SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES

Diagnósticos y Perspectivas

consultoria social
ALTERNATIVA

CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DE DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

FICHA TÉCNICA

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
José Molinas – Ministro Secretario Ejecutivo
Florencia Villalba – Directora General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Carmen Ubaldi – Directora de Ordenamiento Territorial
Pedro Sosa – Director de Desarrollo Local
Víctor Portillo - Técnico

Coordinadores
Gloria Pérez - Alternativa
Bruno Osmar Martínez

Equipo de investigación
José Carlos Rodríguez – Investigador principal
Roberto Villalba – Asistente de investigación
Martin González – Asistente de campo
Mirian Monzón - Asistente
Dalila Sosa - Asistente

Revisión y ajustes
Lino Valencia
Bruno Osmar Martínez
Silvia Denis Scala

Diagramación
Analia Borba
Alejo Benítez

Se agradece a las autoridades electas de los municipios y a los funcionarios por la información brindada para la realización de este trabajo investigativo.

RESUMEN

El documento CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES, Diagnóstico, estudia la situación actual en que se encuentran estos organismos, para plantear una hoja de ruta para su fortalecimiento y expansión, así como una matriz de evaluación para conocer el nivel desarrollo de los mismos.

El diagnóstico releva que existe un tercio de los municipios con Consejos Distritales y tres experiencias actuales de Consejos Departamentales en el país, con enfoques y desarrollos dispares. También señala las dificultades que se encontraron los consejos para cumplir su función en forma sostenible. La hoja de ruta propone la estrategia de expansión y fortalecimiento de estas instituciones locales.

Se utilizaron como fuentes: entrevistas a las autoridades locales (intendentes), técnicos de la Secretaria Técnica de Planificación (STP), técnicos y funcionarios de ministerios y gobernaciones, así como fuentes documentales relacionadas al tema.

PALABRAS CLAVES: Consejo de Desarrollo Departamental, Consejo de Desarrollo Distrital, participación, ciudadanía, gobierno local, capital social, desarrollo local

ABSTRACT

The document Local and departmental development councils, Diagnosis investigates the current state of these institutions, to proposes a roadmap for their strengthening and expansion as well as an evaluation matrix to understand their development process.

The research shows one third of municipalities with local councils and three instances of departmental councils in the country, with different focuses and states of development. It also points out the challenges that councils encountered to fulfill their role in a sustainable manner. The roadmap offers a strategy to further expand and strengthen these institutions.

Data were gathered through interviews with local, departmental and national government employees and officials, and relevant documentary sources.

KEYWORDS: Departmental Development Council, Local Development Council, participation, citizenship, local government, social capital, local development

ÍNDICE

PLAN DE TRABAJO DE LA CONSULTORÍA 7

DIAGNOSTICO 11

ANTECEDENTES GENERALES 13
I Departamento de Concepción 16
II Departamento de San Pedro 17
III Departamento de Cordillera 17
IV Departamento del Guairá 17
V Departamento de Caaguazú 18
VI Departamento de Caazapá 19
VII Departamento de Itapúa 20
VIII Departamento de Misiones 20
IX Departamento de Paraguarí 21
X Departamento de Alto Paraná 21
XI Departamento de Central 22
XII Departamento de Ñeembucú 22
XIII Departamento de Amambay 23
XIV Departamento de Canindeyú 23
XV Departamento de Presidente Hayes 23
XVI Departamento de Alto Paraguay 23
XVII Departamento de Boquerón 23
BIBLIOGRAFÍA 25
ANEXO 26

HOJA DE RUTA Y MATRIZ DE EVALUACIÓN 30

RESUMEN EJECUTIVO 32
CAPÍTULO I. HOJA DE RUTA 34
CAPÍTULO II. MATRIZ DE EVALUACIÓN 55
BIBLIOGRAFÍA 69
ANEXO 70

PLAN DE TRABAJO DE LA CONSULTORÍA

Elaboración de una hoja de ruta para la instalación y/o fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales, así como un instrumento para la medición y seguimiento.

I. Objetivo de la consultoría

Realizar un diagnóstico de la situación actual de los Consejos de Desarrollo a nivel departamental y distrital en el territorio nacional. Elaboración de una hoja de ruta para la instalación de Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales y el fortalecimiento de los existentes, teniendo en cuenta el diagnóstico de la situación actual y un instrumento para la medición y seguimiento de la conformación y el fortalecimiento de estos consejos.

Resultado esperado

i) Análisis de la situación actual de los Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales a nivel nacional.

ii) Establecimiento de una hoja de ruta (protocolo) para la instalación de Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales y el fortalecimiento de Consejos de Desarrollo existentes; teniendo en cuenta el diagnóstico de la situación actual de estos consejos a nivel departamental y distrital.

iii) Elaboración de un instrumento para la medición y seguimiento de la conformación y fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales.

Actividades previstas

1. Elaboración y presentar Plan de Trabajo
2. Consulta en fuente secundaria, bibliografía, marco legal y revisión de experiencias previas. Estudio de materiales pertinentes, en Paraguay preferentemente, así como consulta con protagonistas de esas experiencias.
3. Realización de entrevistas con informantes claves; estudiosos locales sobre el tema y expertos en las zonas de trabajo.
4. Análisis preliminar, se elaborarán las hipótesis y presuntas condiciones de trabajo y posible hoja de ruta.
5. Desarrollo de seis foros departamentales para discutir y examinar la situación de los consejos de desarrollo donde se validan los análisis previos
6. Análisis y procesamiento de los resultados del trabajo de campo y de los previos
7. Redacción final del "Análisis de la situación actual de las instancias de articulación y Planes de Desarrollos departamental y distrital del Paraguay" - **Diagnóstico**

8. Redacción final sobre "**Hoja de Ruta** para la instalación y / o fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo"
9. Elaborar un **instrumento para la medición** y seguimiento del fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales.
10. Taller de Socialización de los Resultados de la Consultoría
11. Elaboración de Informe final de consultoría

Cronograma tentativo de trabajo

i) Análisis de la situación actual de los Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales a nivel nacional.

Actividad	Fecha tentativa	Respons.	Lugar	Producto esperado
Elaboración y presentación del plan de Trabajo	16/dic/2014	Alternativa	Asunción, Paraguay	Plan de trabajo aprobado
Consulta bibliografía, marco legal	lun 22/dic/14	Equipo investigación		Hipótesis de la hoja de ruta e instrumento de seguimiento
Entrevistas con informantes expertos	lun 29/dic/14			
Análisis preliminar	lun 12/ene/15			
Elaboración de hipótesis y presuntas situaciones y posible hoja de ruta.	lun 26/ene/15			
Convocatoria a los foros	1-13/feb/15	STP	Asunción,	Actores convocados
Foro/entrevistas San Pedro	4/feb/2015	Equipo de trabajo de campo	San Pedro	Lecciones aprendidas para modificar hoja de ruta e instrumento
Foro Canindeyú	5/feb/2015		Curuguaty	
Foro Concepción-	6/feb/2015		Concepción	
Foro/entrevistas Caaguazú	12/feb/2015		Coronel Oviedo	
Foro/entrevistas Alto Paraná	13/feb/2015		Ciudad del Este	
Foro Itapúa	20/feb/2015		Encarnación -	
Análisis y procesamiento de los resultados del trabajo de campo y de los previos	3/mar/2015	Investigadores	Asunción	Doc de diagnóstico y avance de hoja de ruta

i) Establecimiento de una hoja de ruta (protocolo) para la instalación de Consejos Desarrollo Departamentales y Distritales y el fortalecimiento de Consejos de

Desarrollo existentes; teniendo en cuenta el diagnóstico de la situación actual de estos consejos a nivel departamental y distrital.

Actividad	Fecha tentativa	Lugar a desarrollarse	Responsable	Producto esperado
Entrevista con expertos nacionales	6/mar/15	Asunción	Investigadores	Críticas a la hoja de ruta
Redacción final sobre "Hoja de Ruta para la instalación y / o fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo"	9/mar/2015	Asunción		Documento final – Hoja de Ruta

i) Elaboración de un instrumento para la medición y seguimiento de la conformación y fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales.

Actividad	Fecha tentativa	Lugar a desarrollarse	Responsable	Producto esperado
Verificación de situación de consejos distritales y departamentales seleccionados	10/mar/2015	Asunción	Investigadores	Instrumento validado
Convocatoria al taller de socialización	10/mar/2015	Asunción	STP	Actores convocados
Taller de socialización	10/mar/2015	Asunción	Alternativa	Resultados socializados
Entrega de informe final	17/mar/2015	Asunción	Alternativa	Informe final

PRODUCTOS O RESULTADOS A PRESENTAR

1. Plan de Trabajo de la consultoría
2. Análisis de la situación actual de las instancias de articulación a nivel departamental y distrital
3. Informe final: Hoja de ruta para la instalación y fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Departamental – Distrital e instrumento de medición y seguimiento

PLAN DE TRABAJO

	Elaboracion de hoja de ruta para insalacion y foralecimeinto de los Consejos de Desar	CRONOGRAMA EN SEMANAS															
		Diciembre				Enero				Febrero				Marzo			
	Actividades	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**
1	Elaboracion y presentacion de Plan de Trabajo																
2	Consulta bibliografía, marco legal																
3	Entrevistas con informantes claves																
4	Análisis preliminar																
5	Elaboración de hipótesis y presuntas situaciones y posible hoja de ruta.																
6	Foro/entrevistas San Pedro																
7	Foro Canindeyú																
8	Foro Concepción-																
9	Foro/entrevistas Caaguazú																
10	Foro/entrevistas Alto Paraná																
11	Foro Itapúa																
12	Análisis y procesamiento de los resultados del trabajo de campo y de los previos																
14	Redacción final sobre “Hoja de Ruta para la instalación y / o fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo”																
15	Taller de socializacion																
16	Informe final de consultoria																

CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES

DIAGNÓSTICO

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DE DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

El Diagnostico de la situación de los Consejos Departamentales y Distritales, forma parte de la consultoría ***"Elaboración de una hoja de ruta para la instalación y/o fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales, así como un instrumento para la medición y seguimiento." Apoyado por AECID***

I. DIAGNÓSTICO

ANTECEDENTES GENERALES

La formación de *Consejos Distritales de Desarrollo* (CDD) se inició con la democratización del Paraguay, en particular, tras la aprobación de la Constitución Nacional de 1992 que trajo consigo un proceso de descentralización política y administrativa al país. Así, se otorgó a los municipios potestades para la recaudación de tributos dentro de una amplia autonomía local. A nivel departamental, los delegados de Gobierno fueron sustituidos por gobernadores y su cargo, así como el de las Juntas, es electivo.

A pesar de estos cambios, no se produjo una transformación inmediata y radical en la gestión local, en gran medida por lo poco cuantiosas que han resultado las partidas presupuestarias dirigidas a esos gobiernos locales, por lo que el impacto de esta recién inaugurada autonomía en realidad ha sido menor. Por otro lado, tanto la capacidad de gestión como la formación cívica de los electos se han venido desarrollando con lentitud, así como también el control ciudadano sobre las autoridades.

Hacia el año 2004 el porcentaje del Presupuesto General de la Nación (PGN) que correspondía a los municipios era apenas de un 4%, siendo el PGN del Paraguay muy bajo[1]. Sin embargo, durante la última década éste se ha visto incrementado gracias a los fondos provenientes del Mercosur y de las usinas hidroeléctricas, éstos últimos en forma de *royalties*, lo que ha permitido a los municipios aumentar e incluso duplicar sus recursos.

Respecto a los CDD, las primeras iniciativas priorizaban la participación ciudadana y el aumento del capital social. Desarrollaban programas socioeconómicos focalizados en la población más vulnerable, teniendo origen en la cooperación internacional

[1] El PGN de origen tributario es de alrededor del 11% del Producto Interno Bruto (PIB), con variaciones anuales. Las gobernaciones disponían de un 1% de este monto y los municipios de un 4% que sumados hacen un total del 5% del PGN, es decir, un 0,55% del PIB.

y en las ONG. El objetivo principal de estos programas era desarrollar la confianza ciudadana hacia los gobiernos y viceversa, abrir y transparentar la gestión de éstos hacia sus vecinos. Es decir, fomentar un cambio de cultura política para contrarrestar el pasado autoritario del país que, además, era extremadamente pobre.

En este contexto, el municipalismo local encontró respaldo e inspiración en el auge del desarrollo de las ciudades que tuvo lugar en varios países de América Latina durante la ola de democratización de los años ochenta y noventa. La globalización de esos años tuvo como contrapeso la atención en lo local, lo que fue llamado *globa-localización*.

Si la cooperación, tanto la internacional como la que despliegan las ONG, fue desde un comienzo exitosa, no ha dejado de ser al mismo tiempo limitada. Los crecientes fondos, unidos a la iniciativa del propio Estado, sobre todo desde 2011, han logrado dar una mayor solidez a los CDD, así como generalizar la formación de los mismos al pasar a ser su organización una política de Estado. Asimismo, este cambio de perspectiva ha permitido también dotar de una mayor ambición al proyecto, en el sentido de que los CDD no sean sólo Consejos para el desarrollo de los más vulnerables sino de todos, incluyendo las fuerzas vivas, las cuales no eran habitualmente convocadas.

En la tabla 1, según datos de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), se puede observar el número actual de Consejos Distritales de Desarrollo existentes en el país, así como su situación de actividad o inactividad[2]. Excepto en Boquerón y Amambay, ha habido experiencias de conformación de CDD en todos los demás departamentos, es decir, en quince de ellos. En enero de 2015 había 51 CDD activos y 20 inactivos, que aun sin activar constituían una experiencia valiosa. De esta forma, son 71 los distritos que cuentan, o contaron con esta institución. A pesar de que no son la mayoría los distritos que poseen un CDD en el país, sin embargo la cifra es considerable, por lo que no hay que subestimar este hecho.

Otro aspecto importante en el funcionamiento de los CDD, además de su actividad o inactividad, es la discontinuidad de las personas que ocupan los cargos directivos, lo que se traduce en una muy baja continuidad de la memoria histórica institucional: los dirigentes no recuerdan las obras de sus antecesores. Por lo tanto, pudieron haber existido más CDD que los registrados y recordados. Según los datos disponibles el 20% de los municipios tiene un CDD y que más del 28% o lo tiene o lo tuvo.

[2] Los datos están sujetos a variaciones debido a la inestabilidad que experimentan los CDD en cuanto a su existencia y permanencia. Por tanto, los datos recabados a diciembre de 2014 pueden sufrir cambios a causa de su carácter dinámico.

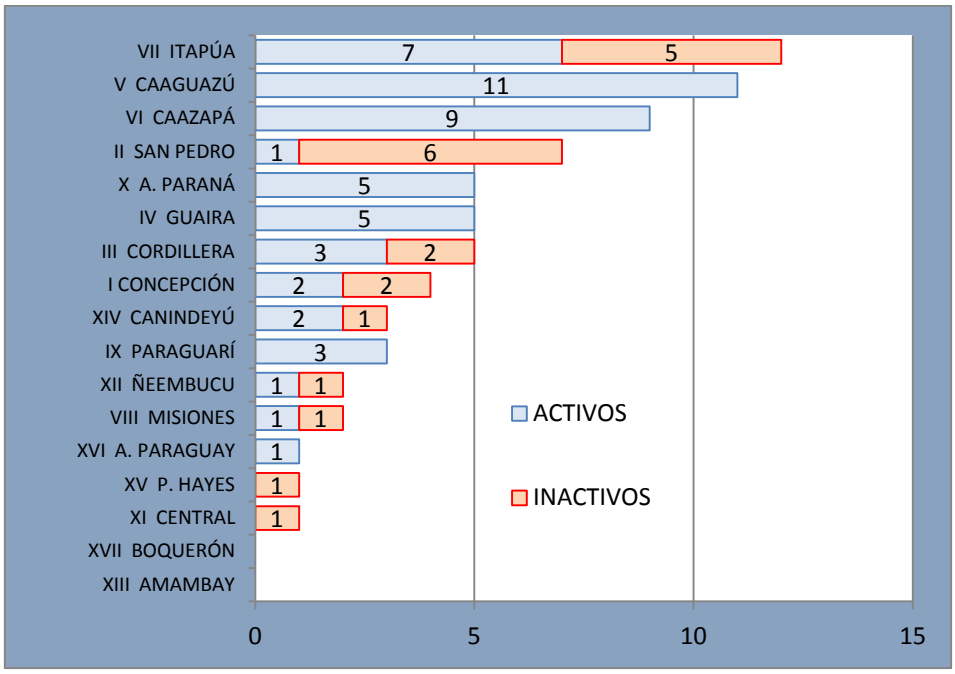
Tabla 1. Consejos Distritales de Desarrollo (CDD) (enero de 2015)

	ACTIVOS	INACTIVOS	CON CDD	SIN CDD	SIN DATOS	TOTAL	% ACTIVOS sobre TOTAL	% CDD sobre TOTAL
I CONCEPCIÓN	2	2	4	7		11	18%	36%
II SAN PEDRO	1	6	7	13		20	5%	35%
III CORDILLERA	3	2*	5	15		20	15%	25%
IV GUAIRÁ	5	0	5	13		18	28%	28%
V CAAGUAZÚ	11	0	11	11		22	50%	50%
VI CAAZAPÁ	9	0	9	2		11	82%	82%
VII ITAPÚA	7	5	12	18		30	23%	40%
VIII MISIONES	1	1	2	8		10	10%	20%
IX PARAGUARÍ	3	0	3	14		17	18%	18%
X ALTO PARANÁ	5	0	5	17		22	23%	23%
XI CENTRAL	0	1	1	16	2	19	0%	5%
XII ÑEEMBUCÚ	1	1	2	14		16	6%	13%
XIII AMAMBAY	0	0	0	5		5	0%	0%
XIV CANINDEYÚ	2	1	3	10		13	15%	23%
XV PTE. HAYES	0	1	1	7		8	0%	13%
XVI ALTO PARAGUAY	1	0	1	3		4	25%	25%
XVII BOQUERÓN	0	0	0	3		3	0%	0%
TOTAL	51	20	71	176	2	249	20%	29%

Fuente: Elaborado con base en datos provistos por la STP. *Otra fuente

Otro análisis interesante es el que resulta de comparar el número de CDD activos e inactivos en la geografía. En la ilustración 1 se puede observar que la mayor parte de los CDD, casi dos tercios, se encuentran en seis departamentos: Caazapá, Caaguazú, Itapúa, San Pedro, Alto Paraná y Guairá, pero que los inactivos se concentran en dos: San Pedro e Itapúa.

Ilustración 1. Relación entre CDD activos e inactivos



Fuente: elaborado con base en datos provistos por la STP.

Las características de los distritos que cuentan con un CDD son ser distritos pequeños, estar alejados de la capital, de ámbito netamente rural y, en muchos casos, con ingresos menores a los promedios nacionales. El por qué fueron promovidos desde la sociedad civil en estos distritos sería dar oportunidades a las comunidades vulnerables a fin de integrarlas al desarrollo nacional, además de apoyar la expansión de la frontera agrícola.

• I Departamento de Concepción

En este departamento hay cuatro distritos con CDD (Belén, Horqueta, Loreto e Yby Yaú): los dos primeros se encuentran activos, mientras que los otros dos están inactivos. Aquí, la conformación de CDD es menor que el promedio que se registra en los demás departamentos. Ésta es una zona históricamente poco integrada al resto del país, pero que se halla inmersa en un rápido proceso de cambio gracias al impulso modernizador que le está dando la extensión de la ganadería y la incorporación de la soja a los cultivos agrícolas.

Su eje estructurador corre a lo largo de la Ruta 5 que va desde el Chaco hasta Pedro Juan Caballero y la frontera con Brasil. En Concepción se da una gran concentración de tierra y ganado, fuentes principales de renta, en una sociedad tradicional que está apostando por la modernización de las estancias y por la expansión de la agricultura industrial. La conflictividad que se detecta en el departamento se ve compensada por las tradiciones locales favorables a la organización.

• II Departamento de San Pedro

Este departamento tiene una mayor tradición organizativa. En él existen o existieron CDD en los siete distritos (25 de diciembre, Antequera, Choré, Itacurubí del Rosario, San Estanislao, San Pablo y Yataity del Norte), pero el único activo en la actualidad es el de Choré.

Según se puede desprender de las entrevistas con varios intendentes de este departamento las situaciones serían las siguientes: a) algunos municipios tienen hoy pocas condiciones para conformar actualmente un CDD por la contestación a los liderazgos locales; b) otros tienen muchos elementos para hacerlo pero no experiencia; c) otros, de manera formal o informal, tienen ya coordinaciones que fácilmente podrían transformarse en un CDD.

La actitud de las intendencias ante el gobierno central es la de presentar reclamos, porque tanto los municipios como el mismo departamento consideran que están fuera de los circuitos de desarrollo del país, además de contar con una muy deficiente asistencia del Estado central.

• III Departamento de Cordillera

En Cordillera existen tres CDD activos (Arroyos y Esteros, Itacurubí de la Cordillera y Juan de Mena), pero se tiene información de que también los hubo en Altos y Loma Grande; así, serían cinco y no tres las experiencias. Esta sociedad tradicional con cohesión social adolece, sin embargo, de una baja dinámica económica y de un crecimiento desordenado y poco regulado.

Las comunas donde más fácil sería la conformación de un CDD son las más pequeñas y rurales y, por tanto, con más necesidades y menos oportunidades, pero también con mayor predisposición y con mayor cohesión social, por lo que sus vecinos valoran más lo que se pueda lograr. En ellas se podrían materializar más y mejores resultados en menor tiempo.

Por otra parte, en este departamento el mayor desafío se halla en las "ciudades medias", las cuales tienen grandes problemas de crecimiento desordenado, con polución ambiental alta, sin espacios públicos ni calidad de vida urbana. Éstos son los conocidos como pueblos ruteros con asentamientos dormitorio. En estos casos, se debería pensar en un tipo de CDD diferente al usual, dirigido a la resolución de problemáticas del ámbito rural y agrícola, y diseñar CDD más complejos, de carácter urbano, integrados por actores territoriales con más poder y con menor disposición a la articulación, es decir, con actores que no se encuentren entre los grupos vulnerables, y son capaces de emprender metas más ambiciosas y alianzas más amplias.

• IV Departamento del Guairá

En Guairá son cinco los CDD existentes, todos ellos activos (Dr. Botrell, Gral. E. A. Garay, Iturbe, Mbocayaty del Guairá y Tebicuary). La característica común es que

corresponden a comunas pequeñas y tradicionales. En cambio, en la capital, Villarrica, hubo experiencias de transparencia, así como audiencias públicas, pero no se llegó a la conformación de un CDD. La riqueza de este departamento reside en su cultura, mientras que un problema es la difícil articulación institucional.

Por ello, los CDD podrían activar la vida en la zona, carente de un gran dinamismo económico pero con una rica tradición industrial y artesanal (*ao po'i*, caña de azúcar, joyería…). Se trataría de organizar CDD de otro tipo, no tanto destinados a ordenar un crecimiento de por sí desordenado, sino a transformar una situación de cohesión social poco dinámica e inclusiva, lo que se traduciría en el fortalecimiento de la ventaja comparativa que posee este departamento, es decir, su ambición intelectual.

- ## V Departamento de Caaguazú

Según la STP, este departamento cuenta con once CDD, lo que significa que están presentes en la mitad de los distritos del departamento, además de estar todos ellos activos (3 de Febrero, Carayaó, Dr. Cecilio Báez, Dr. J. E. Estigarribia, La Pastora, R. I. 3 Corrales, Raúl Arsenio Oviedo, San Joaquín, Simón Bolívar, Santa Rosa del Mbutuy e Yhú). No obstante, según otra información recabada, el activismo que desplegaban cuatro de ellos (Cecilio Báez, José Domingo Ocampos, San Joaquín e Yhú) no era comparable al resto. Esta información puede resultar ya desactualizada por el esfuerzo llevado a cabo por la Gobernación del departamento, dirigido a organizar CDD en cada uno de los 22 distritos.

Caaguazú es un departamento que exhibe un gran dinamismo económico y social. Situado en el centro de la región Oriental, es el cruce entre dos importantes ejes de poblamiento e intercambio: el eje este-oeste que va de Asunción a Ciudad del Este; y el eje norte–sur que transcurre desde la frontera norte con Brasil hasta Encarnación.

En este departamento hay al menos tres ciudades de envergadura alrededor de las cuales gravita su economía: Coronel Oviedo, como centro financiero, industrial y administrativo; Caaguazú, con una importante actividad industrial y agrícola; y Eulogio Estigarribia, (o Campo 9) como polo agroexportador y agroindustrial. A estos núcleos se puede sumar también por su importancia el distrito de Repatriación por su población, aunque sea éste un distrito típicamente rural de economía familiar campesina.

Como se ha indicado hace poco, la Gobernación está llevando adelante un ambicioso programa para la formación o activación de los CDD en todos los distritos. Con este fin se convocó a los distintos actores de cada municipio y se les encuestó acerca de sus necesidades. Basado en las necesidades prioritarias manifestadas por representantes de las áreas de salud, educación, así como productores y restantes fuerzas vivas de la zona entre otros se elaboró un plan general de los distritos del departamento. Con este

plan se busca dar solución a los problemas prioritarios que se pueden encontrar en cada distrito.

Lo propio de esta iniciativa es no considerar a los municipios por separado, sino introducir, además, una visión de conjunto que los agrupe a todos. Una de las enseñanzas que se relatan en esta experiencia es que resulta más fácil trabajar con las poblaciones vulnerables; por el contrario, resulta difícil la articulación de los organismos centrales a nivel local. Una particularidad del Departamento es la existencia en ella de una gran diversidad étnica, con presencia de pueblos originarios, inmigrantes europeos de reciente llegada y una población criolla tradicional.

Estos CDD tendrían al intendente como presidente, además de un secretario ejecutivo, un secretario administrativo y seis comités (siete si contamos al de prensa y propaganda): educación, salud, indígenas, jóvenes, así como con otros que se irían distribuyendo de acuerdo a las necesidades de cada distrito. En los CDD de cada distrito habría también un representante de la Gobernación. En cuanto a la personería, ésta se iría gestionando a medida que los Consejos se vayan conformando.

• VI Departamento de Caazapá

En números absolutos, Caazapá es el departamento con más CDD activos después de Caaguazú; en términos relativos, es el departamento donde la experiencia está más generalizada. De los once distritos con que cuenta Caazapá en nueve de ellos hay CDD: Avaí, Caazapá, Fulgencio Yegros, Gral. Morínigo, Maciel, San Juan Nepomuceno, Tavaí, Yuty y 3 de Mayo[3].

Caazapá es un departamento de poblamiento antiguo, pero poco urbanizado, con una cultura mixta precolombina y tradicional. Este departamento estuvo aislado durante años del resto del país desde la decadencia del ferrocarril a mediados del siglo XX. No obstante, hoy en día se está produciendo una expansión de la agricultura empresarial, al igual que del sector financiero. Por otra parte, la STP está alentando con bastante éxito la creación de CDD.

En esta línea, la experiencia de Caazapá resulta muy interesante, ya que aquí se puso en marcha una experiencia similar a la de los CDD: la Mesa de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agropecuario y Rural (MECID–DAR), y las mesas de coordinación interinstitucional (MCI) a nivel de distritos. En esta iniciativa participaron las agencias de cooperación para el desarrollo alemana (GTZ) y japonesa (JICA), además de verse apoyada por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como por los gobiernos locales, quienes eran los que lideraban las mesas, salvo algunas excepciones. Estas mesas contaban con el apoyo económico de los gobiernos locales, de las propias instituciones que las integraban y de las mencionadas agencias de

[3] Hay otra información contradictoria, registrada a finales de 2014, que señala que alguno de estos CDD está inactivo.

cooperación. Las más antiguas se constituyeron hace más de diez años. Característica de las Mesas es focalizar problemas agrarios, no urbanos.

En estas mesas se tuvo la originalidad de incorporar un enfoque territorial, que es aquel que toma en cuenta las vocaciones locales, como, por ejemplo, las posibles cadenas de valor, las tradiciones productivas y las necesidades de la zona, y no solamente atiende a las divisiones político administrativas, las cuales muchas de las veces no se corresponden con las dinámicas y los protagonismos de los territorios, así como tampoco con las necesidades prioritarias de cada región.

• VII Departamento de Itapúa

El departamento de Itapúa se caracteriza por ser multicultural y con una gran gama de tradiciones. En él han proliferado iniciativas participativas y el asociacionismo. Contrasta su baja población urbana en comparación con su riqueza demográfica y económica. Se está experimentando en este departamento un gran desarrollo agrícola, industrial, financiero y turístico, aunque hay que señalar que es también una región de contrastes, con riqueza y pobreza combinadas.

A nivel departamental Itapúa tenía doce CDD, de los cuales están activos siete: Bella Vista, Fram, General Delgado, Hohenau, La Paz, Mayor Otaño y Tomas Romero Pereira. Si sumamos tanto los activos como los inactivos, nos encontramos que Itapúa posee el contingente mayor de CDD entre todos los departamentos. Asimismo, en este departamento se ha organizado el Consejo de Desarrollo Departamental, al cual fueron convocados más de dos centenares de actores y al que concurrieron más de una centena. Este formato asambleario debe ser complementado con Mesas temáticas o corporativas, así como por Comités, previstos por la legislación vigente.

Este departamento se caracteriza también porque en él se da una peculiaridad: la convivencia de CDD en distritos con predominio de población tradicional familiar campesina con otros en distritos con una preponderancia cultural, económica y política de empresarios agrícolas prósperos: agroexportadores y agroindustriales en La Paz, Fram o Bella Vista; lugares éstos donde hay grandes cooperativas como, por ejemplo, Colonias Unidas. En estos casos, el desafío no es tanto el crecimiento económico mínimo sino la inclusión social y emprendimientos de crecimiento más ambiciosos. En este sentido, en Itapúa se pueden hallar excelentes experiencias de formación de cadenas de valor: productores de diversos ramos y recursos, como los agroindustriales, asociados a productores campesinos.

• VIII Departamento de Misiones

Este departamento tan sólo cuenta con dos CDD: uno activo (San Miguel) y otro inactivo (Santa Rosa). Esta zona de agricultura tradicional repartida entre latifundios y minifundios se halla inmersa en un proceso de transformación y modernización, tanto rural como urbana, con la presencia de empresas agrícolas y de un alentador

desarrollo financiero. La histórica tradición asociativa de este departamento se ve mermada por una gobernanza poco dinámica. Aunque haya habido experiencia, no está activo el Consejo de Desarrollo a nivel Departamental.

• IX Departamento de Paraguarí

En Paraguarí existen tres CDD activos (Carapeguá, Paraguarí y Tebicuary-mí), mientras que los 17 distritos restantes no lo tenían. La tradición de este departamento se rige más bien por la verticalidad y el tradicionalismo, su economía se ha modernizado poco, y más en el aspecto financiero que en el productivo. Es un departamento de tradición ganadera y con un bajo crecimiento, cosa que se refleja en los pocos recursos de que disponen sus comunas.

El IX Departamento, sin embargo, posee una experiencia ejemplar en cuanto a los CDD. Ésta se ha desarrollado en la ciudad de Carapeguá, donde se ha invertido en el desarrollo de capital social en varios sentidos: confianza, organización, participación e inclusión. Pero en general, el departamento carece de una cultura cívica fuerte y activa, por lo que la gobernanza es también poco dinámica. Hubo una experiencia de un Consejo de Desarrollo Departamental, pero éste no se encuentra activo.

• X Departamento de Alto Paraná

En este departamento cohabita una sociedad multicultural compuesta de pioneros, inmigrantes recientes y pobladores nativos que perdieron sus bosques. De sus 17 distritos, tan sólo existen CDD en cinco de ellos: Dr. J. L. Mallorquín, Itakyry, Minga Guazú, Minga Porá y Tavapy. Como sociedad de frontera que es Alto Paraná, en él podemos hallar diversas tradiciones, así como altos índices de informalidad.

Este departamento alberga la mayor expansión de la denominada "revolución verde", además de ser un foco para el turismo de compras, y especulación inmobiliaria en una típica economía de frontera.

A la Gobernación le va a resultar muy difícil aglutinar a los distritos del departamento debido a la encarnizada competencia que existe en el ámbito económico y comercial, inmersos ambos en un ambiente de muy baja regularización y en gran medida dependientes de los flujos internacionales. La sociedad está experimentando gran mestizaje entre personas de origen paraguayo y brasileño a causa del peso determinante que este último país tiene en la economía de la zona.

En Alto Paraná encontramos distritos muy ricos, algunos de ellos de cultura predominantemente inmigrante. Las situaciones entre los distintos distritos pueden llegar a ser muy diferentes. Algunos gozan de un clima social propicio para la formación de CDD, a consecuencia del poco grado de integración existente entre sus vecindarios, se parecen más a una especie de mercados muy dinámicos que a comunidades. El déficit de capital social está disminuyendo en estos últimos tiempos. Los procesos de arraigo, industrialización, urbanización y desarrollo cultural a los que

está abocado este departamento tienden a tornar más compleja la mentalidad del pionero, origen del poblamiento de esta zona del país.

Las vocaciones sociales suelen ser bastante particulares, como, por ejemplo, las de aquellos colonos que intentan vivir en una cultura separada a la del resto de la sociedad nacional; o las de aquellos vecinos provenientes de otros lugares del país que se esfuerzan por mantener una cultura tradicional con las mismas pautas de origen. Así, tanto el desarrollo como la cohesión social son los dos desafíos principales que afronta este departamento.

• XI Departamento de Central

Central acoge a la cuarta parte de la población del país, dispone de mejores infraestructuras --tanto físicas como institucionales--, poca ruralidad y un mayor mercado de bienes y capitales; lo que lo convierte en un departamento poco apto para el desarrollo de aquellas experiencias de CDD cuya orientación era el apoyo a las comunidades rurales vulnerables. Sin embargo, en él tuvo lugar una excelente experiencia en torno a un CDD en la localidad de Ñemby.

A excepción del CDD de Ñemby, en Central no existen CDD. Existe predisposición para su creación a raíz de la experiencia del propio gobernador, que anteriormente fue intendente de Ñemby y es conocedor de la importancia que ha tenido este Consejo en la vida del municipio. Para los municipios mayores de este departamento no es tan alto el interés por la constitución de CDD, ya que suponen *a priori* que los procesos van a ser muy complejos, que habría que dotarlos de grandes recursos. Este departamento tiene un patrón de desarrollo, salvo alguna excepción, desordenado y oportunista, a la vez que muy dinámico.

Los problemas que tienen que ser resueltos en Central apuntan más hacia asuntos ecológicos, como los daños que sufre el medio ambiente en toda el área, y su repercusión en la calidad de vida de los habitantes, así como temas de seguridad y de cohesión social en una atmósfera contradictoria de crecimiento económico con alta delincuencia. Existe una gran potencialidad para el emprendimiento de proyectos dotados con recursos. Éstos se pueden extraer, por ejemplo, del 15% de los tributos municipales que recibe la Gobernación, más otro 15% que recibe para los municipios más pobres, más los fondos que recibe de los *royalties*. Todos ellos podrían ser, si no suficientes, cuantiosos para afrontar los retos del más poblado, tradicional e influyente departamento del país.

• XII Departamento de Ñeembucú

La experiencia de CDD en este departamento es muy escasa: de los 16 distritos que lo componen tan sólo uno lo tiene (Mayor J. Martínez), pero se halla inactivo. Uno de los problemas de esta región es la poca conexión con el resto del país. Salvo Pilar, núcleo urbano con una población considerable y tradición ancestral, los demás municipios son

muy pequeños y rurales: poblados ganaderos pequeños con poco dinamismo, en una zona que se encuentra prácticamente sin caminos. Seguramente, en este departamento el proceso para la constitución de CDD será más largo y lento.

• XIII Departamento de Amambay

En Amambay no existen CDD, a pesar de que éste es un departamento con gran crecimiento, pero a la vez con la presencia del Estado muy débil, por lo que padece una alta incidencia del delito organizado, difícil de controlar por parte de los gobiernos locales. Por esta realidad, la organización de CDD es incierta, además de que se ve con serias limitaciones debido a la conflictividad partidaria local y a la informalidad económica.

• XIV Departamento de Canindeyú

Al igual que en el caso de Amambay, en el departamento de Canindeyú también impera la informalidad, por lo que se hace muy compleja la organización de CDD. En su capital, Salto del Guairá, hay gran actividad económica, dotando de un gran dinamismo a esta área. En el departamento hay tres CDD: Itanará, Ype Jhu y La Paloma, pero este último está inactivo.

• XV Departamento de Presidente Hayes

El peso demográfico de la capital de Presidente Hayes, Villa Hayes, en comparación con el resto del departamento hace que toda la actividad social gravite en torno a ella. Como toda la región chaqueña, ésta es una zona poco poblada y de difícil gobernabilidad. En cambio, se conocen iniciativas muy exitosas, como es el caso de la creación del Consejo Distrital de Educación de Teniente Irala Martínez.

• XVI Departamento de Alto Paraguay

En el departamento de Alto Paraguay encontramos un CDD en la localidad de Carmelo Peralta. En la capital, Fuerte Olimpo, así como en otros núcleos de población como Bahía Negra y Puerto Casado se dan condiciones para la creación de CDD, pero con el inconveniente de la muy escasa trayectoria que se tiene en el manejo de esta experiencia. La casi nula presencia del Estado, la cultura de los pobladores, una economía basada en productores latifundistas con asentamientos distantes entre sí, larguísimas distancias, presencia de cuarteles con población rotante y de comunidades indígenas poco integradas, además de la reciente llegada de inmigrantes a la zona no hacen esperables grandes avances en torno a la constitución de CDD.

• XVII Departamento de Boquerón

La población de este departamento es también muy escasa y está agrupada en asentamientos muy distantes entre sí. A pesar de su poca población, en Boquerón se registra una gran diversidad de comunidades inmigradas a esta región, sobre todo de alemanes, población criolla (llamadas 'latinas') y más recientemente vecinos de origen brasileño que conviven con las poblaciones indígenas de la zona. El gran desafío que

deberían abordar los CDD en este departamento sería el de la integración de las diferentes comunidades y el establecimiento de relaciones intracomunitarias estables y armónicas.

BIBLIOGRAFÍA

Bogado, Daniel (2015) "Consejos de desarrollo distrital. Una propuesta de conformación", Documento de trabajo. Sin lugar, Sin fecha, Instituto Desarrollo.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (2000): "Consejo local de salud. Aspectos organizativos", CIRD, Asunción. Disponible en: http://www.cird.org.py/salud/docs/CLS_Aspectos_Organizativos.pdf (recuperado en marzo de 2015).

Proyecto Katupyry (2013): "Informe del relevamiento de datos de las mesas de coordinación interinstitucional distritales (MCIS) y departamental (MECID-DAR) del departamento de Caazapá", en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural para el Fortalecimiento del Sistema de Gestión Territorial en Itapúa y Caazapá, Asunción.

Ley n° 3.666/10 Orgánica Municipal.

Ley n° 426/94 Orgánica Departamental.

Rodríguez, José Carlos (2014): *Vínculos y territorio*, Instituto Desarrollo, Asunción.

Secretaría Técnica de Planificación (STP), Secretaria del Ambiente (SEAM) (2012): *Guía para la planificación de municipios en Paraguay,* Universidad Externado de Colombia/UNFPA/GIZ/AECID, Asunción.

STP Secretaria Técnica de Planificación (STP) (2011): *Plan marco nacional de desarrollo y ordenamiento territorial del Paraguay*, STP, Asunción.

Vázquez, Fabricio. (2006): *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, UNFPA, Asunción.

Villalba, R.; Martínez, B.; Denis, S. (2013): *Fortalecimiento del capital social para el desarrollo. El caso Carapeguá*, Instituto Desarrollo, Asunción.

ANEXO

CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES
FOROS

1. Foro San Pedro, departamento San Pedro

La actividad se realizó en el local de la Gobernación del departamento de San Pedro, en la cual participaron alrededor 15 intendentes municipales del departamento y encabezado por el Gobernador del departamento de San Pedro, en la actividad participaron además técnicos de la Secretaria Técnica de Planificación (STP).

Las autoridades presentes manifestaron tener escasa información acerca del Consejo de Desarrollo (CDD). Sin embargo se debe señalar que algunos de los mismos/as manifestaron tener conocimiento del funcionamiento de este organismo y /o lo han experimentado en su comunidad. Lo que más llamó la atención fue el temor convocar un CDD, la participación de los miembros de la comunidad y no tener capacidad de respuesta a sus inquietudes.

Manifestaron que en el caso que se conforme los CDD necesitan ser capacitados para conformarlo. ¿Cuáles serán los objetivos, las funciones en cuanto a las funciones que debe cumplir?. ¿Cuáles son los documentos necesarios (Personería Jurídica) para el funcionamiento?

2. Foro Nueva Londres, departamento Caaguazú

El Foro se realizó en la municipalidad de Nueva Londres. Se discutió la necesidad de contar un organismo que aglutine los intereses comunitarios. De la actividad participaron el intendente municipal de la localidad, el presidente de la Junta Municipal y miembros de la Junta Municipal, técnicos de la Gobernación de Caaguazú, la STP, representantes de diferentes sectores de la comunidad organizada, y de las entidades públicas que tiene su sede en el distrito.

Entre los puntos que sobresalieron figura en primer lugar, la escasa coordinación de las actividades entre los diferentes sectores y que la creación del Consejo de Desarrollo podría aglutinar a los sectores.

La experiencia en este caso es que las autoridades de la gobernación de Caaguazú, ya había realizado una actividad en el cual se levantaron los principales problemas, a partir de los cuales se plantearon alternativas de solución. En relación al mismo se pregunto si cuales serian los mecanismos y recursos a fin de dar respuestas a las necesidades del distrito.

3. Foro Minga Guazú, departamento Alto Paraná

La reunión se realizó en el local de la municipalidad; en la misma participaron autoridades de la Municipalidad, el intendente y varios concejales, representantes de la Secretaria Técnica de Planificación, de varias instituciones públicas. Particularmente se debe mencionar que en esta ocasión participaron representantes de autoridades de varios distritos del departamento de Caazapá, estos querían tener información y conocer las experiencias acerca del funcionamiento de un Concejo de Desarrollo.

El distrito de Minga Guazú cuenta con una organización –que aunque no se le denomine CDD- tiene los mismos objetivos

4. Foro Concepción departamento de Concepción

La actividad se realizo en el local de la gobernación departamental. Participaron autoridades del ejecutivo y legislativo municipal así como representantes de varias instituciones públicas y organizaciones sociales de la comunidad.

Se plantearon las dificultades de funcionamiento del Consejo de Desarrollo, sobre todo por la falta de recursos económicos para satisfacer las necesidades de la comunidad. Las primeras reuniones realizadas en el marco de los CDD fueron interesantes, según los participantes, sin embargo el interés fue decayendo paulatinamente. Sin embargo, se manifestó que el interés existe y que dependía de que existan apoyo concreto de las instituciones responsables

5. Foro Pirayu, departamento de Cordillera

El foro de discusión se realizo en la municipalidad, con la participación del intendente municipal, autoridades de la Junta Municipal de la localidad, representantes de la secretaria técnica de Planificación, así como algunos representantes de las instituciones públicas del distrito.

Gran parte del encuentro se centralizo en las dificultades que tenían las autoridades municipales con la gobernación del departamento, de cuya institución –dijeron- recibían escaso o nulo apoyo.

En cuando al Consejo de Desarrollo, se manifestó que sería muy importante contar con un organismo que aglutine los intereses de todos los actores del distrito. De hecho la municipalidad viene trabajando con las organizaciones comunitarias de acuerdo a las posibilidades que cuenta la institución.

En este lugar se aplicó la primera matriz de indicadores para una prueba de escritorio, de la misma, lo cual sirvió para el ajuste correspondiente. Por otro lado se decidió aplicarlo en los siguientes encuentros para su calibración

6. Foro Curuguaty, Departamento de Canindeyu

La actividad se realizo en la gobernación departamental, estuve presente el gobernador, así como intendentes de varias localidades del departamento. Además se conto con la participación de concejales departamentales y municipales y representantes de distintas instituciones públicas del departamento.

Varios los temas que se abordaron relacionados a la posibilidad de conformación del Consejo de Desarrollo, entre ellos se platearon dificultades con las instituciones del gobierno central. Se señalaron con problemas urgentes, salud y educación y seguridad. Particularmente se llamo la atención la situación de las comunidades originarias.

Se manifestó interés en la conformación del CDD y quedo pendiente el apoyo desde la STP para la capacitación de los técnicos tanto de la gobernación como de los distritos departamental.

CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES
ENTREVISTAS Y DOCUEMNTOS CONSULTADOS

Departamento Concepción:

Distrito de Loreto

Departamento de San Pedro

Distrito Lima

Distrito General Resquin

Distrito Santa Rosa del Aguaray

Distrito de Antequera

Distrito Nueva Germania

Departamento de Caaguazu

Distrito de Nueva Londres

Departamento de Caazapa

Distrito de Abai

Distrito de Buena Vista
Distrito de San Juan Nepomuceno

Departamento de Paraguari

Distrito de Carapegua

Departamento de Alto Paraná

Distrito de Minga Guazu

Distrito de Minga Pora

Distrito de Mbaracayu

Distrito de Santa Fe del Parana

San Alberto

Departamento Central

Ñemby

Departamento de Canindeyu

Distrito de Villa Ygatimi

Entrevista a Técnicos

Florencia Villalba, STP

Ordenanzas consultadas

Creación del Consejo Comunitaria "Carapeguá en Desarrollo, No. 001/2003

Creación del Consejo de Educación Distrital de Irala Fernández. No. 40/2013

Estatuto social de la mesa coordinadora de la instancia territorial

Aspectos jurídicos del CDD

Conformación del CDD, Ley No. 426.

Otras experiencias internacionales cuyo resumen se anexa al documento de hoja de ruta

CONSEJOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES

HOJA DE RUTA
MATRIZ DE EVALUACIÓN

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DE DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

La hoja de ruta y las matrices de evaluación de los Consejos es un producto de la consultoría "Elaboración de una hoja de ruta para la instalación y/o fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales, así como un instrumento para la medición y seguimiento."
Con el apoyo de AECID

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio busca responder a tres preguntas: (1) ¿Qué experiencia acumulada existe en los departamento y en los distritos sobre Consejos de Desarrollo?, (2) ¿Qué priorizar en el proceso de su fortalecimiento y/o organización? , y, (3) ¿Cómo evaluar el avance del trabajo? La respuesta a la primera pregunta llamamos Diagnóstico; la respuesta a la segunda Hoja de ruta; y, la respuesta a la tercera pregunta llamamos Matriz de evaluación.

DIAGNÓSTICO

Lo que el diagnóstico nos arroja como resultado es que la situación organizativa de los Consejos de Desarrollo a nivel Distrital es cambiante. Los datos informan pero, pueden ser poco estables. A inicios del 2015 la STP tenía registrados 51 Consejos de Desarrollo activos y 20 inactivos. Esto hace un 20% de los (249) distritos con Consejo en funcionamiento y un 29% con experiencia en Consejos, si incluimos a los inactivos. Se trata de una experiencia de envergadura, si bien no mayoritaria. El más típico CDD se había organizado después de la democratización para desarrollar la participación ciudadana y atender preferencialmente a la población más vulnerable en términos socioeconómicos, en distritos rurales y pequeños. Hay sin embargo experiencias de CDD con otras características, en distritos más prósperos y con énfasis en el desarrollo económico de población con menos carencias.

Pese a tener una sólida base jurídica en la correspondiente Ley Orgánica, los Consejos de Desarrollo a nivel Departamental tienen menor experiencia. Hay referencia de algunos inactivos y de tres Consejos Departamentales con funcionamiento. El de Itapúa que esté organizado, el de Caazapá que usa otra nominación y enfoca principalmente problemas rurales, y el de Caaguazú que busca organizarse simultáneamente a la formación de los Consejos Distritales. El espacio Departamental presenta dificultades para conformar los Consejos. Distancias, caminos poco transitables, falta de funcionamiento departamental de muchas organizaciones sociales y complejidad de coordinación.

En los dos casos, a nivel distrital y departamental hay auspiciosos resultados y una continuidad difícil. Los presupuestos de los gobiernos sub-nacionales son bajos, la tradición de planeamiento no está arraigada, las alternancia muchas veces no fortalece el legado de las administraciones previas, y los juegos electorales a veces no incentivan la continuidad del funcionamiento de los Consejos de Desarrollo.

HOJA DE RUTA

Los consejos son órganos de consenso sobre los grandes temas locales, actuales, de mediano y largo plazo; esto es, de aquello que (casi) todos apoyan y lo hacen a lo largo del tiempo; gobierno local, sociedad civil y las fuerzas vivas; nivel nacional,

departamental y municipal. Su misión es identificar esos puntos de consenso, formularlos y, con ello, favorecer al buen gobierno, la cohesión social, acelerar el desarrollo y favorecer la gobernabilidad. Son una iniciativa de los ejecutivos locales, con acuerdo del legislativo, que convoca a las organizaciones sociales, económicas y culturales. Estos Consejos, como su nombre lo indica, no tienen ningún dictamen vinculante, ya que el gobierno lo detenta las autoridades electas. Dada además la autonomía departamental y distrital, los Consejos se inscriben en ámbitos diferentes, dependen de iniciativas de arriba para abajo y viceversa. Y, junto a estas, a iniciativas horizontales de colaboración entre los actores territoriales.

La experiencia enseña que en un proceso impulsor hay que usar el método de bola de nieve, priorizando aquellos distritos y departamentos ya dispuestos o predispuestos a la creación de Consejos de Desarrollo y agendando para más tarde los departamentos y distritos menos favorables. Sería altamente deseable diversificar las experiencias, ya que hay desafíos múltiples, como múltiples son también las situaciones locales. Hay nuevas ruralidades y nuevos modos de urbanización. Surgen temas como la cohesión social y aceleración del crecimiento, fortalecimiento de la economía y de la ciudadanía. En esta experiencia, las iniciativas deben permanecer abiertas, aunque dando continuidad a las buenas prácticas legadas por la experiencia previa.

MATRIZ DE EVALUACION

Encontramos tres dimensiones fundamentales para evaluar. Los integrantes, la formalidad alcanzada y la actividad. Les llamamos Participación de Actores, Dimensión Institucional, y Resultados atribuibles. A la primera dimensión le dimos un peso de 44%, a la segunda 24% y a la tercera 32%. Esto no es rígido, pero expresa lo observado y lo narrado por los protagonistas.

Indicadores de la participación son la presencia del ejecutivo--sin la cual no hay un Consejo-- y del legislativo, de la sociedad civil, de las instituciones públicas que actual localmente y de los actores económicos. Más convocatoria, más fortaleza del Consejo.

Indicadores de la fortaleza del Consejo en su institucionalización son su reconocimiento jurídico, el reconocimiento municipal, la provisión de registros internos (actas, convocatorias) la periodicidad de las reuniones y el modo de toma de decisiones, siendo siempre preferible el consenso.

Indicadores seleccionados para evidenciar los resultados, son la existencia de un plan estratégico, de una incidencia en el presupuesto del gobierno, su funcionamiento de contralor y la gestión de proyectos propios.

Confiamos en que este trabajo de diagnóstico, priorización de acciones y medios de autoevaluación, pueda ser de valor para los funcionarios, las autoridades electas, la ciudadanía y los actores territoriales que juntos recorren un camino fecundo, a través de los Consejos de Desarrollo para conseguir un futuro de mayor prosperidad compartida, basada en la participación, la confianza y la cooperación.

CAPÍTULO I. HOJA DE RUTA

EXPERIENCIAS PREVIAS

Del análisis de la literatura acerca del tema, así como del estudio de las experiencias que se han desarrollado en torno a los CDD4 y de la participación in situ en dichas experiencias, se pueden extraer lecciones muy interesantes para ser aplicadas en el futuro. Se plantea una serie de aspectos preliminares que deberían ser tenidos en cuenta en la aplicación de un modelo de CDD ideal. Un modelo que, partiendo de la definición del mismo, de sus objetivos, de su estructura y de los integrantes que lo componen, preste también atención a las posibles debilidades y amenazas que se podrían hallar durante el desarrollo de esta experiencia.

El diseño de una hoja de ruta requiere tomar en cuenta las experiencias acaecidas para determinar, por ejemplo, cuáles deberían ser los puntos de partida o la línea de base. De este modo, se pueden ir comparando las experiencias existentes en los distintos distritos. Una advertencia previa sería la de dejar claro que se parte del hecho de que existen localidades en las que no sólo hay sino que funcionan estos CDD, y que, por el contrario, hay localidades en las que no los hay y ni tan siquiera se ha intentado utilizarlo como organismo de inter-relacionamiento comunitario.

Para la realización de este estudio, como punto de partida se tomaron un conjunto de indicadores pertinentes a fin de señalar en qué instancia de desarrollo se encuentra el CDD del distrito. Asimismo, la recolección de información se llevó a cabo a partir de una serie de entrevistas con los intendentes municipales en las localidades previamente seleccionadas, entrevistas a profundidad a actores claves, y grupos focales constituidos en los foros departamentales.

[4] Tanto el Instituto Desarrollo (ID) como otras instituciones cuentan con experiencia en la ejecución de proyectos de Consejos de desarrollo, como los implementados en las comunidades de Carapeguá y Yaguarón (Paraguarí) y Ñemby (Central).

CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNCIÓN

A nivel municipal un CDD es un organismo consultivo, es decir, de carácter *no vinculante* en el sentido legal[5]. Así, su cometido sería más influir en la determinación de la hoja de ruta, de hacia dónde tendría que avanzar el municipio. Por otra parte, una de sus características es también la de actuar como aglutinante del gobierno local y nacional, respecto a los actores que intervienen en el municipio en las esferas económica y social, lo que viene a significar que su misión es reunir en el seno de un mismo organismo a los diferentes actores distritales, a los representantes de las instituciones públicas y a la sociedad civil organizada.

De esta manera, la función principal del CDD es la erigirse en un eje articulador y de diálogo entre los diferentes actores, pero, además, con capacidad para orientar, con sus propuestas y dictámenes, el camino por el cual debe trascurrir el proceso de desarrollo del municipio a fin de que las políticas públicas ganen en efectividad y eficiencia. En esta línea, el CDD debe procurar el acercamiento de los distintos actores con la finalidad de que los mismos elaboren una visión compartida de cómo debería ser el proceso de desarrollo de la comunidad. Además, por sus características, éste se constituye en el espacio idóneo y pertinente para el planteamiento de los problemas comunitarios y para la búsqueda de soluciones para los mismos. Por esta razón, los CDD son un aliado fundamental para los gobiernos locales al propiciar una participación y un diálogo constantes entre el intendente y los vecinos, por lo que se puede afirmar que en él se materializa una especie de capital social de tipo *vinculante*, esto es, entre niveles distintos[6].

A pesar de que la opiniones que puedan emitir los Consejos de Desarrollo distritales no son obligatorias, como ya se ha indicado, sí que pueden ejercer cierta influencia y ser de importancia a la hora de articular a los actores territoriales, al igual que para la formulación de planes y, lo que no es menos importante, también son una herramienta para suscitar consensos de tal manera que las políticas públicas que se desplieguen puedan ser más efectivas y llegar a más gente. También son aptas para la construcción de consensos entre actores con bases de intereses particularistas. De ahí que la labor que cumplen estos CDD sea la de articular a los actores constituyéndose en una instancia de diálogo en la que se discuten los problemas, es decir, un espacio de representación y deliberación favorecedor de consensos, un lugar de encuentro y entendimiento entre los distintos intereses particulares.

[5] Vinculante en sentido legal significa que las decisiones del organismo son de cumplimiento obligatorio para las autoridades electas, ya sea el Intendente, Gobernador o sus Juntas

[6] El capital social "vinculante" o intersectorial se refiere a las relaciones, a las redes sociales, que se tejen entre actores heterogéneos. Éste posee la capacidad de movilizar recursos e información más allá de la comunidad a través de las interacciones que se crean con personas en posición asimétrica, y se contrapone al capital social de "relación" (*bond*) y al de "puente" (*bridge*).

En cambio, los dictámenes de los Consejos de Desarrollo Departamentales, por ley, deben ser tomados en consideración por las Juntas Departamentales antes de la toma de decisiones. Las atribuciones, organización y funciones del CD Departamental están preestablecidas.

En la práctica, los CDD se dedican a hacer lo siguiente:

- Estudios específicos;
- Actividades para fortalecer la asociación;
- Capacitaciones en el sector productivo;
- Actividades para el sector ambiental;
- Actividades para el sector educativo;
- Actividades para el sector de salud;
- Servicios sociales.

Estas actividades se incluyen y enmarcan en esquemas diversos como, por ejemplo, un plan regulador o estratégico para la comuna, o un plan operativo anual, o la elaboración de un listado de prioridades de emergencia o urgencia. Estos planes pueden ser a corto, mediano o largo plazo, así como contemplar diversos aspectos. Pero lo realmente importante es que los protagonistas se comprometan con el desarrollo económico y social de la zona, así como que el CDD se constituya en un espacio de contacto directo, de línea directa, por así decirlo, con el intendente. Éste es el motivo por el cual se considera fundamental la participación del intendente, al igual que la de los miembros de la Junta Municipal, ya que en ella está representada la diversidad social, política, económica y social del municipio en términos de mayoría y minoría, de oficialismo y de oposición, en los CDD.

El CDD tiene que ser capaz de establecer una relación transversal entre el espacio gubernamental y el de la sociedad civil, estar inserto en la institución gubernamental porque, de lo contrario, sería simplemente un organismo más de la sociedad civil que tuviese enfrente al Gobierno, y no un mecanismo de la sociedad civil y el Gobierno que complementan y aportan nuevas formas deliberativas, aunque no sean nunca obligatorias sus decisiones ni en una comuna ni en el departamento

Las actividades del CDD, como espacio de coordinación de actores territoriales, están orientadas a transformar y mejorar las condiciones de vida de los vecinos y vecinas de una comunidad dada[7]. Así, el buen funcionamiento de un CDD, es decir, un funcionamiento con calidad, está relacionado con un modelo de gestión que promueva la participación ciudadana, la equidad, la lucha contra la pobreza y una gestión administrativa transparente con el fin de propiciar planes de crecimiento económico.

[7] Véase el documento reseñado en la bibliografía cuyos autores son: Villalba, R.; Martínez, B. y Denis, S.

Este modelo de Consejo de Desarrollo incluye la participación y articulación de cuatro actores fundamentales[8]: I) autoridades municipales; II) representantes de la sociedad civil; III) representantes de las instituciones públicas; y IV) representantes del sector productivo. Este esquema de interrelacionamiento y cooperación a cuatro bandas, liderado por el gobierno local, favorece la eficacia y la calidad de las intervenciones en el territorio.

Siempre dentro del espíritu de su época, en el momento de implementar la democracia en el país, se les pedía a los CDD una capacidad especial para manejar, en su justo equilibrio, las demandas que provenían del distrito con la consiguiente efectividad a la hora de dar respuesta a las mismas, pero esta última exigencia implicaba, a su vez, poner en marcha un funcionamiento supramunicipal. Las características principales para realizar una buena gestión se resumían en los siguientes aspectos:

- Facilitar la cooperación, la solidaridad y la confianza entre los actores de la sociedad civil y las instituciones públicas y el gobierno local;
- Facilitar la práctica política de participación comunitaria tendente a identificar y priorizar aquellos proyectos que beneficien al distrito;
- Facilitar y promover la elaboración de una planificación territorial, así como monitorear la ejecución de la misma;
- Facilitar acuerdos de intereses comunitarios;
- Facilitar las relaciones entre los diversos actores distritales;
- Promover el sentido de pertenencia territorial de los vecinos;
- Promover la participación de los actores del distrito;
- Facilitar la gestión transparente de los recursos disponibles;
- Generar confianza en la transparencia administrativa.

Con el tiempo, sin desechar los iniciales, se han venido sumando a los CDD otros reclamos adicionales. Entre éstos, se pueden señalar la necesidad de dar mayor énfasis a la estabilidad, o la de articular de una forma más sólida las relaciones entre las instituciones públicas y las privadas, o la de ir formando un entramado institucional que asocie a la sociedad civil con los sectores productivos para promover una dinámica de desarrollo económico territorial. La consecuencia de la incorporación de estos reclamos por parte de los CDD se ve reflejada en el énfasis que los mismos ponen en la orientación económica más que en la formación y el ejercicio cívico.

[8] Al principio, se pensó en la composición de los CDD con sólo tres actores: las autoridades locales, los representantes de la sociedad civil y los de las instituciones públicas, los cuales deberían poner énfasis en el desarrollo de aspectos culturales y cívicos, así como en la inclusión social.

CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO

El buen funcionamiento de un CDD depende de tres aspectos fundamentales: 1) la participación de los actores del Consejo; 2) el cumplimiento de las normas institucionales; y 3) los resultados atribuibles al CDD (véase la matriz de evaluación en el capítulo III).

Los actores

A nivel distrital, el protagonista fundamental es el intendente del Ejecutivo municipal. De forma similar, el principal protagonista a nivel departamental lo sería el gobernador.

Esto es así, porque, de lo contrario, si el Ejecutivo no estuviera presente en el CDD, éste no conseguiría insertarse en la máxima instancia de decisión política. Así, en la medida en que participan las direcciones del Ejecutivo, éste se involucra más, lo que redunda en una mayor fortaleza del mismo. La única situación aceptable, en términos institucionales es que, en ausencia del jefe del Ejecutivo, se halle presente uno de sus representantes, con suficiente influencia en las decisiones del intendente.

En lo que respecta al órgano legislativo del municipio, el compromiso que asuma la Junta Municipal hacia el CDD es también muy relevante, porque en este espacio político, además de la mayoría, está representada la minoría que expresa sus opiniones y a hace oír su voz. Por ello, en caso de no estar presente la minoría en los CDD a través de su representación en la Junta Municipal, esto restaría probabilidades de continuidad al CDD, al quedar sujeto éste a la alternancia de partidos en el Gobierno municipal o, incluso, de grupos a nivel intrapartidario. Los CDD deben identificarse en general con la Administración municipal, no con el actual Gobierno del municipio.

Aun así, que los representantes de la Junta Municipal estén ausentes de un CDD, con los problemas de gobernabilidad y sostenibilidad que ello conlleva, no significa que el CDD se paralice o se impida su funcionamiento. Eso sí, se enfrentará a situaciones negativas como la dificultad para aprobar resoluciones, ordenanzas, presupuestos, en la misma proporción que el peso que tengan en él las minorías, por lo cual, la adopción de las decisiones deberá recaer, en gran medida, en la capacidad de liderazgo que pueda desplegar el Ejecutivo sobre la mayoría.

Por otra parte, y en referencia a los actores de la sociedad civil, hay que apuntar que la participación de éstos aporta un plus de legitimidad suplementaria al CDD y, por tanto, deberían dotarlo de mayor credibilidad y gobernabilidad, un valor agregado intangible pero necesario para el correcto funcionamiento de una institución. Lo mismo puede decirse de los actores económicos (representantes del empresariado, de cooperativas, de artesanos, de la

producción familiar), ya que en la medida en que éstos integren el CDD y más variada sea la representación de los distintos ramos productivos, mayor será la legitimidad y la credibilidad del Consejo.

La institucionalidad

El requisitito de la institucionalidad no es un aspecto menor para el funcionamiento de los CDD, ya que el cumplimiento de todos los procedimientos formales por los mismos va a proporcionarles, además de una mayor fortaleza, más estabilidad y un grado más elevado de autoridad. Los diversos elementos que forman parte del aspecto institucional se resumen a continuación:

Objetivos y funciones formales (jurídicas): la formalización de un CDD a través de una ordenanza municipal, en la cual se señalen los objetivos y las funciones del CDD, va a conferirle a éste la legalidad necesaria para actuar, además de credibilidad ante la sociedad. Asimismo, la *personería jurídica* lo convierte en un actor formal con capacidad para asumir responsabilidades ante terceros en el marco de sus actividades.

Planes Estratégicos de Desarrollo (PED): si un CDD cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo (PED) elaborado, aprobado y vigente, es un buen síntoma que manifiesta la decisión de llevar a cabo en un periodo de tiempo determinado, al menos cinco años, acciones en beneficio del distrito. En el plan de desarrollo se reconoce y expresa la voluntad de la colectividad, y sirve de guía para focalizar las prioridades del Gobierno y para crear objetivos colectivos. Menos ambiciosos, aunque no menos importantes, son los Planes Operativos Anuales (POA) o Semestrales, así como la lista de prioridades consensuadas.

Audiencias públicas: ésta es una de las acciones más nítidamente orientada a la participación de los actores de la sociedad civil en aquellos procesos que les afectan directamente, y al revés, una acción de las autoridades destinada a la rendición de cuentas. Éste es el momento, habilitado por las autoridades, para que los vecinos puedan expresar sus intereses, propuestas, críticas e inquietudes.

Registros: el hecho de que el CDD cuente con libro de actas es de vital importancia para imprimir un perfil de seriedad al mismo, así como para dar transparencia a las reuniones. El libro de actas es una herramienta primordial para el establecimiento de una memoria colectiva precisa que pueda ser compartida por todos. Asimismo, brinda la posibilidad a los vecinos de recurrir a él en caso de que exista algún interés personal o colectivo.

Frecuencia de las reuniones: las reuniones periódicas del CDD son una muestra de estabilidad y consolidación de esta institución; por el contrario, las convocatorias esporádicas o sólo cuando así lo determine el titular son muestra de inestabilidad y de debilidad inherentes a la propia institución.

Participación: si las reuniones --que se consideran importantes-- no tienen un buen poder de convocatoria, significa

que la gestión es deficiente y no cumple con el objetivo de armonizar los intereses contrapuestos para tornarlos compartidos. El nivel de participación es fácilmente mensurable atendiendo a si se alcanza o no el *quórum* requerido con la asistencia de los representantes de los diferentes sectores.

Toma de decisiones: la opción más frecuente y conveniente a la hora de tomar una decisión en un CDD es que se haga por consenso de los integrantes tras el debate y discusión del tema tratado, y en caso de que el disenso no se pueda superar, recurrir al principio de la mayoría; pero, en general, los CDD suelen trabajar sobre temas consensuales o con una alta probabilidad de que se llegue a un consenso en torno a ellos. En cualquier caso, para el correcto funcionamiento de un CDD la mejor alternativa es no votar con frecuencia, buscando en lo posible el consenso.

Estabilidad: la efectividad de un CDD depende de su estabilidad a lo largo de la línea del tiempo, es decir, su permanencia o mantenimiento entre diferentes Gobiernos. El CDD ha de sobrevivir al gobernante en ejercicio. Si se consigue esta estabilidad es una clara muestra de la decisión y del compromiso que asumieron las autoridades junto con la sociedad civil acerca de la valía del organismo, cuyo fin es la consecución de una serie de metas permanentes y consensuales de desarrollo para el municipio y no metas contingentes propias de la mayoría coyuntural que se encuentra ejerciendo el gobierno.

En el caso de los Consejos Departamentales, las condiciones que se tienen que dar para su correcto funcionamiento son más complejas, puesto que la realidad departamental también es más compleja que las realidades municipales. En primer lugar, lograr que la asistencia a las reuniones de los autores de la sociedad civil, cuando se convoca un Consejo, sea plena constituye un gran esfuerzo. Las distancias que han de recorrer los participantes son mayores y, a veces, en condiciones adversas (estado de las rutas, clima, costos, gasto de tiempo etc.). En segundo lugar, ocurre que muchas organizaciones de la sociedad civil no tienen instancias representativas departamentales, limitándose su presencia real a nivel municipal. Si se convocara en su lugar a las instancias distritales, ello da lugar a reuniones muy numerosas, de carácter asambleario, que pueden tener un funcionamiento muy representativo pero poco operativo. Pueden ser muy valiosas a la hora de suscitar consensos generales para la toma de grandes decisiones, pero su periodicidad, indefectiblemente, será menor, con la pérdida de efectividad y ejecutividad que ello conlleva.

Una solución que se experimentó fue la de establecer diversos niveles de representación, con una junta *ejecutiva* menos numerosa y una instancia compuesta por *funcionarios* encargados de la comunicación cotidiana, además de la creación de *comisiones* o mesas para temas específicos. Esta estructuración puede ser más ejecutiva,

y se puede dar mayor asiduidad al trabajo, pero cada comisión limitada a nivel sectorial.

A diferencia de los Consejos Distritales, los Consejos Departamentales se rigen por la Ley 426/94 Orgánica Departamental. Así, su composición viene reglada de antemano y en ella deben participar representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del departamento (artículo 28); de igual modo el Consejo departamental debe reglamentarse mediante ordenanza (artículo 29), mientras que sus deberes y atribuciones vienen ya preestablecidos (artículo 31). Esta rigidez en comparación con los Consejos distritales los dota, sin embargo, de una formalidad mucho mayor.

A partir de situaciones verificadas puede hacerse un FODA posible, que explicite las condiciones de fuerza, oportunidades, debilidades y amenazas de un Consejo de desarrollo distrital.

Tabla 2. FODA modelo de un Consejo de desarrollo distrital

FORTALEZAS	Participación democrática Creación del CDD vía ordenanza Se cuenta con personería jurídica Cumplimiento de compromisos asumidos Organismo validado por la comunidad Organismo que viene funcionando más de una administración Buen nivel de relacionamiento entre los actores que participan Decisiones son tomadas habitualmente por consenso Se monitorean los resultados de las propuestas El sector privado se involucra Hay registro de las reuniones Hay un local de reunión	DEBILIDADES	Estilo de gestión autoritario o arbitrario No hay reconocimiento municipal No hay personería jurídica Las decisiones no se implementan No se cuenta con cultura ciudadana que reivindique el proyecto Cambio de autoridades locales: se desactiva el proyecto Relacionamiento de actores es tenso Las decisiones requieren postergación o voto Resultados obtenidos escasamente sistematizados No se incorpora al sector privado, empresarial No se cuenta con registro de las reuniones No se cuenta con local de reunión
OPORTUNIDADES	Medios de comunicación del distrito apoyan el funcionamiento Actores territoriales apoyarían el modelo de gestión Autoridades locales apoyan el modelo Apoyo de una política estatal, acompañada de posibles recursos Confianza en la transparencia de la gestión municipal Movilización departamental y distrital a favor de recursos	AMENAZAS	Los medios son indiferentes o adversos Los actores territoriales poco predispuestos a apoyar Desconfianza de los distintos actores territoriales No hay apoyo político supramunicipal Problemas comunitarios relacionados con la corrupción o la ilegalidad Falta de liderazgo de los actores a favor del organismo

Fuente: elaboración propia

Constitución legal

La relevancia de un *instrumento legal*, como una ordenanza, para la constitución del CDD es primordial si se quiere que éste tenga una garantía de continuidad y estabilidad más allá de la sucesión de los gobiernos en la Administración municipal. Éste es el instrumento formal a través del cual se expresa y materializa la voluntad política con la cual se pretende dotar de estabilidad al organismo, es decir,

institucionalizarlo, cosa que redundará, asimismo, en su mejor funcionamiento.

Iniciativa y representación

Si bien la iniciativa para la conformación del CDD puede provenir de instancias ajenas a las instituciones públicas, como, por ejemplo, una ONG o un grupo de actores sociales con interés en su creación (grupo impulsor), tampoco hay que descartar que la iniciativa provenga de las mismas instituciones públicas, tanto locales como centrales. Ahora bien, el grado de involucramiento del ejecutivo del gobierno local es fundamental para facilitar los trámites hacia su creación, sobre todo si éste, en la figura del intendente, muestra una voluntad política firme. En palabras de uno de los entrevistados: "El puntal del CDD es la voluntad política del intendente. Cuando tiene claro que le da visibilidad, se juega por el CDD"[9].

Pero no basta con la implicación del ejecutivo del gobierno local, sino que también tienen que estar implicados los vecinos a través de las organizaciones de la sociedad civil del distrito. Así mismo, para que el CDD funcione como es debido y tenga funcionalidad, tiene que estar integrado por técnicos capacitados especialistas en la formulación y elaboración de proyectos, de tal manera de elevar la competencia del organismo.

Si desagregamos un poco más la composición de un CDD, encontramos que de él deberían formar parte siempre, además de las autoridades del Ejecutivo, encabezado por el intendente y acompañado de los responsables municipales de las áreas de planificación y de asuntos sociales entre otras, representantes de la Junta Municipal, representantes de las organizaciones civiles formalizadas (clubes deportivos, iglesias, juventud, medioambientales, ONG…), representantes de las instituciones estatales presentes en el distrito: ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería…, así como de otras instituciones que sin tener rango ministerial su participación puede resultar igualmente muy destacada en el municipio: Dirección de Extensión Agraria, SINAFOCAL, Registro Civil, COPACO, SENASA, Policía Nacional o Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; representantes del ámbito económico y del sector productivo (empresarios, productores agrícolas, comerciantes, cooperativas…).

Esta participación amplia en el CCD debe adecuarse a los distritos, según la composición del mismo y a la existencia efectiva local de las instituciones públicas mencionadas y, por otra, a las instituciones privadas.

[9] Extraído de las declaraciones de un técnico implicado en la ejecución de un proyecto de desarrollo comunitario.

Estructura y funcionamiento

Es importante que el ejecutivo asuma la presidencia del CDD, que cuente con un secretario de actas, secretario ejecutivo, funcionario de la municipalidad, con capacidad técnica y de ser posible que cuente con el reconocimiento de la sociedad. El número de integrantes puede variar de acuerdo a la situación de cada distrito, las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil organizada. La instancia ejecutiva no tendría que ser una institución con numerosos integrantes, de carácter asambleario; más bien tendría que ser una reunión en donde haya posibilidades de deliberación, para ello, es recomendable que tenga entre 15 y 30 miembros. Si supera esta cantidad podría volverse un organismo poco eficiente. Esta instancia del CDD se debería reunir al menos una vez al mes.

Logros que se pretenden alcanzar

Un punto de partida muy importante para definir los logros que se pretenden alcanzar mediante los CDD, nos lo proporcionan las experiencias acaecidas en aquellas localidades donde se puso en marcha esta metodología. De los logros obtenidos en ellas, se pueden extraer, así, una serie de resultados ampliamente positivos como, por ejemplo, la consecución de una articulación efectiva entre las instituciones públicas y la sociedad civil organizada que incluye la participación activa de los actores sociales en la vida pública del municipio, cuya consecuencia más importante podría traducirse en la comprensión e interiorización que hacen los vecinos de la fuerza colectiva que poseen para incidir en el despliegue de las políticas públicas por parte de las autoridades.

Así, los principales resultados que se pretende alcanzar con la conformación de los CDD son los siguientes:

- Mejor articulación interinstitucional en todos los niveles (distrital, departamental y nacional);
- Mayor participación de las instituciones del municipio;
- Mayor participación de la sociedad civil organizada;
- Actividades más frecuentes del intendente con los vecinos;
- Mayor participación de los vecinos en la toma de decisiones específicas;
- Gestión más eficiente y eficaz de los proyectos de gobierno;
- Mayor transparencia en la gestión y en los esfuerzos de la municipalidad;
- Elaboración y vigencia de una planificación estratégica;
- Elaboración y vigencia de un plan organizativo anual;
- Conformación de una contraloría ciudadana;
- Aumento del nivel económico del distrito y disminución de la desigualdad;
- Fortalecimiento del capital social;
- Gestión de algunos proyectos;
- Emisión de dictámenes sobre las líneas de trabajo de la municipalidad.

Entre los logros más factibles, al alcance de una gestión medianamente eficaz, se pueden enumerar los siguientes: un incremento de la planificación, una adopción de consensos, mejora en la calidad de la representación, aumento de la transparencia y la elaboración de listados de prioridades consensuadas, lo que da un marco a las deliberaciones y obtiene logros que beneficia a todos[10].

Pero siempre hay que tener presente que los recursos disponibles son y serán escasos, mientras que las necesidades van a ser, si no siempre, casi siempre, ilimitadas, lo que no obsta para eludir la obligación de tomar decisiones, cuya concreción en esencia se resume en las siguientes cuestiones: ¿a quién se le va a dar?, ¿a quién se le va a postergar?, ¿a quién se le va a negar? La decisión final adoptada siempre va a generar un grado de polémica e incluso rechazo por aquellos que no vean satisfechas sus pretensiones, tanto a los que se les niega la solicitud como a los que sin negársela se les posterga, al considerarlas más urgentes que las de los otros.

No obstante, para mitigar, al menos, este malestar entre aquellos que no reciben una respuesta positiva a sus pretensiones, es para lo que debe servir también el CDD, es decir, para implantar paulatinamente una cultura proclive a la construcción de consensos y a la creación de espacios de debate en los cuales se puedan expresar abiertamente los conflictos y decidir cuáles de ellos tienen una base más real y, por tanto, su reivindicación y la propuesta de solución sea más justa. La construcción de consensos, de este modo, facilita la buena gestión y se convierte en un elemento más de apoyo al Ejecutivo municipal y a la Junta Municipal, al mismo tiempo que da sentido de identidad y pertenencia a la comunidad, articula sus intereses y termina por hacer que la gestión sea más eficiente y que los recursos sean mejor utilizados.

[10] En matemáticas hay una teoría denominada "de los juegos" que demuestra que, con la defensa individual de los intereses propios se obtienen menos beneficios que los que se conseguirán si uno tomase en cuenta también los intereses ajenos. El altruismo moderado es un egoísmo más exitoso que el egoísmo puro, puesto que este último sacrifica sus propios intereses al no obtener efectivamente todo cuanto desea. Ver algoritmos como *el dilema del prisionero* o *la tragedia de los bienes públicos*. Así, la construcción de alternativas capaces de suscitar consensos, en realidad, constituye una verdadera arquitectura político-social.

Grupo impulsor, fondos iniciales, sustentabilidad

El grupo impulsor para la creación de un CDD suele estar compuesto por cuatro o cinco personas, las cuales a su vez capacitan a más, pero para su concreción real también suele ser decisiva una firme voluntad política tanto del intendente como de la Junta Municipal. La experiencia en cuanto al funcionamiento real de los CDD, nos revela la existencia de un problema referente a su estabilidad, o más bien a su inestabilidad, bien por falta de sustentabilidad bien por la pérdida de velocidad en su funcionamiento comparado con los momentos iniciales.

Otro problema que se ha podido constatar es la progresiva disminución de la incidencia que los CDD han tenido en la vida del municipio desde el momento en que cesó la participación o el apoyo de los agentes interventores externos a esta iniciativa. Por consiguiente, los cambios que se han venido produciendo a lo largo del tiempo en los CDD están muy ligados a la labor inicial de los facilitadores, a la intensidad del trabajo que imprimían los mismos y a los fondos que se recibían, pues, al dejar de recibirse éstos se ha podido observar una fuerte desaceleración en la labor que llevan a cabo los CDD. Por ello, la situación que contemplamos hoy es muy distinta a la inicial y, de ahí, la necesidad de nuevas propuestas.

En primer lugar, hay que hacer referencia a un programa que está ejecutando la Secretaría Técnica de Planificación (STP), cuyo objetivo no es ya la puesta en marcha de experiencias piloto, sino *la generalización* de la experiencia, lo que equivale a decir la implementación de una política encaminada a implantar los CDD, al menos, en aquellos municipios donde sea factible.

En segundo lugar, ya no se está pensando más en fondos circunstanciales para su financiación, sino en fondos permanentes provenientes de los *royalties*. Esta modalidad de financiamiento podría constituirse en un fuerte estímulo para la creación y el sostenimiento de los CDD, además de servir para paliar la escasez crónica de recursos que padecen los municipios.

Una diferencia trascendental entre lo sucedido con anterioridad y lo que se está experimentando en estos momentos reside precisamente en esa política de Estado mencionada, ya que las probabilidades de pervivencia, de continuidad, de una actividad iniciada por el Estado en una comunidad determinada son mucho más altas que cuando la iniciativa parte de una ONG o es fruto de un apoyo externo circunstancial.

Como es lógico, los riesgos que entraña esta nueva forma de encarar el asunto también son otros. A nivel departamental, aunque los Consejos de Desarrollo Departamentales tengan una clara definición jurídica y sus deberes y derechos estén bien establecidos en la legislación vigente, el riesgo reside en la dificultad que supone su organización y sostenimiento cuando la pretensión es hacer que los mismos sean participativos. En un departamento hay muchos distritos, algunos de ellos lejanos del lugar donde se va a instalar

el Consejo de desarrollo departamental, lo que implica que los costos de organización y coordinación vayan a ser altos; en cuanto a la calidad de la participación, también hay que tener en cuenta que en numerosas ocasiones no hay actores territoriales organizados a nivel departamental y que tampoco sería una solución hacer participar a esa pluralidad de actores distritales en reuniones multitudinarias.

A nivel distrital, el riesgo sería que la Gobernación impulsase en los municipios CDD con un liderazgo circunstancial, puesto que la autonomía jurídica de la que gozan los municipios les autoriza a no seguir ese liderazgo impuesto desde la Gobernación. Esto resulta más patente cuando el departamento engloba municipios cuyas características demográficas, económicas y culturales están muy marcadas y que establecen vínculos con la sociedad nacional no mediatizados por la Gobernación.

Por otra parte, en lo que a *materia de consensos* se refiere, si las iniciativas se basan en prioridades actuales, sin duda, se dará un importante paso, pero tendrán más fuerza si se elaboran planes de largo y mediano plazo a fin de ir construyendo estrategias de desarrollo, de tal manera que se logre generar procesos de desarrollo (sinergias productivas) y no sean sólo la solución a problemas puntuales.

Sustentabilidad de la propuesta

Tomando como base las sugerencias recabadas de personas que trabajaron en la formación de CDD, se pueden señalar como elementos de sustentabilidad los siguientes aspectos a nivel municipal:

- La *voluntad política del ejecutivo de la localidad,* es decir, que éste se juegue por la idea del funcionamiento del CDD, cosa que suele ocurrir cuando el mismo tiene claro que la propuesta le va a dar visibilidad y prestigio.
- La existencia de un *grupo impulsor* conformado por cuatro o cinco personas con notoriedad social, provenientes de diferentes sectores. Es conveniente que entre ellos esté el intendente de la localidad y otros representantes pertenecientes a niveles superiores como por ejemplo funcionarios de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) o miembros de alguna ONG o, incluso, que se cuente con un equipo técnico capacitado en la elaboración de proyectos, ya que ello da más fuerza a la propuesta.
- Un factor que facilita el éxito es la existencia previa de cierto grado de organización de la *sociedad civil*, además de que la misma sea consciente de lo que se solicita.

- Un sólido entramado entre la sociedad civil y las instituciones públicas también es importante, ya que el resultado que se espera es el *fortalecimiento del capital social* (confianza, compromisos, reciprocidad, vínculos…), esto es, una cultura, relaciones y destrezas que puedan apuntar a la continuidad de la propuesta del CDD.
- La sustentabilidad de la propuesta del CDD depende en gran medida del *interrelacionamiento* entre las *autoridades* nacionales, departamentales y distritales y la *sociedad civil* organizada. Si las instancias nacionales o locales no logran articular la conflictividad o la diversidad, el proyecto peligra de no ser sustentable o por no dirigirse en el sentido de aumentar la participación democrática.
- La existencia de ciertos *recursos estatales* es importante, así como la generación de recursos locales y de procesos de crecimiento económico endógenos, aunque sean focalizados.

Aspectos que pueden entorpecer el CDD

- No se puede pensar en logros positivos sin la participación de la gente.
- En un distrito que no cuente con un CDD es más probable que las decisiones que se tomen sean unilaterales y que la visión generada sólo entre las autoridades sea una visión parcial. Esta visión puede ampliarse con la participación del vecindario, en lo posible, organizado.
- El funcionamiento no coordinado de instancias nacionales con presencia local es un desafío al cual deben abocarse los CDD. Para ello se requiere de una directiva de las instancias ministeriales.
- Las prácticas de gobierno no transparente, así como los cambios de autoridades proclives al CDD por otras que no lo son perjudican al CDD.
- El incentivo de crear un CDD sólo por el hecho de recibir fondos o para obtener mayor publicidad es nocivo, puesto que esta experiencia exige continuidad, voluntad y un compromiso permanente y amplio.

Sugerencias y recomendaciones

Respecto a las recomendaciones obtenidas gracias a los aportes de las entrevistas y grupos focales, las que lograron un alto índice de consenso son las siguientes:

- que a nivel de gobierno haya consensos, horizontalidad y continuidades;
- que la STP apoye que los CDD sean instancia de articulación, comunicación y Consejo del

Gobierno central, las gobernaciones y los municipios;

- que los ministerios en sus proyectos distritales y departamentales tomen en cuenta la instancia local de los CDD;
- que los CDD incentiven prácticas de transparencia, eficiencia, rendición de cuentas como, por ejemplo, a través del presupuesto participativo, las audiencias públicas y las consultas;
- que el CDD ayude a consolidar el interrelacionamiento entre el gobierno local, departamental y nacional, y que desaliente su funcionamiento como compartimentos estancos.

Consejos de desarrollo departamental y distrital

Según la ley, el departamento es una instancia de *mediación y de articulación*, tanto horizontal como vertical. El gobernador, por un lado, representa al Gobierno nacional, y, por otro, representa a los ciudadanos del departamento de los cuales recibe su mandato. Media entre el Gobierno nacional y los municipios, así como entre los diferentes servicios públicos competencia del Gobierno nacional que se administran desde los municipios y los departamentos. En cambio, los municipios son, según la ley, una instancia de *participación ciudadana*. El municipio es el gobierno del vecindario, sin relación de subordinación jerárquica.

Ilustración 2. **Consejo de desarrollo departamental**

Fuente: elaboración propia

La composición de los Consejos de desarrollo departamental está fijada por la Ley 426/94. Incluye al gobernador y a representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del departamento. Una ordenanza

departamental debe reglamentar la elección de sus miembros y su funcionamiento. La ley atribuye al gobernador la convocatoria del mismo o, en su defecto, a un tercio de los integrantes. El Consejo de desarrollo departamental puede constituir comisiones, responder consultas, dictaminar sobre ellas, formular proyectos y programas, presentar recomendaciones. Sus recomendaciones son de tratamiento obligatorio por el Gobierno departamental (artículos 28 al 32 de la Ley 426/94), y sería altamente conveniente que consulte tanto a los intendentes como a los Consejos de educación, salud, etc. que funcionen a nivel departamental.

A pesar del dictado de la ley, hay que decir que el funcionamiento estable de estos Consejos circunscriptos a este esquema ha sido bastante difícil. Por ejemplo, el Consejo de Desarrollo Departamental de Itapúa hizo una convocatoria muy amplia (a más de dos centenares de posibles participantes), que trajo como consecuencia una numerosa concurrencia, con lo que se conformó una verdadera asamblea de más de un centenar personas. Si bien este tipo de convocatorias asamblearias puede funcionar como un instrumento para la ratificación de los grandes lineamientos, lo que no se puede pretender es que un CDD esté conformado de esta forma y además actúe como un órgano ejecutivo. En cambio, las comisiones creadas sí pueden actuar de un modo más ejecutivo, además de que también se pueden reunir con más asiduidad.

Otra experiencia departamental, se viene implementando en Caaguazú, donde la Gobernación está actuando de grupo impulsor de los Consejos distritales y elaborando conjuntamente con ellos un plan de desarrollo departamental basado en el diagnóstico de las necesidades consensuadas en el que se auspicia la organización de las comisiones a nivel distrital. Esta iniciativa cumple con la agenda de invitar a todos los distritos del departamento con el compromiso de elaborar, con las prioridades que éstos le presenten, un proyecto departamental, así como con el compromiso de gestionar los incentivos necesarios para su materialización.

Otra experiencia valiosa es la de Caazapá. Esta experiencia se basa en la conformación de mesas distritales y departamentales, comparables a los CDD, pero cuya única temática tiene que ver con cuestiones rurales.

Desde un punto de vista funcional, la gestión de la actividad cotidiana a nivel departamental se puede encargar en buena parte a *funcionarios y técnicos* vinculados a la planificación y programación departamentales, siendo las instancias participativas las que contribuyen a la formulación de propuestas consensuales, y dejando a las instancias *representativas* la función de legitimación de la gestión liderada por la Gobernación y validada por la Junta Departamental.

Alrededor de las instancias técnicas pueden convocarse los Consejos sectoriales (educación, salud, vivienda) que funcionan en el departamento, al igual que sus contrapartes distritales. La

complejidad de las coordinaciones de esta amplitud puede ser gestionada con la creación de comisiones específicas que se ocupen, a su vez, de temas puntuales. Éstas sí pueden operar de forma más continua y pretender asumir funciones ejecutivas.

Ilustración 3. Consejo de desarrollo distrital

Fuente: elaboración propia

Al contrario de lo que ocurre con los Consejos de Desarrollo Departamentales, la estructura de los Consejos Distritales no está fijada por ley, sino que las respectivas ordenanzas municipales para la creación de cada uno de ellos pueden darles la forma que sea localmente más adecuada. No obstante, esta propuesta se inclina por resaltar cuatro tipos de actores clave:

1. las autoridades municipales (intendente y representantes de la Junta Municipal);
2. los representantes de la sociedad civil en la forma más amplia posible (gremios, confesiones, organizaciones vecinales, comunidades étnicas, etc.);
3. los representantes de las fuerzas productivas (empresarios, cooperativas, productores agrícolas, artesanos, etc.);
4. los representantes de las instituciones nacionales y locales sectoriales (salud, educación, seguridad, vivienda, etc.).

Como se ha señalado anteriormente, en el caso de los distritos la ley no pone énfasis en la función de *coordinación* que éstos han de asumir, sino en la de *participación* a pesar de que la cooperación sobre todo entre

las entidades departamentales y nacionales que activan en el distrito con los demás actores locales sigue siendo un desafío de envergadura.

Los procesos y sus tiempos

La decisión de crear masivamente Consejos de desarrollo departamentales y distritales no debería ser tomada con precipitación sin antes valorar las ventajas e inconvenientes que ello conllevaría. Por ello, creemos que es recomendable tener en cuenta, en primer lugar, el nivel de autonomía del que gozan departamentos y municipios, ya que la autonomía municipal es mayor que la departamental; en segundo lugar, también habría que atender al grado de madurez ciudadana existente en cada uno de los territorios, ya sean distritos o departamentos.

Ello quiere decir que antes que gastar todos los recursos y consumir todos los esfuerzos en la implantación de Consejos de desarrollo en los 17 departamentos y en los 249 municipios existentes, habría que focalizar las iniciativas en aquellos departamentos y municipios que realmente mostrasen voluntad y competencia en tener estos Consejos de Desarrollo, además de que en ellos se diesen las condiciones más favorables para un correcto desempeño institucional tanto en la creación, como en la gestión y sustentabilidad de los mismos.

En este orden de cosas, los primeros Consejos que deberían integrarse deberían ser los de aquellos territorios que estuviesen más predispuestos y mostrasen una mayor capacidad institucional para recibir, así, en primer lugar los servicios e incentivos que puedan proporcionar las instancias departamentales y nacionales.

Ello no quiere decir que se discrimine a los otros departamentos y municipios, sino que lo lógico sería que se estableciese un cronograma para la extensión secuencial y progresiva de los Consejos de Desarrollo a todos los departamentos y municipios del país. Dado que los recursos son escasos, parece más apropiado optar por un trabajo escalonado e ir implantándolos allí donde surja una masa crítica con buenas prácticas que se haya apropiado del proyecto.

Ilustración 4. La decisión estratégica

Fuente: elaboración propia

Coyunturas electorales

A nadie escapa que las coyunturas electorales importan. Éstas no son una eventualidad, sino que marcan el calendario de una sociedad democrática. Por ello, es importante que el trabajo en periodos electorales o en su cercanía incluya tanto a aquellos que en ese momento están desempeñando un cargo electo como a los candidatos al cargo, por ejemplo de intendente, gobernador o concejales, a fin de que todos ellos se comprometan con el sostenimiento futuro del CDD y hagan de él algo propio. La experiencia allí donde existen CDD nos ha mostrado que la alternancia política en las funciones de gobierno, ya sea entre diferentes partidos o entre grupos del mismo partido, puede hacer que la continuidad de los Consejos de desarrollo se vea interrumpida. De ahí la necesidad de convocar a todos los contendientes políticos en periodos electorales.

Situaciones

La elaboración de un esquema con las diferentes situaciones que se han encontrado en cada uno de los territorios respecto a la existencia en ellos o no de CDD no es tan simple, por lo que no se pueden reducir éstas a la tricotomía: "no hay, hubo, hay" (ilustración 4). Aun así, en un esfuerzo de concisión presentamos a continuación cuatro situaciones:

I. No hay Consejo y es difícil que lo haya a corto plazo

En estos casos, la característica común es la existencia de problemas en la gestión de intereses y de un liderazgo insuficiente para que estas municipalidades tengan la autoridad

necesaria para producir, generar y mantener un CDD. La situación menos optimista es la de aquellas comunas que ni tienen ni se vislumbra que a corto plazo lo vayan a tener.

II. No hay Consejo pero sí condiciones favorables para que lo haya

Ésta es la situación en la que se encontrarían algunas comunas en las cuales no hay CDD, pero en las que se está desarrollando un proceso de sinergia entre las autoridades públicas, la ciudadanía, las fuerzas vivas de la población y las instituciones sociales favorable a la existencia del mismo.

III. No hay Consejo pero hay formas similares

Una tercera situación es la que se da en determinadas comunas en las cuales formalmente no existe un CDD, pero que gracias a un proceso previo para la conformación del mismo (convocatorias, participación, trabajo horizontal), que se halla ya muy avanzado, se puede decir que de hecho cuentan con él o que se dan todas las condiciones para que a corto plazo lo tengan, y lo único que se necesita es recibir un último apoyo para su formalización. En otras palabras, se puede decir que ya existe algo muy parecido a un CDD y que además funciona.

IV. Hay Consejos de desarrollo activos

Para finalizar, en el escalón más alto, se tienen casos de comunas en las cuales no sólo existe el CDD y está totalmente formalizado, sino que además funciona, es decir, cuenta con todas las condiciones que consideramos necesarias para que funcione. En todo caso, habría que pensar más detalladamente cuáles serían los aspectos que hay que fortalecer, pero ello no obsta para que estén en activo y funcionen realmente. De los 71 Consejos de desarrollo distrital que existen, 51 de ellos están activos, con lo que ésta es una muy valiosa experiencia. Por el contrario, de los 17 departamentos que componen el país, tan sólo podemos decir que en cinco de ellos hay alguna tradición de Consejos de desarrollo departamentales. Hubo uno en Paraguarí y otro en Misiones; el de Itapúa está en activo y el de Caaguazú en formación, cuya apuesta consiste en organizarlo en colaboración con los Consejos distritales[11].

[11] La Secretaría Técnica de Planificación elaboró ocho planes de desarrollo municipal (Coronel Oviedo, Caaguazú, Eulogio Estigarribia, Caazapá, San Juan Nepomuceno, Carmen del Paraná, Carapeguá y Villa Ygatimí). Con ello se puede decir que ya existe una importante experiencia acumulada que, por otra parte, puede favorecer la gestión de muchos otros municipios o bien que éstos la emulen.

Implicaciones en términos de hoja de ruta

Tras el diagnóstico realizado de la situación de las comunas desde el punto de vista de los CDD, nos lleva a repensar el planteamiento de una hoja de ruta.

En una primera mirada, estimamos que hay un 40% de comunas visitadas en las cuales no vale la pena concentrar los primeros esfuerzos. Sin embargo, hay un 60 % de los casos visitados en los que sí existe un CDD, o sólo falta completar algún paso para su rápida existencia, o que sería fácil su creación. De este modo, habría que pensar en un filtro a través del cual se excluyese a aquellas comunas que no reúnen las condiciones mínimas para tener un CDD y concentrar los esfuerzos en el 60% restante que sí tienen posibilidades de que el CDD funcione tan sólo si se les proporciona lo que haga falta.

En algún caso, para hacer que funcione el CDD bastaría con integrarlo con las autoridades que no están presentes en él, es decir, el intendente y la Junta Municipal, puesto que en ese CDD está tan sólo representada la comunidad, pero no las instituciones. En otros casos habría que pensar en fortalecerlos, en darles estatus legal, o en dotarlos de mayores destrezas.

Una última recomendación se refiere a la ambición que se tenga con los CDD, puesto que no es lo mismo que un CDD funcione para resolver cuestiones de mínimos (metas del Milenio en el caso de Carapeguá), que la ambición del mismo sea mucho mayor: disminuir la desigualdad, aumentar los ingresos promedios, tener una ecología sana, elevar los niveles educativos… En sí, eso dependerá de cómo se plantee cada municipio sus propios retos, pero si los objetivos son minimalistas la población meta estará agrupada en los municipios más pobres y rurales, mientras que si éstos son más ambiciosos se puede ampliar el espectro de actuación en todo el territorio.

CAPÍTULO II. MATRIZ DE EVALUACIÓN

Para confeccionar la matriz de estudio se elaboró previamente una guía de entrevistas de tal manera que con los datos recabados sea posible ubicar al distrito en una de las cuatro situaciones señaladas.

Consideramos que la primera situación es descartable de antemano, ya que no vale la pena en este momento invertir esfuerzos en estas comunas porque en ellas no están dadas las condiciones mínimas para tener un CDD ni que el Gobierno central puede crear las condiciones a corto plazo debido a la autonomía de la que gozan las municipalidades.

En el segundo caso, creemos que sí existe disponibilidad para la creación de un CDD a pesar de que no exista experiencia, ni se tengan antecedentes o bien que sí haya antecedentes pero que no se cuente con las destrezas para su constitución, por lo que de hecho el CDD no existe.

En el tercer caso, se puede decir que el CDD existe de hecho, pero no de derecho, por lo que se trataría de formalizarlo, mientras que la cuarta situación es aquella en la cual existe formalmente el CDD y sólo se trataría de fortalecerlo.

Hoja de registro

I. DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN DE ACTORES (0 a 44)			
1. AUTORIDADES MUNICIPALES	1.1. EJECUTIVO (0 a 12)	El intendente participa en la mayoría de las reuniones	
	1.2.LEGISLATIVO (0 a 8)	Participan en todas las reuniones dos concejales (1 de la mayoría y 1 de la primera minoría)	
2. ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL (0 a 8)		Participan frecuentemente 5 o más representantes de la sociedad civil	
3. INSTITUCIONES PÚBLICAS O MIXTAS (0 a 8)		Participan representantes de salud, educación, seguridad y otra institución pública	
4. ACTORES ECONÓMICOS (0 a 8)		Participan frecuentemente 5 representantes de productores, empresarios, comerciantes	
II. **DIMENSIÓN INSTITUCIONALIDAD (0 a 24)**			
5. GRADO DE INSTITUCIONALIDAD (0 a 6)		Tiene personería jurídica con participación de las autoridades Municipales	
6. DOCUMENTO DE FORMALIDAD INSTITUCIONAL (0 a 6)		Llevan los libros de actas al día y mecanismos formales de convocatoria	
7.CALIDAD DE LAS REUNIONES	7.1.FRECUENCIA (0 a 6)	Periódicas, con quórum al menos 1 vez al mes	
	7.2. TOMA DE DECISIONES (0 a)	Por consenso luego de una deliberación entre los miembros	
III.DIMENSIÓN RESULTADOS ATRIBUIBLES (0 a 32)			
8. PLAN ESTRATÉGICO o AGENDA DE TRABAJO (0 a 8)		Elaborado en forma conjunta por los actores y establecido formalmente por acuerdo firmado u ordenanza y tenido en cuenta para las acciones futuras	
9.INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL (0 a 8)		El anteproyecto de presupuesto municipal es presentado en reuniones para escuchar sugerencias y establecer modos de información de las aprobaciones en la Junta Municipal	
10. CONTRALOR DE ACCIONES DE LAS INSTITUCIONES (0 a 8)		Las instituciones y organizaciones participantes en el Consejo informan sobre planes y proyectos y están abiertas a las inquietudes del CDD	
11.PROYECTOS PROPIOS (0 a 8)		El Consejo lleva a cabo proyectos propios gestionados a través del apoyo de otras instituciones, nacionales o internacionales	
TOTAL IDEAL (0 a 100)			

Rango de caracterización

ESTRATOS	RANGO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
60 a 100	4	***Hay Consejo de desarrollo activo*** ***Existe CDD funcionando***. Incluye siempre la participación del intendente o de un representante directo. En caso de que no participe o no esté involucrado deja de ser un CDD, pero mantiene la calidad de coordinación distrital de actores (rango 3). En caso de que se cumplan todos los requisitos de la hoja de registro, pero utilice otro nombre, el organismo tiene vigencia formal.
40 a 59	3	***No hay Consejo pero hay formas similares que desarrollar o completar*** ***Existen muchas condiciones para facilitar su creación***. El distrito cuenta con organización comunitaria o distrital, o funcionaron años atrás. Realizan actividades que beneficien a la sociedad, pero no participan autoridades de la municipalidad (intendente, representante de la Junta Municipal). Se los conoce con otro nombre (por ej., coordinadora distrital o mesa coordinadora).
20 a 39	2	***No hay Consejo pero hay buenas condiciones para formarlo*** ***Hay condiciones en el momento***. En el distrito existe experiencia de algunos actores de las instituciones públicas (educación, salud); sin embargo no cuentan con ningún tipo de formalidad que los aglutine. De tanto en tanto realizan actividades con la municipalidad, principalmente en situaciones de emergencia.
0 a 19	1	***No hay Consejo y es difícil que lo haya en el corto plazo*** ***No hay condiciones todavía***. El distrito no cuenta con experiencias de organizaciones de actores. Sus autoridades comunitarias no se muestran interesadas en la conformación. Es la municipalidad la que define lo que se realiza en la comunidad. Las instituciones públicas realizan también sus actividades en forma aislada o descoordinada.
Totales	0 a 100	

Guía de entrevista

CONSEJO DE DESARROLLO DISTRITAL

Fecha de la entrevista:…….
Entrevistador:……..……..

Distrito: ……
Departamento:……

1. IDENTIFICACIÓN

Entrevistado:…….Profesión:……Cargo:……
……

Contactos del referente principal: e-mail:
…….

Núm. de celular…… Teléfono línea baja:……

I. DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN DE ACTORES

1. AUTORIDADES MUNICIPALES

1.1. Ejecutivo municipal

Alternativas	Puntos I
El intendente participa en la mayoría de las reuniones	12
Participación frecuente del intendente o un Director designado por él	8
Participa sólo el representante del Ejecutivo municipal. El intendente sólo en actos protocolares	4
Autoridades del Ejecutivo no participan, pero están formalmente en el Consejo	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde..

1.2. Legislativo municipal

Alternativas	Puntos
Participan en todas las reuniones dos concejales (1 de la mayoría y 1 de la primera minoría)	5
Participación frecuente de al menos 1 concejal (de la mayoría)	3
Participan en muy pocas ocasiones los concejales	1
Autoridades del Legislativo no participan	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde..

2. ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Alternativas	Puntos
Participan frecuentemente 5 o más representantes de la sociedad civil (empresarios, productores, comerciantes)	8
Participación frecuente de 2 o más representantes de la sociedad civil	5
Al menos 1 representantes de las distintas organizaciones	3
No se cuenta con participación frecuente de la sociedad civil	0

Encierre en un círculo la alternativa que corresponde de acuerdo con la cantidad de instituciones y organizaciones participantes. Utilice como referencia el cuadro de abajo.

Representante de:	**Tildar**
1. Universidades	
2. Iglesias	
3. Liga de deportes	
4. Asociación de padres – ACES	
5. Usuario de mercado municipal	
6. Gremios de la sociedad civil (artesanos, agricultores, vendedores)	
7. Organizaciones vecinales	
8. Personas con prestigio	
9. ONG	
10. Otros	
Total	

Marcar todas las instituciones que participan de las reuniones del CDD.

3. INSTITUCIONES PÚBLICAS O MIXTAS

Alternativas	Puntos
Participan representantes de salud, educación, seguridad y otra	8
Participan al menos representantes de salud, educación, seguridad	5
Participa frecuentemente 1 de los 3 (salud, educación o seguridad)	3
No se cuenta con participación frecuente de las instituciones públicas	0

Encierre en un círculo la alternativa que corresponde de acuerdo con la cantidad de instituciones participantes. Utilice como referencia el cuadro de abajo.

Representantes de:	**Tildar**
1. Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	
2. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	
3. Ministerio del Interior	
4. SENAVITAT	
5. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	
6. SENASA	
7. Consejo de Educación	
8. Consejo de Salud	
9. Otros (citar)	
Total	

Marcar todas las instituciones que participan de las reuniones del CDD.

4. ACTORES ECONÓMICOS

Alternativas	Puntos
Participan frecuentemente 5 representantes de productores, empresarios, comerciantes, cooperativistas	8
Participan frecuentemente al menos 2 representantes de productores, empresarios, comerciantes, cooperativistas	5
Participa frecuentemente al menos 1 representante de productores, empresarios, comerciantes, cooperativistas	3
No se cuenta con participación frecuente de representantes de actores económicos	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

II. DIMENSIÓN INSTITUCIONALIDAD

Documentos que avalan la formalidad que institucionaliza la creación del CDD
El CDD se estableció en día, mes, año: ____, _____, _____

5. GRADO DE INSTITUCIONALIDAD

Alternativas	Puntos
Tiene personería jurídica con participación de las autoridades Municipales	6
Tiene reconocimiento municipal a través de ordenanza municipal	4
Tiene reconocimiento municipal a través de resolución o convenio	2
No se cuenta con ninguna documentación de reconocimiento institucional	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde..

6. DOCUMENTOS DE FORMALIDAD INSTITUCIONAL

Alternativas	Puntos
Llevan los libros de actas al día y mecanismos formales de convocatoria	6
El libro de actas no está al día o los mecanismos de convocatoria no son formales	3
No cuentan con registros, ni procedimientos de convocatoria claros	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

7. CALIDAD DE LAS REUNIONES

7.1. Frecuencia

Alternativas	Puntos
Periódicas, con quórum al menos 1 vez al mes	6

Se reúnen con menos frecuencia por falta de quórum correspondiente	3
Sin periodicidad	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

7.2. Toma de decisiones

Alternativas	Puntos
Por consenso luego de una deliberación entre los miembros	6
Por mayoría luego de una deliberación entre los miembros	4
Decisiones se toman en un ejecutivo luego de una deliberación entre los miembros	2
Decide el presidente sin deliberación	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde..

III. DIMENSIÓN RESULTADOS ATRIBUIBLES AL CDD

8. PLAN ESTRATÉGICO o AGENDA DE TRABAJO

Alternativas	Puntos
Elaborado en forma conjunta por los actores y establecido formalmente por acuerdo firmado u ordenanza y tenido en cuenta para las acciones futuras	8
Elaborado en forma conjunta por los actores y establecido formalmente por acuerdo firmado u ordenanza	5
Elaborado en forma conjunta por los actores	3
No se cuenta con planes	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

9. INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Alternativas	Puntos
El anteproyecto de presupuesto municipal es presentado en reuniones para escuchar sugerencias y se establecen modos de información de las aprobaciones en la Junta Municipal	8
El CDD se informa del presupuesto municipal, de gastos corrientes y de inversión, en forma desagregada	5
El CDD se informa del presupuesto municipal en lo que concierne a los temas tratados en las reuniones del mismo	3
No se tiene conocimiento del presupuesto municipal	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

10. CONTRALOR DE ACCIONES DE LAS INSTITUCIONES

Alternativas	Puntos
Las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan sobre planes, proyectos y están abiertas a las inquietudes del Consejo	8
Las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan sobre planes y proyectos	5
Algunas de las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan sobre planes, proyectos que tienen	3
Las Instituciones no informan de sus acciones con la ciudadanía	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

11. PROYECTOS PROPIOS

Alternativas	Puntos
El CDD lleva a cabo proyectos propios gestionados a través del apoyo de otras instituciones, nacionales o internacionales	8
El CDD gestiona proyectos propios que son aplicados a través de las instituciones participantes	5
El CDD tiene actividades a favor de la comunidad, más allá del presupuesto de las instituciones logrado por la coordinación de acciones entre los actores	3
No se cuenta con proyectos comunitarios	0

Encierre en círculo la alternativa que corresponde.

OBSERVACIÓN: esta planilla se carga una vez que se tiene la matriz de evaluación contabilizada.

OBSERVACIONES: agregar toda información que considere importante relacionada a la constitución del CDD

……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……..

Instructivo de la entrevista

ACLARACIONES PREVIAS:

- ✓ La guía de entrevista tiene como objetivo recoger la información que hace referencia a la fortaleza o debilidad del distrito en su conjunto. Las preguntas se elaboraron para seleccionar los puntajes de las casillas de la derecha. No existen puntajes intermedios
- ✓ Debe quedar debidamente asentada la fecha de la entrevista, así como la persona que realizó la entrevista (entrevistador). Esto es de importancia sobre todo para aquellas ocasiones en que se necesite confirmar datos o informaciones.
- ✓ Localidad/distrito: debe anotarse el nombre completo, así como el departamento al que corresponde.
- ✓ Entrevistados: Con el fin de obtener información válida del distrito, se entrevista inicialmente a los representantes de los cuatro actores que forman parte del CDD. El primero debe ser el intendente municipal o en su defecto, la persona designada por él (en este caso incluir el cargo del mismo). Luego seguir con los miembros del sector económico, de la sociedad civil y de las instituciones públicas.
- ✓ Es importante tener en cuenta *la validación de las respuestas* que emiten los actores entrevistados. En caso que los puntajes de 3 actores entrevistados coincidan puede ser aceptada como válida
- ✓ En el caso que existan respuestas que se contradigan o tengan diferentes puntajes se debe buscar evidencias para decidir cuáles son los puntos a asignar. Si no se cuenta con evidencias es recomendable entrevistar a otros miembros del CDD, a fin de tener la calificación más objetiva posible.
- ✓ La propuesta de un buen funcionamiento que se plantea tiene en cuenta tres dimensiones fundamentales: 1) la participación de los actores del Consejo; 2) la institucionalidad (el cumplimiento de normas institucionales); y 3) los resultados que son atribuibles al CDD (las acciones conjuntas).
- ✓ El formulario de entrevista cuenta con 11 variables, cada una de ellas con indicadores y puntajes correspondientes. El puntaje de cada una de ellas se debe anotar en la casilla ubicada a la derecha de cada variable. El máximo puntaje posible que puede alcanzar un CDD es 100 (100 %), distribuido de la siguiente manera: I. Dimensión Participación de actores: 44 puntos; II. Dimensión Institucionalidad: 24 puntos; III. Dimensión Resultados Atribuibles: 32 puntos.
- ✓ Toda información que se considere importante en la constitución y funcionamiento del CDD y que no figure en el formulario de entrevista se debe agregar en observaciones.
- ✓ Al terminar las entrevistas se debe llenar un solo formulario de guía de entrevista que corresponde al distrito, en caso de encontrar incoherencias en el puntaje se deberá proceder a los mecanismos de validación que se describen en el apartado de entrevistados
- ✓ Al terminar el formulario se debe trasladar los puntajes obtenidos del distrito a la hoja de registro. Así se puede tener los resultados de las puntuaciones obtenidas en cada dimensión y en el conjunto.

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO:

I. DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN DE ACTORES

Definen la existencia o no del CDD. Autoridades municipales (Ejecutivo y Legislativo), organizaciones de la sociedad civil (OSC), representantes de instituciones públicas (IP), representantes del sector empresarial (SE).

1. Autoridades municipales:

1.1. Ejecutivo municipal: de partida, se debe verificar la participación del intendente municipal en el CDD. Si no participa formalmente el intendente en el organismo, no se considera un CDD. La presencia de un funcionario que lo represente es aceptable en la medida que este funcionario incluya las decisiones del ejecutivo, aunque significa una debilidad o una dificultad, sobre todo a la hora de la toma de las decisiones o la ejecución de las mismas. En la medida en que participan los directores, la municipalidad está más involucrada, tiene más fortaleza. Las posibilidades de éxito son mayores.

¡Ojo! Puede funcionar un organismo que aglutine a actores del distrito, inclusive autorizado por la Intendencia. Éste sería un organismo distrital válido, pero NO es un CDD, ya que no se cumple con la ortodoxia asumida. Se debe hacer la entrevista con el mismo rigor.

La escala de puntuación varía entre 12 puntos y 0. El mayor puntaje cuando El intendente participa en la mayoría de las reuniones (12 puntos). Se debe diferenciar de la siguiente alternativa que señala la participación frecuente del intendente o un Director designado por él (8 puntos) y si participa sólo el representante del Ejecutivo municipal y el intendente sólo en actos protocolares (4 puntos). La no participación formal en el CDD de las autoridades del ejecutivo se califica con 0.

1.2. Legislativo Municipal: constatar la participación de concejales (del oficialismo y de la oposición). En ausencia de sus representantes, sería un CDD con problemas de gobernabilidad, pero no deja de ser un CDD, puesto que aun así podría funcionar con debilidad o fragilidad: se enfrentará con situaciones difíciles como aprobar resoluciones, ordenanzas, presupuesto municipal.

La escala de puntuación varía entre 5 puntos y 0. El mayor puntaje cuando participan del CDD concejales oficialistas y de la oposición (5 puntos). En el grado inferior se constata la participación frecuente de 1 concejal (3 puntos). Por debajo se ubica con menor puntaje cuando la participación de las autoridades del legislativo es ocasional (1 punto). La calificación 0 se asigna si ninguno de los mismos participan pero están formalmente en el CDD.

2. Actores de la sociedad civil: constatar la frecuencia de la participación de estos actores. Tienen que estar los representantes de las distintas organizaciones de la sociedad civil de la localidad. Cada distrito tiene sus particularidades (en el listado aparecen 9 opciones, marcar las que participan y agregar si existen otras que no figuran en el listado).

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. El mayor puntaje de la alternativa se da cuando participan frecuentemente 5 o más representantes de la sociedad civil (8 puntos). Menores puntajes se asignan cuando participan frecuentemente 2 o más representantes (puntaje 5) y al menos 1 representante (puntaje 3). La no participación se anota como 0.

3. Instituciones públicas o mixtas: cuantos más representantes de las instituciones públicas formen parte del CDD, se puede considerar a éste con mayor fortaleza. Particularmente, habría que señalar la importancia de los representantes de educación, salud y seguridad (prioritarios), sin menospreciar a las demás instituciones (en el listado aparecen 8 opciones, marcar las que participan y agregar si existen otras que no figuran en el listado).

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando se constata la participación de los representantes de educación, salud y seguridad y otros (8 puntos). Tiene menor puntaje cuando solamente están los representantes de las tres instituciones señaladas (5) y el nivel inferior cuando solo una de las mismas está presente. (2). La no participación se anota como 0.

4. Actores económicos: verificar la participación frecuente de estos actores económicos como representantes del empresariado, la producción y el comercio. En la medida en que participen o se integren actores de distintos ramos le da mayor fortaleza al CDD. Adecuar a los representantes de las fuerzas vivas del distrito (finanzas, comercio, etc.).

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando se constata la participación frecuente de 5 representantes del sector (8 puntos). Tiene menor puntaje cuando participan frecuentemente al menos 2 representantes (5) y el nivel inferior cuando solo participa 1 representante. (3 puntos). La no participación se anota como 0.

II. DIMENSIÓN INSTITUCIONALIDAD

Este punto tiene que ver específicamente con el funcionamiento del CDD como órgano de coordinación distrital. El cumplimiento de los distintos aspectos de la institucionalidad le da mayor o menor fortaleza, más o menos estabilidad, etc.

5. Grado de institucionalidad: conocer si el CDD cuenta con instrumentos que validen su constitución a través de personería jurídica y la participación de las

autoridades municipales. Si se cuenta con el reconocimiento municipal a través de ordenanza o a través de resolución o convenio. Disponer de la documentación en la cual se señalen los objetivos y funciones del CDD le da legalidad y credibilidad para el buen funcionamiento. Dejar constancia si no cuentan con documentación alguna.

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando el CDD tiene personería jurídica y reconocimiento municipal a través de ordenanza o resolución (8 puntos). En menor grado ubicamos al CDD que cuenta con reconocimiento municipal a través de ordenanza municipal –sin personería- (puntos 5) y si tiene reconocimiento municipal a través de ordenanza o convenio se le asigna 3 puntos. Calificación 0 si no cuenta con ninguna documentación de reconocimiento.

6. Documentos de formalidad institucional: conocer si el CDD lleva libro de actas al día y cuenta con mecanismos de convocatoria. Verificar si el libro de actas está al día y si los mecanismos de convocatoria son formales. El cumplimiento de estas formalidades le da el perfil de seriedad y transparencia a las reuniones y la posibilidad de que los vecinos interesados puedan recurrir al mismo en caso de interés personal o colectivo.

La escala de puntuación varía entre 6 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando el CDD cuenta con los documentos de formalidad institucional señalados (6 puntos), se asigna menor puntaje si el libro de actas no está al día o los mecanismos de convocatoria no son formales. Cuando no cuentan con registros, ni procedimientos de convocatoria claros se anota 0.

7. Calidad de las reuniones: conocer el cumplimiento de formalidades de la institución en cuanto a la participación de los actores involucrados.

7.1. Frecuencia: La periodicidad de las reuniones se debería verificar en las actas y/o libros de asistencia. No tomar solo la información que da la persona entrevistada.

La escala de puntuación varía entre 6 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando el CDD se reúne periódicamente con quorum 1 vez al mes (6 puntos) Si se reúnen con menos frecuencia por falta de quórum correspondiente (3 puntos). Sin periodicidad, se anota 0.

7.2. Toma de decisiones: en el momento de las discusiones o del tratamiento de algún tema, las decisiones se toman por consenso luego de una deliberación entre los miembros o por mayoría luego de deliberación entre los miembros.

La escala de puntuación varía entre 6 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando el CDD adopta sus decisiones por consenso luego de una deliberación entre los miembros (6 puntos). Por mayoría luego de una deliberación entre los miembros

(4 puntos). Si las decisiones se toman en un ejecutivo luego de una deliberación entre los miembros (2 puntos) y si lo decide el presidente sin deliberación, se anota 0.

III. DIMENSIÓN RESULTADOS ATRIBUIBLES AL CDD

8. Plan Estratégico de Desarrollo (PED) o Agenda de trabajo: consultar si el CDD cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo o Agenda de trabajo. Contar con un PED elaborado, aprobado y vigente manifiesta la decisión de llevar a cabo acciones que beneficien al distrito

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. Si el mismo ha sido elaborado en forma conjunta por los actores y establecido formalmente por acuerdo firmado u ordenanza municipal, y, tenido en cuenta para las acciones futuras (8 puntos). Elaborado en forma conjunta por los actores y establecido formalmente por acuerdo firmado u ordenanza –no se la tiene en cuenta para las acciones- (5 puntos). Elaborado en forma conjunta por los actores (3 puntos). En caso de que no cuenten con planes se califica 0.

9. Incidencia en el presupuesto municipal: Ésta constituye una de las acciones más claras orientadas a la participación de los actores del distrito en el proceso que les afecta directamente. Es el momento en que las autoridades habilitan el espacio institucional para que los vecinos puedan expresar sus intereses.

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando el anteproyecto de presupuesto municipal es presentado en reuniones para escuchar sugerencias y se establecen modos de información de las aprobaciones en la Junta Municipal (8 puntos). El CDD se informa del presupuesto municipal, de gastos corrientes y de inversión, en forma desagregada (5 puntos). El CDD se informa del presupuesto municipal en lo que concierne a los temas tratados en las reuniones del mismo (3 puntos). Si no se tiene conocimiento del presupuesto municipal se califica 0.

10. Contralor de acciones de las instituciones: averiguar si las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan acerca de los planes, proyectos y están abiertas a las inquietudes del Consejo.

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. El mayor puntaje se asigna cuando las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan sobre planes, proyectos y están abiertas a las inquietudes del Consejo (8 puntos). Si las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan sobre planes y proyectos (5 puntos). Algunas de las instituciones y organizaciones participantes del CDD informan sobre planes, proyectos que tienen (3 puntos). Si las Instituciones no informan de sus acciones con la ciudadanía, se califica 0

11. Proyectos propios: conocer si el CDD lleva a cabo proyectos propios gestionados a través del apoyo de otras instituciones, sean nacionales o internacionales.

La escala de puntuación varía entre 8 puntos y 0. Se asigna el mayor puntaje en los casos en el que el CDD lleva a cabo proyectos propios gestionados a través del apoyo de otras instituciones, sean estas nacionales o internacionales (8 puntos). El CDD gestiona proyectos propios que son aplicados a través de las instituciones participantes (5 puntos). El CDD tiene actividades a favor de la comunidad, más allá del presupuesto de las instituciones logrado por la coordinación de acciones entre los actores (3 puntos). Si no se cuenta con proyectos comunitarios, se califica 0.

BIBLIOGRAFÍA

Bogado, Daniel (2015) "Consejos de desarrollo distrital. Una propuesta de conformación", Documento de trabajo. Sin lugar, Sin fecha, Instituto Desarrollo.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (2000): "Consejo local de salud. Aspectos organizativos", CIRD, Asunción. Disponible en: http://www.cird.org.py/salud/docs/CLS_Aspectos_Organizativos.pdf (recuperado en marzo de 2015).

Proyecto Katupyry (2013): "Informe del relevamiento de datos de las mesas de coordinación interinstitucional distritales (MCIS) y departamental (MECID-DAR) del departamento de Caazapá", en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural para el Fortalecimiento del Sistema de Gestión Territorial en Itapúa y Caazapá, Asunción.

Ley n° 3.666/10 Orgánica Municipal.

Ley n° 426/94 Orgánica Departamental.

Rodríguez, José Carlos (2014): *Vínculos y territorio*, Instituto Desarrollo, Asunción.

Secretaría Técnica de Planificación (STP), Secretaria del Ambiente (SEAM) (2012): *Guía para la planificación de municipios en Paraguay,* Universidad Externado de Colombia/UNFPA/GIZ/AECID, Asunción.

STP Secretaria Técnica de Planificación (STP) (2011): *Plan marco nacional de desarrollo y ordenamiento territorial del Paraguay*, STP, Asunción.

Vázquez, Fabricio. (2006): *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, UNFPA, Asunción.

Villalba, R.; Martínez, B.; Denis, S. (2013): *Fortalecimiento del capital social para el desarrollo. El caso Carapeguá*, Instituto Desarrollo, Asunción.

ANEXO

Algunas experiencias previas sobre la constitución de CDD

Indicadores que hay que tener en cuenta	Información obtenida de dos localidades (según entrevistados)			
	Carapeguá (Entrevista 1)	Carapeguá (Entrevista 2)	Ñemby (Entrevista 3)	Carapeguá/Ñemby (Entrevista 4)
Qué es el CDD (herramienta)	Órgano consultivo que marque la ruta hacia donde tiene que avanzar el proceso de desarrollo del municipio.		Organismo aglutinador de los distintos actores del municipio. Une las fuerzas de los distintos actores distritales.	Articulador para que la política pública sea más efectiva y llegue a la gente. Tener una visión compartida. Desarrollo de la comunidad.
Funciones que cumplen o que deberían cumplir	Instancia de articulación y de diálogo entre los diferentes actores; espacio para plantear problemas comunitarios y encontrar soluciones.	Es como tener un censo, un diagnóstico exacto de la problemática de la gente en los barrios y en las compañías.	Desarrollo de la comunidad. Se debe contar con un plan de la ciudad, claro, conciso y preciso; a corto, mediano y largo plazo.	Orienta al intendente sobre en qué intervenir. Favorece la participación y el diálogo constante entre el intendente y los vecinos. Fortalece el capital social.
Constitución legal		Hay una ordenanza que lo regula. No sé si debería tener personería jurídica.	A través de una ordenanza municipal.	Ordenanza municipal.
Quiénes son los actores que deben lo conformar	Intendente, Junta Municipal, representantes de organizaciones civiles formalizadas, instituciones del Estado (Salud, Educación, MIC, MAG), organizaciones religiosas, representantes de la niñez, juventud, deporte, comercial, producción, policial.	El intendente municipal, representantes de la Junta Municipal; todos los agentes locales que tengan bases; representantes de las organizaciones de vecinos, de las iglesias, de la educación, la salud, COPACO, SENASA, SNPP CODENI, comisaría; gremios de comerciantes y empresarios.	Intendente, con algunas dependencias, Junta Municipal; educación, salud, policía, cura párroco, jóvenes, cámara de comerciantes, fuerzas vivas.	Intendente municipal, actores locales representativos captados a través del Aty Guazú; líderes de instituciones del distrito: salud, educación, policía, Registro Civil, Crédito Agrícola, DEAG, Sinafocal, empresarios, comerciantes, cooperativas, ONG.
Estructura	Presidido por el intendente municipal, un secretario de actas, secretario ejecutivo, funcionario de la municipalidad con capacidad técnica y reconocimiento social. Se debe reunir una vez al mes.	Debería ser como cualquier organización horizontal: se elige entre pares. Si le pones al intendente, alguna gente no participa. Se debe reunir cada 15 días.	Intendente, Junta Municipal; todas las fuerzas vivas.	Intendente municipal, encargado del Consejo, secretario ejecutivo, funcionario municipal. Reuniones cada mes.
Número de participantes	Número no mayor a 15 representantes.	Tiene que haber un titular y un suplente; de 12 a 15 personas.	Entre 10 y 20 representantes	Entre 20 y 30 representantes
De quién tiene que depender			De la Municipalidad, si no, no funciona.	
Logros obtenidos. Aspectos positivos	Articulación interinstitucional, participación de las instituciones del municipio y de representantes de la sociedad civil organizada. Mayor transparencia en la gestión y orientación de los esfuerzos de la municipalidad. Participación de la gente en la toma de decisiones.	Se hizo la planificación estratégica y el POA. La gente comprendió que tenía fuerza para incidir en políticas públicas. Se conformó una Contraloría Ciudadana. Trabajo en coordinación con el intendente. Se consiguió transferencia de	Interinstitucionalidad. Apoyo de la Junta Municipal y la Intendencia. Buena gestión y buen relacionamiento con la gente.	Para la comunidad: visibilidad al municipio, gestión de proyectos más eficientes. Articulación: gestión articulada de recursos propios y entre las distintas instituciones.

	Fortalecimiento del capital social.	fondos para infraestructuras (*royalties*).		
De qué depende que salga bien	Tiene que iniciarse con un grupo impulsor de 4 a 5 personas conformado por notables de diferentes sectores. Entre ellos el intendente. Sería ideal que esté integrado por la STP o una ONG. Un equipo técnico capacitado en elaboración de proyectos.	Que la gente esté organizada y que sea consciente (incidencia).	De la voluntad política. Tiene que haber seguimiento.	El puntal del CDD es la voluntad política del intendente. Cuando tiene claro que le da visibilidad se juega por el CDD.
Logros sin CDD	No hay porque las decisiones se toman en forma unilateral.	No porque la visión de las autoridades es muy parcial cuando no tiene a su gente organizada.	Difícil. En Ñemby el CDD desapareció.	
Aspectos negativos	Instancia no acertada fue Saso Pyahu como instancia de articulación nacional y regional. Evitar la creación de instancias paralelas (CAI; UTGS). Que no haya superposiciones. Varias instancias entorpecen mucho y confunden. Los cambios de autoridades traen consigo cambios en el CDD	La gente está acostumbrada a que vengan y la organicen, subsisten prácticas prebendarías. Ahora mismo no funcionan los CDD.	El CDD se forma cuando se va a recibir fondos, cuando va a salir en la TV. Después desaparece, no tienen continuidad. Falta de voluntad política. El CDD ya desapareció. En Ñemby el 99,9% de la gente que participó lo hizo por interés personal.	
Sugerencias	Que a nivel de gobierno haya consensos y que la STP baje una línea de acción donde se plantee que la instancia de articulación del gobierno central y los municipios serán los CDD. Cuando un ministerio tiene que implementar un proyecto distrital pase por los CDD.	Que el CDD fuerce la práctica del presupuesto participativo, las audiencias públicas. Que se consolide entre el gobierno local, departamental y nacional. Que no funcione como compartimento estanco. Que el intendente no sea (necesariamente) el presidente del CDD.		

Fuente: Elaborado con base a Daniel Bogado (2015).

SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

consultoria social
ALTERNATIVA