se va a convertir en un enfermo o en un muerto.

Lo que decimos como organización es: “Asistencia sí, asistencialismo no”. Tenemos un comedor infantil con 80 niños todos los días y 140 meriendas. Pero en este trabajo pensamos en la organización, la capacitación de la sociedad. Trabajamos con los padres, con la organización, para que esta asistencia no se quede como asistencialismo. La gente que viene al comedor tiene que saber que es una vergüenza venir al comedor. Lo que la organización quiere no es tener un comedor con 200 niños sino llegar a no tener ningún comedor.”

3.4. Una trayectoria de alivio a la pobreza

Como se señaló anteriormente, si bien el primer objetivo del CAMSAT fue reconstruir las viviendas luego de la inundación de 1988, ese mismo año se habilitó un comedor infantil y, con la ayuda de la Parroquia Cruccecita Milagrosa de Sajonia y de voluntarios de la Pastoral Social (Iglesia Católica), se creó un dispensario médico, dada la inexistencia de este tipo de servicios en el barrio. Este dispensario creció y se convirtió en un Centro de Salud reconocido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, motivo por el cual cuenta con recursos públicos, que, aunque son mínimos, permiten brindar asistencia médica y, eventualmente, medicamentos a las personas socias o no socias de la organización. Se brindan servicios de atención médica en las especialidades de clínica médica, pediatría, odontología, ginecología/obstetricia, planificación familiar, análisis clínicos (con participación del Ministerio de Salud). La capacitación abarca las áreas materno-infantil, nutrición, vacunación, prevención de parasitosis, tuberculosis, y salud sexual y reproductiva.

Adicionalmente a la capacitación en salud, un maestro jubilado español implementó actividades de refuerzo escolar para atender a niños y niñas no escolarizados con el objetivo de lograr, a corto plazo, su inserción en las escuelas públicas de la zona. Actualmente, existe una “Escuela Alternativa” o “Escuelita” que proporciona refuerzo escolar y concede becas para la educación básica

y terciaria. En 2005, fueron favorecidos 100 estudiantes con estas becas, que consisten en el pago de inscripción en las escuelas públicas y compra de útiles escolares y uniformes hasta un determinado monto.

Resulta oportuno destacar que el maestro de escuela era el padre del cura párroco Pedro Velasco. Este maestro no só-

lo aportó su esfuerzo en la escuela, también logró la venida de otros maestros jubilados y la formación de un fondo con recursos de otras personas de nacionalidad española para iniciar la escuela. Como reconocimiento a su trabajo, la calle principal del barrio lleva su nombre: Ursisino Velasco.

Luego del inicio de la transición a la democracia en 1989, el crecimiento de la organización se vio facilitado por el cese de los temores a la represión. A lo largo del tiempo, la organización ejecutó varios proyectos entre los que se mencionan Provida y Franja Costera, que han sido financiados con aportes españoles. El primero consistió en la construcción de 400 viviendas para los pobladores y pobladoras del barrio; cada una de ellas cuenta con una pieza y un baño moderno (inodoro, cisterna y pozo ciego). El Proyecto Franja Costera fue diseñado conjuntamente con la Universidad Católica e incluyó estudios de suelo y factibilidad, y busca generar soluciones a las constantes inundaciones ocasionadas por la crecida del río Paraguay. Este proyecto fue entregado a la Municipalidad de la Asunción; sin embargo, no ha sido tomado en cuenta aún por las autoridades locales.

A partir de 1992, el CAMSAT se expande para atender nuevos desafíos a raíz de una inundación. Se incorporan: el área productiva, el almacén de consumo y la radio comunitaria. La primera encara la construcción de losas como fuente de trabajo para una parte de la población

del barrio. Desde 1993, funciona la radio comunitaria Tapé Pyahú con el objetivo de educar a la población acerca de las enfermedades y su prevención, y el almacén de consumo busca reducir los costos de víveres necesarios para el hogar. El almacén se surte del mercado de abasto y vende sus productos a precios más bajos que otros comercios de la zona. Trabaja en conjunto con el área de salud en los programas de nutrición.

Ya en la etapa de consolidación, en el 2002, el CAMSAT inicia actividades en el área de crédito solidario (ACRES). Tiene como grupos de beneficiarios a los socios que estén al día en el pago de su cuota. Para recibir los créditos se forman grupos de hasta cinco personas que vigilan el cumplimiento del pago de los créditos tomados por los miembros del grupo, y en caso que éstos no puedan pagar, responden solidariamente hasta cubrir la obligación (crédito solidario).

En esta sistematización se consideraron, básicamente, las acciones relativas al área de salud y de crédito solidario; sin embargo, al profundizar el trabajo quedó claro que aquellos programas son inseparables de los componentes de formación-capacitación y organización. La experiencia muestra que la capacitación y la formación se retroalimentan con la organización, al igual que los logros en salud y créditos van de la mano con la organización.

a) El crédito solidario como pilar de la autonomía económica

El Programa de crédito constituye un elemento importante de la organización. Tres o cuatro grupos iniciaron el programa con pequeños préstamos. Actualmente existen 500 clientes de los créditos, con un movimiento anual de aproximadamente G 300.000.000, y no acarrea pérdidas. El área de crédito solidario (ACRES) se encuentra subdividida en tres subáreas que son:



1. **Crédito solidario:** grupo de cinco personas que se inspira en el modelo Banco Grameen (Banco de los pobres), de Muhammad Yunus, premio Nobel de la Paz 2006. Los tomadores de crédito pueden realizar negocios grupales o por separado, la mayoría de las personas negocian bajo esta última modalidad. El grupo decide el plazo de pago del crédito. Un caso notable es el de una panadería cooperativa de mujeres.
2. **Crédito social:** para mejora de viviendas, inscripción de los hijos en la escuela, entre otros.
3. **Crédito individual:** para personas que tienen ingresos fijos.

El microcrédito o crédito solidario se inicia con G 300.000, monto que puede ir creciendo 10% a medida que la deuda se va pagando y el cliente va adquiriendo antigüedad y buenas referencias. Actualmente, más del 50% de los socios ya está con créditos de entre G 500.000 y 600.000. Las solicitudes de préstamos se realizan para actividades comerciales; casi el 80% de los montos solicitados es para desarrollar esta actividad.

El crédito es un área que se autofinancia, aunque no tiene capacidad de crecer dando créditos mayores de G 1.000.000. Las ganancias que dejan los intereses (1,6% mensual) permiten mantener el flujo de créditos, pagar los costos fijos (luz, agua, cuidador, empleadas) y asumir créditos impagos (en el 2005 este monto llegó a G 6.000.000). Cuando ocurren este tipo de situaciones, los grupos de créditos se reúnen y solventan las pérdidas solidariamente.

El crédito va muy unido a la formación, a la concienciación y al sentido de responsabilidad, tal como lo plantea Yunus (1997), quien afirma que, para poner en marcha un área de crédito, se necesita,

según su experiencia, como mínimo cinco años. En el caso del CAMSAT, el proceso de maduración de las condiciones llevó un poco más, entre ocho y 10 años.

Si bien no existen estudios del impacto de estos créditos en la pobreza o bienestar de las familias, sí es posible señalar que sin ellos las personas beneficiarias no hubieran tenido más opciones que la de recurrir a prestamistas cuyas tasas de interés alcanzan el 20% mensual.

Un efecto indirecto de la existencia de este mecanismo de crédito es el incentivo a continuar los estudios, pero ello también gracias a que existe en el barrio la opción de hacerlo. Así, se implementó un sistema de trabajo con la Escuela Fe y Alegría para alfabetizar adultos a través de la radio comunitaria. Las personas que quieren comenzar un negocio, y no manejan operaciones matemáticas, tienen la opción de capacitarse, formándose así una cadena virtuosa.

Una iniciativa muy interesante es la de un grupo de mujeres que logró, a partir de su preocupación por la situación de las mujeres del barrio, iniciar una panadería llamada "Bañado Poty" para que algunas de ellas consigan cierta autonomía económica y, con ello, mayor



capacidad de negociación en el hogar (Recuadro N° 1). Algunas mujeres de la panadería señalaron el efecto positivo del crédito en cuanto a la reducción de las desigualdades de género, al mejorar la generación de sus ingresos. Ellas consideraron importante el cese de abusos de los varones, cuando dejan de depender de los ingresos de aquellos, mientras otras indican que, con el mejoramiento de sus ingresos, cambiaron ellas y su autoestima, y eso cambia las relaciones hombre-mujer, ya que a los varones no les queda otra salida que las relaciones más equitativas.

Desde estas dos experiencias, es posible señalar que uno de los logros principales de esta organización es la sinergia

que genera entre las distintas iniciativas que impulsa en su interior.

El criterio central de evaluación de un sistema de crédito para los pobres es, según Yunus, el mejoramiento de la comunidad en la que se encuentra el banco. Si la comunidad, luego de un tiempo no ha mejorado –si no hay casas, espacio de recreación, etc.–, entonces el banco no cumplió su función.

Debe tomarse en cuenta también que para lograr impacto en el bienestar se requiere bastante tiempo, en la medida que las personas van produciendo cambios que se acumulan y retroalimentan. Por otro lado, los programas de crédito ligados a pequeños emprendimientos,

Recuadro N° 1

Grupo de Mujeres Co-Escucha

Desde 1999, comenzó a dar sus primeros pasos el Grupo de Mujeres Co-Escucha (AMUCOES). Al comienzo fue un grupo de apoyo y de búsqueda de soluciones para los problemas que las mujeres enfrentaban en sus casas: maltrato familiar, violencia, drogadicción, alcoholismo, entre otros. En unas de las reuniones se reflexionó sobre las posibles causas de los problemas de las mujeres, y se encontró que una de ellas era la cuestión económica. Por ello, las mujeres empezaron a pensar en posibles soluciones y surgió la idea, primero, de tener una casa, y segundo, de abrir una panadería para dar empleo a las mujeres.

De esta manera, se diseñó un proyecto para la construcción de la casa y para comprar las maquinarias, tanto para la panadería como para iniciar clases de costura. El proyecto inicial fue solventado por dos instituciones españolas: la Municipalidad de Sabadell y la organización Manos Unidas. Asimismo, recurrieron a un crédito de ACRES, de G

500.000, para el primer horno.

La panadería “Bañado Poty” (Flor del Bañado) ocupa hoy a 19 personas de las cuales 18 son del sexo femenino: 14 trabajan en la producción de galletas, rosquitas, palitos, etc.; una, en la administración; dos, como distribuidoras y una persona para la preparación de la materia prima. Además, se cuenta con un profesional contador que trabaja en forma voluntaria llevando la contabilidad de la panadería. La panadería produce un promedio de 350 a 400 kilos de galleta al día, 200 kilos de pancito, coquito, palito y rosquita. Estos productos son entregados a los almacenes y despensas de la comunidad. El emprendimiento tiene un movimiento mensual de G 40.000.000. Es importante señalar que se está cubriendo el 10% de la demanda en la comunidad. La meta, a mediano plazo, es cubrir por lo menos el 50%, además de incrementar la variedad de la oferta: pizzas precocidas, pan para hamburguesas, empanadas y bocaditos en general. En

la temporada navideña, producen pan dulce.

Para las mujeres de la panadería, uno de los logros importantes de este proyecto es que ellas no salen a trabajar fuera de la comunidad, y no dejan muchas horas solos a sus hijos. Estas mujeres trabajan alrededor de cuatro horas por día, en dos turnos (diurno y nocturno) y ganan un promedio mensual de G 800.000 las que se dedican a la producción y G 1.200.000 las encargadas de la venta. Este ingreso podría aumentar si la panadería aumentase su producción.

Además del emprendimiento panadero, este grupo se dedica a capacitar a las mujeres en manualidades, corte y confección, elaboración y envasado de dulces artesanales, jabones, detergentes, entre otros. Estos cursos se realizan por módulos, de manera que sean prácticos, es decir, para que las mujeres puedan participar de acuerdo con su interés. También realizan charlas edu-

aunque sean muy bien concebidos y ejecutados, están condicionados por las relaciones económicas desarrolladas más allá de las poblaciones pobres, y que apunta a mercados de trabajo y de bienes. En este sentido, el Padre Velasco, uno de nuestros informantes del CAMSAT, puntualiza:

“La economía global condiciona los microcréditos productivos. Los microcréditos son importantes porque generan iniciativas, surgen cosas, preparan a las personas para que cuando se presente una oportunidad, se aproveche. Prepara para oportunidades de la economía global. Si la economía global es dinámica y demanda servicios y/o productos, los microcréditos ayudan a las personas a convertirse en microempresarios y generar fuentes de trabajo. Si la economía está paralizada no hay donde colocar los productos.”

La visión de los entrevistados y entrevistadas acerca del éxito del área de crédito coincide con un estudio externo que compara esta iniciativa con el Proyecto Pequeños Milagros, promovido por el Departamento Arquidiocesano de la Pastoral Social. Este trabajo señala que la propuesta del CAMSAT es sostenible, y logra los objetivos de

cativas sobre violencia intrafamiliar, acoso sexual a menores, salud sexual y reproductiva, gerencia, evaluación de proyectos, y autoestima, dirigidas a mujeres adultas y adolescentes de entre 11 y 14 años de edad. Otras actividades, en el marco de este grupo, son: apoyo a mujeres maltratadas y seguimiento de sus casos en el sistema de justicia.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las socias, iniciaron un banco de alimentos con 20 productos. El capital inicial de esta experiencia fue de G 400.000, actualmente es de G 4.000.000. Se inició recientemente una Escuela de Alfabetización de Adultos con la participación de 26 mujeres de, aproximadamente, 40 años de edad.

El grupo mantiene relaciones con todas las organizaciones de la comunidad y otras Organizaciones No Gubernamentales. Así participaron, en el 2003, en la formación de la Red de Economía Solidaria organizada por la Pastoral

Social Nacional. A iniciativa del grupo se formó en la comunidad la Comisión de Defensa de los Derechos del Niño/a y la Mujer. Junto con el CAMSAT, otras ONG y la Municipalidad de Asunción, a través del CODENI, trabajan en la defensa de los derechos de los niños y niñas y con organizaciones de mujeres en contra de la violencia intrafamiliar. En el ámbito internacional, cuentan con el apoyo de varias organizaciones y donantes individuales. El AMUCOES logró captar recursos y con base en su buena gestión y en el logro de resultados concretos continúa recibiendo diferentes tipos de ayuda. La organización pretende:

- Crear una organización y un lugar donde trabajar juntas para poder desafiar a la pobreza y la ignorancia;
- Defender los derechos de las mujeres y la igualdad con los hombres, respetándose y haciendo

do respetar los derechos.

Si bien ellas son conscientes de que con estas actividades aún no lograrán sacar a sus familias de la pobreza, es un paso fundamental para conseguir autonomía económica y acrecentar el conocimiento de sus derechos. Adolfinna señala al respecto que las asociadas ahora “conocen sus derechos, ellas se hacen respetar y le dicen al hombre: yo también tengo derechos, somos iguales”. Contar con un ingreso y una organización que les apoya, permitió disminuir los niveles de violencia intrafamiliar en la comunidad.



un programa de crédito orientado a los pobres, mencionando como un hecho positivo el acceso al mismo de las mujeres.

b) Salud para todos y todas

El CAMSAT cuenta con las 750 familias de socios, pero, además, atiende a vecinos que no lo son. El costo de las consultas, para todas las especialidades, es de G 1.000 para socios y G 2.500 para no socios. El costo de los servicios odontológicos varía de acuerdo con el tratamiento que se realice.

La cobertura del Centro de Salud es mayor al 50% de la población del barrio (incluyendo a las personas que viven en el barrio y que no son socias de la organización). La existencia de la organización permite proporcionar servicios con sus propios recursos y formular demandas, ante las instancias del Estado, con responsabilidad, en el área de salud. Gracias a estas gestiones, el Ministerio de Salud comisiona a tres profesionales (un ginecólogo, un pediatra y un odontólogo) y el Policlínico Municipal, a cuatro (dos clínicos y dos pediatras). Los recursos internos permiten al Centro de Salud contar con una responsable del local y los servicios, responsable de la farmacia, una odontóloga, diez promotoras voluntarias, diez monitoras voluntarias y cinco auxiliares. El plantel total del Centro de Salud es de 35 personas, de las cuales 27 son voluntarias mujeres, cuya asistencia es fundamental para el logro de los objetivos deseados.

Las enfermedades más frecuentes son la tuberculosis, parasitosis infantil, hipertensión y diabetes. En los últimos tiempos, aumenta la consulta de embarazadas jóvenes, solteras y adolescentes. El Centro de Salud cuenta con fichas médicas, y el seguimiento de los casos es realizado por las promotoras de salud. Para combatir la desnutrición materna e in-

fantil, el área de salud, con las monitoras de la Pastoral Social del Niño, desarrolla el programa de alimentación alternativa, utilizando la soja en vez de la carne. Las capacitaciones que se ofrecen comprenden: la preparación de alimentos e incluyen la elaboración de pomadas medicinales y jabones artesanales. Los casos de desnutrición fueron disminuyendo paulatinamente. Al inicio de las actividades se detectaban entre seis y ocho casos por semana, actualmente esta cifra disminuyó a tres o cuatro casos.

El programa realiza un control y seguimiento de la situación nutricional del niño o niña y de la madre. Una actividad importante es la desarrollada en el día del peso, que consiste en el control del peso y talla de los niñas y niños pequeños una vez al mes, y la realización de actividades sociales y religiosas. Por otro lado, también se encuentran las monitoras, quienes recorren, una vez por semana, sus zonas, llevando las fichas de los casos detectados de desnutrición de manera a darles seguimiento. Ellas trabajan en coordinación con los médicos del Centro de Salud. En todos estos casos, los problemas de salud son diagnosticados por los médicos especialistas, y estos los derivan a las monitoras.

Para los casos de desnutrición en las embarazadas, el papel que desempeñan las promotoras zonales de salud es el de incentivar a las mujeres de su zona a que vayan a consultar con los especialistas en el Centro de Salud de la organización, y a quienes no son parte de la organización impulsarles a que se asocien para obtener descuentos en los remedios, vacunas y vitaminas que requiera el tratamiento prenatal. Cuando la organización contó con recursos, también proveyó el "kit" para el parto. Los pasos que se siguen en el tratamiento de la desnutrición infantil comprenden: el acceso al comedor infantil, provisión de remedios recetados por el médico y consultas periódicas, cada ocho o 15 días, con el pediatra.



La farmacia social está abierta a todo público, pero con aranceles preferenciales para los socios. Se abastece de laboratorios farmacéuticos –a menor precio– o a través de donaciones y muestras gratis. El subsidio puede llegar hasta el 80% del costo, esto significa que, dependiendo de la disponibilidad de recursos en la farmacia, los socios y socias sólo pagan el 20%. El alto costo de los medicamentos e insumos constituye uno de los motivos de la falta de consulta médica de las personas pobres en el Paraguay, según las encuestas de hogares, aun cuando padezcan de alguna enfermedad, por lo que este servicio resulta particularmente importante en este contexto

socioeconómico, para lograr mejores condiciones de salud.

El Centro de Salud, además de prestar sus propios servicios, cuenta, desde hace más de 10 años, con la cooperación de la empresa privada Servicio Médico Familiar, que brinda una consulta gratuita por día en las especialidades de otorrinolaringología y cardiología, además de análisis rutinarios de laboratorio. Esta es una expresión de la denominada responsabilidad social de una empresa, y muestra también la capacidad del CAMSAT para articular los recursos públicos y privados con que cuenta la sociedad.

3.5. Conclusiones y lecciones aprendidas

En los 17 años de vida del CAMSAT hubo aciertos y errores. Algunas socias, al realizar un recuento, enfatizaron los avances, señalando que “los políticos se dan cuenta que a través de esos años la gente se ha concienciado a nivel general, tanto en lo político, económico o social, sabe realmente qué es lo que le corresponde (en cuanto a) derechos”. Ellas afirman que, en ese punto, se encuentra la base de un cierto rechazo al CAMSAT por parte de los políticos tradicionales. El inicio fue particularmente difícil, indica una entrevistada:

“En los comienzos nos costó mucho reunirnos para organizarnos. Fue trabajo realizado casa por casa para juntar la gente, ya que salíamos de la dictadura y no veíamos sentido a reunirnos. La desconfianza se vence siendo transparente en lo que uno hace. Demostrar a la gente que lo que dice está equivocado y esto se demuestra con documentos en el manejo de la plata. Porque eso, es lo que más dice la gente “oje ´upa la plata” (comieron toda la plata) nosotros tenemos documentos que prueban nuestro manejo de la plata. Sólo un socio vino a ver nuestros documentos. Nosotros queremos que los socios vengan a ver nuestro manejo.”

La mayor parte de las actividades del CAMSAT contribuye al fortalecimiento del capital social en la medida que generan y fortalecen relaciones de interdependencia, reciprocidad, solidaridad y confianza mutua. Refiriéndose al programa de crédito, la

responsable del área indicó en la entrevista grupal:

“Fomentamos la solidaridad, para ello se forman grupo de cinco personas donde cada una vela por el crédito de las demás personas del grupo. Normalmente las personas que integran los grupos no son de la misma familia, están sacando préstamos para hacer su pequeño negocio o tener un pequeño ingreso que anteriormente no tenían. Para ello tenemos reuniones, capacitaciones, seguimiento del negocio, para saber si están mejorando, si tienen problemas, esto nos diferencia de las financieras, etc. (cada crédito es inseparable del aval solidario del grupo), ya que no existe un pagaré para quitar los créditos, todos los integrantes del grupo se comprometen a pagar, por eso es muy importante la confianza, yo tengo que conocer a esa persona para comprometerme a quitar un crédito juntos, ya que lo que ella presta también es mi crédito, si la otra persona no paga a mi me afecta para mi siguiente crédito.”

La construcción paulatina del capital social y su fortalecimiento a lo largo de los años se puede observar, además de la confianza generada, en el alto nivel de asociación que existe.

La construcción paulatina del capital social y su fortalecimiento a lo largo de los años se puede observar, además de la confianza generada, en el alto nivel de asociación que existe. Casi la mitad de la población del barrio está asociada al CAMSAT y participa, activamente, en más de un programa de la organización. El vínculo con la organización no sólo influye, de manera positiva, en las condiciones de vida en los hogares, también contribuye limitando conductas que afectan a la cohesión social y al bienestar general o individual; es decir, actúa como mecanismo de control social. “A nosotros nos dicen que vivir en nuestro barrio es un paraíso, considerando otros barrios precarios”, indica una de las líderes, que admite que en el Bañado de Tacumbú también se observan conductas de crisis, pero que tratan de encararlas:

“Nosotros tenemos una organización de jóvenes llamada PROJOVEN que trabaja con jóvenes que tienen problemas de drogadicción, que estuvieron en la cárcel, donde buscan que los jóvenes tengan trabajo, y puedan superarse. Tenemos también jóvenes que están con otros problemas, pero los contenemos a través de grupos juveniles de la iglesia –Movimiento Juvenil Cristiano –, etc., no dejamos que se expanda. El grupo juvenil hace campamentos en donde comparten convivencia, etc. De a poco desde niños se van concienciando de la convivencia. A los niños que no van a la escuela se los identifica y se los integra al sistema escolar a través de la escolita. A través de la organización también se dan oportunidades a los jóvenes becados; cuando sus padres no pueden pagar sus estudios, CAMSAT les ayuda. Por esto también se esfuerzan los jóvenes para progresar.

También son importantes las alianzas que nuestra organización tenga con otras organizaciones. Por ejemplo, estuvimos trabajando con una ONG Luna Nueva que trabaja con problemas de abuso sexual con menores y con mujeres, con niños que sufrieron situación de explotación sexual. De repente, vemos los problemas que pasa el barrio, pero como CAMSAT no podemos atender todos los problemas, nosotros buscamos la forma de trabajar con otra organización que está atendiendo ese problema.”

En este sentido, el liderazgo inicial del Padre Velasco fue determinante para sentar las bases del capital social generado. A partir de su orientación, supo canalizar, positivamente, las disconformidades, organizar y potenciar el esfuerzo colectivo e inspirar una visión compartida. Esto fue fundamental para generar en otras personas motivación y comprensión de la complejidad de las necesidades del barrio, y de organización para satisfacerlas. Su estilo de dirigencia participativa constituye un ejemplo para quienes forman la organización y sus líderes, creando las condiciones para que los miembros se constituyan en líderes y le den solidez y sustentabilidad.

La alta participación femenina como socias titulares y en el plantel directivo constituye una característica particular de esta organización, tal como lo señala uno de los entrevistados. El 80% de la dirigencia de la organización son mujeres. Igualmente, gran parte del trabajo voluntario recae sobre ellas:

“En la organización el 90% son mujeres; existen dos razones fundamentales que explican este hecho: 1) La mujer de sectores populares está muy ligada a la vida, sus hijos, su futuro, cuando tiene la mínima oportunidad la agarra, cuando la organización comienza a funcionar, la mujer enseguida se engancha a esa oportunidad y, 2) la organización misma se ha propuesto la capacitación desde su existencia. Ha capacitado a las personas que son mayoría mujeres.”

Al mismo tiempo en que se cosechan logros, también existen actitudes, como el conformismo y el fatalismo que influyen, negativamente, en el avance de la organización. Este aspecto, sin embargo, parece que se encuentra en etapa de superación, atendiendo a las entrevistas realizadas:

“Desde el área de socios, el factor negativo que hemos sorteado es el conformismo de la gente, hay mucha gente que se conforma con lo que tiene y no ve a la organización como una salida a los problemas que tiene. El fatalismo es otro problema y lo estamos revirtiendo mostrando que si se pueden cambiar ciertas cosas; todos los logros que hemos obtenido hasta ahora demuestran que no todo está perdido, que sí es posible cambiar, mejorar nuestra familia, nuestra comunidad, nuestra sociedad misma y que eso depende de nosotros, de la voluntad que pongamos cada uno.”

La poca participación de los hombres, en el área del comedor infantil y, en general, en la organización, es un factor negativo que todavía afecta al CAMSAT. La división sexual del trabajo está presente en los hogares; los varones no se involucran en las tareas del comedor infantil, ni participan en las reuniones, siguen dejando la responsabilidad principal de niños y niñas a las mamás. Una de las mujeres entrevistadas señaló al respecto:

“La obligación es de los dos – padre y madre –, en la realidad el hogar sólo es organizado por la mujer. Este es un problema cultural. La casa y la escuela es responsabilidad de la mujer. Tu hijo es – dice el hombre – si no pasa de grado, es tu hijo. Cuando el chico sale adelante dice “mi hijo”. Ese machismo es culpa de las mujeres...”

La identidad negativa asociada a la autoestima baja es un factor que condiciona el ejercicio de la ciudadanía

La identidad negativa asociada a la autoestima baja es otro factor que condiciona el ejercicio de la ciudadanía en el barrio. En este sentido una coordinadora afirma: “Otro problema que existe en el barrio es la vergüenza que tiene la gente, el miedo que siente para participar, porque se siente tonta. Tiene una baja autoestima que viene de toda la situación que vive la gente. Eso golpea mucho”.

A pesar de la persistencia de valores tradicionales y de los factores negativos citados en párrafos anteriores, “no se verificaron casos de autoritarismo en el área dirigente”, indican las coordinadoras, quienes señalaron que esa conducta se da, en algunos casos, con los socios que son prepotentes, en el área de salud: “Ellos quieren que se les atienda rápido cuando los demás están esperando turno —generalmente son socios nuevos que no conocen el sistema—, pero al explicarles cómo funciona la organización ya no se repite esto”.

En una entrevista grupal, una de las coordinadoras puntualizó, en relación con los socios o socias que no pagan sus créditos:

“En ocasiones cuando una persona del grupo no ha podido pagar – en caso de enfermedad, accidente, etc. – las demás personas han pagado por ella y luego se ha devuelto el importe a las demás integrantes del grupo. Para ello también están los centros –3 a 5 grupos – que apoyan para realizar actividades - rifas, polladas - para recaudar fondos para ayudar a un grupo en donde una persona no puede pagar su cuenta.”

El inicio de la transición democrática dio lugar a la formación de numerosas organizaciones sociales y políticas, muchas de las cuales no lograron persistir en el tiempo. Éste no es el caso del CAMSAT, que surgió como una iniciativa dirigida a solucionar los efectos de una gran inundación. Con el paso de los años, fue ampliando la extensión de sus acciones y el número de socios, hasta constituir, en la actualidad, una organización que impulsa no sólo mejores condiciones de vida, sino también una nueva forma de vida, basada en la confianza y en la solidaridad.

Al analizar este caso, es posible señalar que el CAMSAT constituye una incipiente, pero importante, experiencia de ciudadanía integral. La institución logra crecer y fortalecerse cuando el derecho a la asociación está garantizado; sin embargo, tiene su principal impacto en ámbitos que guardan relación con la ciudadanía social. En efecto: el acceso a mejores condiciones de salud y educación, así como, en algunos casos, a la seguridad económica, a través del establecimiento de vínculos con el sector público, el sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil (Iglesia) muestran la capacidad de autogestionar su ciudadanía social y convertirse en forjadores de su propia inclusión. Adicionalmente, la autonomía económica y la mayor conciencia social y política contribuyeron a crear una mayor autonomía política, lo que les permitió un alejamiento relativo del clientelismo político.



4

Conclusiones generales

El desarrollo humano, considerado, en última instancia, como una expansión de las libertades humanas, requiere considerar la complejidad de las dimensiones del desarrollo: salud, educación, economía, seguridad, participación, entre otros. Los casos que se presentan en este Cuaderno constituyen iniciativas que contribuyen al desarrollo humano. Si bien ellas se desarrollan en dos ámbitos muy diferenciados: sociedad y sector público, cuentan con características comunes y puentes que las vinculan.

En primer lugar, ubican a las personas en el centro de sus objetivos. En ambos casos, el fin es incidir, de manera directa, sobre las capacidades y oportunidades de las personas, para lograr sujetos autónomos, capaces de actuar con libertad y autonomía y de elegir la forma de vida que valoran. La persona es considerada como un ser activo en la definición de sus seres y quehaceres. Tanto en el caso del Programa “Escuela Viva Hekokatúva” como del CAMSAT, son hombres y mujeres el objetivo principal.

En segundo lugar, ambos casos amplían las capacidades y oportunidades, sobre todo las educativas. La educación básica y la capacitación en salud y para el trabajo proyectan a las personas hacia un futuro en mejores condiciones. La educación mejora las oportunidades de evaluar opciones y tomar mejores decisiones y de participar, críticamente y con creatividad, en las organizaciones sociales o gremiales. La educación contribuye, en las mujeres, a una menor tasa de fecundidad, ya sea porque les permite acceder a trabajos remunerados y con eso retrasa la edad de concebir el primer hijo o hija, o porque les aumenta la capa-

cidad de acordar con su pareja la cantidad de hijos que desean.

En el caso del CAMSAT, además de la educación, la organización también centra su atención en la salud y nutrición. Una persona bien nutrida y saludable obtiene mejores resultados en su proceso educativo y en su actividad laboral y puede incorporarse, activamente, a la vida social y política.

Por supuesto, existe una relación mutua entre la educación y el estado de salud. Una mejor educación da lugar a mejores niveles nutricionales y de salud, pero también torna más efectiva una política sanitaria en la medida en que permite una colaboración ciudadana de mejor calidad, sobre todo en lo referente a la prevención. Por ello, un Programa como el de “Escuela Viva” produce un efecto sinérgico sobre otros aspectos de la vida de los niños y niñas involucrados.

En tercer lugar, se fundamentan en la incorporación de las personas al proceso de decisiones, acerca de cuáles son sus necesidades y cuáles los mejores mecanismos para satisfacerlas. La democracia

y el ejercicio de los derechos cumplen un papel primordial para el desarrollo humano, en la medida en que crea espacios de reflexión para los grupos, en estos casos la comunidad educativa y los pobladores y pobladoras.

La asignación y el uso eficiente, eficaz y equitativo de los recursos públicos, o con los que cuenta una organización democrática como el CAMSAT, requiere la participación informada y responsable de la población, pero, además, implica la existencia de espacios adecuados para generar consensos e incorporar las demandas de manera efectiva. Estas dos iniciativas pudieron generar esos espacios y lograr los resultados esperados.

En cuarto lugar, y unido a lo anterior, cabe señalar la importancia que adquiere, en ambos casos, la relación entre los involucrados en la convivencia cotidiana. El capital social construido surge como un medio para el logro de los objetivos, pero también como un fin en sí mismo. Las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación generadas en la implementación del Programa "Escuela Viva" entre la familia y el plantel docente y directivo, así como en los pobladores y pobladoras del Barrio Tacumbú, permitieron optimizar los recursos, reducir los conflictos y generar mecanismos de control social que disminuyeron las conductas nocivas para la comunidad. La pertenencia a proyectos comunes dio lugar al reconocimiento mutuo y al desarrollo de una autoestima colectiva y de valores compartidos.

En este contexto, surge el capital social como un nuevo capital, que, al igual que el humano y el físico, debe ser impulsado desde el Estado. La ciudadanía organizada debe ser considerada, por un lado, como un medio para aumentar la efectividad de las políticas y, por otro, como un fin en sí mismo, ya que el grado de capital social en una sociedad representa parte de la riqueza de una Nación.

En quinto lugar, cabe resaltar la existencia de liderazgos democráticos en ambos casos, que impulsaron el inicio de las experiencias y luego coadyuvaron en su sostenibilidad. No obstante, es necesario que el proceso de cambio social iniciado en las dos experiencias también contribuya a formar nuevos líderes que cooperen en el fortalecimiento de los logros. En el caso del Programa "Escuela Viva", adquiere relevancia el papel de la formación de docentes y directivos para potenciar sus liderazgos, más allá de contenidos temáticos, incorporando la formación integral fundamentada en valores democráticos.

Se espera que la identificación y la sistematización de estas dos experiencias de nuevas formas de ciudadanía y Estado ayuden a generar un pensamiento crítico, pero a la vez optimista, acerca de las potencialidades existentes en el Paraguay, para recorrer el camino del desarrollo humano. Son dos estrategias posibles de ser replicadas a una escala mayor, y, por lo tanto, con posibilidades de una incidencia más amplia.

Bibliografía

Arce, María Eugenia. *Organización y funcionamiento de los círculos de aprendizaje.* Consejo Nacional de Educación y Cultura. Asunción, 2004.

Consejo Empresario de América Latina/Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa. Buenas prácticas de educación básica en América Latina. México. 2005.

Martínez, Bruno. *Pequeños milagros: Programa de microcréditos para mejorar el ingreso familiar.* Tesis de Grado. Escuela de Trabajo Social – UNA. 2003.

Méndez Vall, Maricruz. *Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera, Bañado Norte de Asunción: Un desafío ciudadano para la recuperación social, urbana y ambiental.* En *Población y Desarrollo.* Año XVI. N.º 29. UNFPA – UNA. San Lorenzo. 2005.

Rivarola, Domingo. *Paraguay. Reforma educativa y crisis de la docencia.* Mimeo. Asunción, 2006.

Sanabria, Juana. **Bañado Tacumbú: inicios y consolidación como barrio.** En *Suplemento Antropológico.* Vol. XXXIX. N.º 1. Asunción. 2004.

Yunus, Muhammad. *Hacia un mundo sin pobreza.* Editorial Andrés Bello. Barcelona. 1997.

El PNUD, como agencia de las Naciones Unidas especializada en el desarrollo, tiene como uno de sus principales mandatos la generación y difusión del conocimiento acerca del desarrollo. Y el Desarrollo Humano, como filosofía y enfoque es la piedra angular de esta agencia.

Con la publicación de los Cuadernos de Desarrollo Humano tenemos la intención de aportar a la investigación, difusión, debate y formulación de políticas públicas en los diferentes temas que hacen al desarrollo en el Paraguay, desde la perspectiva del desarrollo humano.

Los Cuadernos forman parte de una estrategia más amplia de profundización y aplicación de este enfoque al desarrollo del país, conjuntamente con los Informes Mundiales y Nacionales sobre Desarrollo Humano y el Atlas de Desarrollo Humano de Paraguay. Por lo tanto, no resultan una iniciativa aislada sino parte de un esfuerzo sustancial y sistemático orientado al fortalecimiento de las capacidades de políticos, profesionales, intelectuales, empresarios, líderes sociales y funcionarios.

La concepción amplia, integrada y holística del desarrollo centrado en las personas, como desarrollo humano, permitirá que estos Cuadernos traten una diversidad de temas en los ámbitos social, económico, político y cultural, y resulten de interés para el sector público, privado y la sociedad civil.



**Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**

Paraguay

Mcal. López esq. Saravi
Edif. Naciones Unidas
Asunción - Paraguay

Tel: (595 21) 611 980
Fax: (595 21) 611 981
www.undp.org.py

El fin del desarrollo son las personas, por eso el PNUD promueve el enfoque del desarrollo humano entendido como la expansión de las capacidades y oportunidades que tienen las personas para vivir la vida que valoran, con dignidad, productividad y creatividad.

Una de las capacidades humanas esenciales es la participación social y política, de manera que las personas puedan controlar su destino a través de sus propias decisiones y acciones en el marco de las libertades políticas y del acceso a la información.

Esta participación debe estar acompañada por un Estado capaz de enfrentar eficazmente la expansión de los derechos y las demandas que surgen de la misma, de manera a cumplir dos de sus funciones centrales que son cohesión social y

disminución de las desigualdades. Para ello es necesario un marco institucional y político que garantice que los diferentes actores se interrelacionen, tomen decisiones colectivas y resuelvan sus conflictos en función de un proyecto común. Este proyecto común debe conjugar las múltiples aspiraciones, intereses y valoraciones de la ciudadanía.

La identificación y sistematización de estas dos experiencias de nuevas formas de ciudadanía y Estado contribuyen a generar un pensamiento crítico y, a la vez, optimista, acerca de las potencialidades existentes en el Paraguay para recorrer el camino del desarrollo humano. Son dos experiencias a considerarse para ser replicadas a una escala mayor, por sus posibilidades de una incidencia más amplia.



Visite nuestro sitio web: www.undp.org.py/dh/