



## ***PUENTES AL DESARROLLO INCLUYENTE***

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS EXITOSAS  
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este documento es propiedad de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Paraguay.

No persigue fines de lucro; por lo tanto, no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero.

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

El análisis y las recomendaciones que aquí aparecen no reflejan, necesariamente, las opiniones del PNUD Paraguay.

## **FICHA TÉCNICA**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Lorenzo Jiménez de Luis, *Representante Residente*

Ana Inés Mulleady, *Representante Residente Adjunta*

Rocío Galiano, *Representante Residente Auxiliar (Programa y Comunicación)*

Rosmary Zanotti, *Oficial de Programa, Pobreza y Gestión de Riesgos*

Eduardo Allende, *Asesor Técnico de Proyectos de Pobreza*

Caterine Galeano, *Administradora de Proyectos de Pobreza*

## **EQUIPO TÉCNICO:**

Marcelo David Sandoval, *Sistematizador de Proyectos*

Corrección del texto: Alberto Muñoz Aguirre

Diseño y diagramación: CreativePARK

Impresión: AGR Servicios Gráficos

Reportaje fotográfico e imagen en la portada: PNUD Paraguay / Marcelo David Sandoval

Copyright © PNUD 2012

Todos los derechos reservados

Impreso en el Paraguay

# ***PUENTES AL DESARROLLO INCLUYENTE***

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS EXITOSAS  
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



# CONTENIDO

## MENSAJES

### **Introducción..... 10**

1. Del alivio a la superación de la pobreza ..... 10
2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ..... 12
3. Reportaje: cruce de caminos ..... 16
4. Antecedentes ..... 23
5. Lógica de intervención del proyecto ..... 27

### **I. LA POBLACIÓN META Y SUS NECESIDADES ESPECÍFICAS ..... 33**

Componente: Estudios técnico-científicos

1. Estudios previos ..... 34
2. Etapas de la investigación ..... 35
3. Publicación Nuevas Formas de Comprender la Pobreza. .... 36
4. Testimonios: referentes del Departamento de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) ... 47

### **II. INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO SOCIAL..... 49**

Componente: Microfinanzas inclusivas y generación de ingresos

1. Banca comunal (antecedentes)..... 50
2. Metodología..... 52
3. Resultados, repercusiones y réplicas..... 55
4. Testimonio: Mirna Báez, oficial de crédito del Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH) ..... 57

### **III. GÉNERO, POBREZA, PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN ..... 59**

Componente: Fortalecimiento del tejido social con perspectiva de género

Componente: Seguridad alimentaria

1. Necesidad de propiciar el desarrollo interno de las personas atendidas ..... 60

2. Abordaje de las comunidades .....	62
3. Diseño del componente “Fortalecimiento del Tejido Social” .....	63
4. Estructuración social en el territorio atendido .....	63
5. Estrategia de intervención .....	64
6. Mapeo de servicios disponibles para la población .....	64
7. Sensibilización sobre la Política Pública para el Desarrollo Social .....	65
8. Fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Distrital .....	65
9. Particularidades en la vinculación con el Programa Tekoporã.....	65
<b>IV. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AUMENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA... 69</b>	
Componente: Asistencia técnica productiva	
1. Situación previa de las familias asistidas .....	70
2. Metodología de trabajo .....	70
3. Actividades complementarias .....	72
4. Composición de comités .....	74
5. Rubros producidos.....	76
6. Resultados.....	77
7. Situación actual .....	81
8. Resumen y testimonio: Antonio Vives, especialista en modelos de estructuración público-privada.....	83
<b>V. PARTICULARIDADES CULTURALES Y ATENCIÓN A LA POBREZA..... 85</b>	
Componente: Plan de apoyo económico a familias indígenas	
Componente: Fortalecimiento del capital humano	
1. Atención a familias indígenas .....	86
a. Adaptación del marco lógico del proyecto a particularidades en el terreno .	86
b. Necesidad de articular la cooperación dentro del territorio .....	88
2. Atención a la primera infancia pobre en el contexto rural .....	88
a. Adaptación de metodologías usadas en zonas urbanas.....	89
<b>CONCLUSIONES..... 91</b>	

# *Mensaje de Lorenzo Jiménez de Luis,*

*Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Paraguay*

**E**s para mí una gran satisfacción presentar este documento que sistematiza la experiencia obtenida en la ejecución del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Paraguay en virtud a su mandato y al compromiso establecido con el Estado paraguayo, en el interés de promover el fortalecimiento del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Todo esto ha tenido lugar gracias al importante apoyo del Fondo Fiduciario España-PNUD.

Conjuntamente con la Secretaría de Acción Social, el PNUD ejecutó el proyecto resumido en esta publicación, trabajando con un grupo de 600 familias de dos distritos del departamento de Caazapá, recomendado para ese tipo de asistencia.

Puentes al Desarrollo Incluyente ha abordado uno de los temas definidos como prioritarios para el mundo en la Cumbre del Milenio: la pobreza y el hambre; y ha llegado a resultados significativos, cuyo análisis puede ser importante en el camino de ofrecer mejores respuestas a la población en situación de vulnerabilidad.

En todo el mundo, como también en Paraguay, se buscan mecanismos que promuevan el Desarrollo Humano, es decir, que abran oportunidades para todas las personas de forma que éstas puedan ejercer su libertad para vivir la vida que valoran. Esto no ocurre con quienes están en situación de pobreza e indigencia, ya que las circunstancias por las que atraviesan representan una limitación extrema para el despliegue de sus potencialidades. Es por esto que dichas personas deben ser atendidas con urgencia; pero la asistencia proveída no puede limitarse a los aspectos meramente económicos, sino que debe buscar una construcción amplia que, contando con la apropiación por parte de ellas, las impulse hacia un futuro con nuevas y mejores condiciones personales y sociales.

En este sentido, la orientación y objetivos del proyecto apuntaron a edificar un modelo de desarrollo que tendiera a la superación de la pobreza en el territorio atendido, promoviendo las

capacidades humanas de los beneficiarios, abriendo canales para una protección social más amplia y configurando una red de negocios protagonizada por las familias asistidas, mediante la cual pudieran generar nuevos ingresos hasta un punto tal de autosuficiencia que no siguieran necesitando las transferencias monetarias del Estado.

Tan ambicioso objetivo no hubiese podido ser alcanzado sin la activa participación de empresas privadas que se predispusieron a implementar esquemas de negocios inclusivos, en los cuales se vieron beneficiadas todas las partes. Esta experiencia nos lleva pues a confirmar la importancia que puede tener el sector privado dentro de la política de desarrollo social y en las estrategias de lucha contra la pobreza. Se debe insistir, sin embargo, en que nada se hubiese logrado si la misma población atendida no tomaba en sus manos el proceso de su crecimiento tanto en lo personal como en lo social, lo que enfatiza la importancia de un enfoque centrado en las personas como vía para avanzar en este campo.

El Estado paraguayo viene construyendo un nuevo sistema de protección social, que plantea un modelo de integración de los servicios públicos que van dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad, tomando como elemento articulador los programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad. Esperamos que los resultados del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente puedan ser útiles en el proceso de ajustes y proyecciones de dicha red de servicios, considerando la estrecha relación que existe entre la concepción del mencionado Sistema y el diseño del proyecto.

Confiamos además, que la riqueza de experiencias que ha dejado el trabajo que aquí se documenta, pueda servir de inspiración para seguir transitando el camino hacia un nuevo pacto social que permita la superación definitiva de la pobreza en el Paraguay.

# *Mensaje de Cristina Aldama Calles,*

*Coordinadora en funciones de la Cooperación Española en Paraguay*

**E**spaña y Paraguay renovaron en octubre de 2011 los Acuerdos Bilaterales de Cooperación, en un marco de asociación amplia que significa establecer una cooperación a largo plazo basada en los principios de Eficacia de la Ayuda. El objetivo principal de esta asociación es trabajar en “una estrategia compartida hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza”.

En el ámbito de la acción multilateral en materia de cooperación, España ha promovido una alianza con el PNUD para avanzar en la consecución de los ODM de las Naciones Unidas, que se ha materializado en la constitución del Fondo Fiduciario España-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe”. Este Fondo Fiduciario representa un compromiso importante de cooperación con los países de la región, en particular en el apoyo a las políticas públicas de combate a la pobreza y a la gobernabilidad democrática.

La relación bilateral con Paraguay y el compromiso internacional con el Fondo Fiduciario, han permitido a lo largo de los dos últimos años el financiamiento del Programa “Puentes al Desarrollo Incluyente”, cuyos principales resultados y lecciones aprendidas se ofrecen en esta publicación.

El objetivo del Programa ha sido ampliar las capacidades y oportunidades de familias en situación de vulnerabilidad, poniendo especial énfasis en las mujeres y en los jóvenes. A lo largo de sus 24 meses de ejecución, aproximadamente 600 familias en situación de pobreza han sido beneficiadas y se han dado pasos importantes para promover un modelo de desarrollo para un territorio específico, en este caso el Departamento de Caazapá y que puede ser replicado en todo el país.

Familias que han mejorado sus ingresos, comités de mujeres y de productores que han accedido a mecanismos formales de crédito, instituciones financieras que han incorporado nuevos instrumentos para atender a la población más necesitada. La participación del sector privado y de los gobiernos locales, son resultados positivos alcanzados en la ejecución de este Programa.

La experiencia obtenida permite concluir que el apoyo a la población en situación de pobreza debe ser sostenido en el tiempo y con un abordaje integral. Debe partir de un empoderamiento de los procesos por parte de los y las beneficiarias y por supuesto de políticas de Estado que impulsen estos procesos. Puentes al Desarrollo Incluyente ha sido una experiencia en este sentido, pero es necesario seguir avanzando y profundizando en ello, ámbito en el que España mantiene su compromiso con Paraguay.



# PRESENTACIÓN

La superación de la pobreza exige una atención integral e integrada, es decir, que todos los actores y todas las acciones se potencien y estén articuladas de una manera sistémica con vista al logro de tan alto objetivo.

El desafío no es sólo aliviar la pobreza y sus consecuencias, sino también encontrar nuevas formas y nuevos modelos de discutir, elaborar e implementar programas sociales para superarla. Nuestro país requiere de procesos diferentes, procesos incluyentes, donde es necesario asumir una perspectiva de derechos que permita generar acciones para su satisfacción.

La necesidad de contribuir para mejorar la calidad de vida de los y las compatriotas en situación de pobreza y vulnerabilidad, nos obliga a generar experiencias que permitan fortalecer y buscar mecanismos de participación de todos los actores, para el logro eficaz de los resultados planteados en el marco de las políticas de protección y promoción social.

Puentes al Desarrollo Incluyente ha sido fruto del esfuerzo conjunto del gobierno nacional, la cooperación internacional, la academia, el sector privado y la sociedad civil. Éstos actores se unieron en pos del desarrollo de una intervención capaz de generar una experiencia en la que confluyeron diferentes acciones que articulada y sinérgicamente, fueron construidas en un determinado territorio con la participación amplia y activa de los diferentes actores que contribuyen a atender el drama de la pobreza y superarla.

La información contenida en esta publicación constituye un aporte importante en nuestro compromiso por buscar la inclusión social de las poblaciones en situación de pobreza extrema, que en gran proporción están contenidas en programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

La experiencia aquí relatada demuestra que el apoyo a la población en situación de pobreza debe ser sostenida en el tiempo, y que debe darse en un proceso progresivo que comienza con la transferencia monetaria. Al mismo tiempo, el apoyo debe extenderse y abarcar otros aspectos que hacen a la vida humana, impulsando el proceso de superación de la pobreza desde una perspectiva de derecho.

Estamos seguros que este aporte será relevante para hacer frente a una realidad que nos desafía y una sociedad que requiere de acciones concretas que permitan superar la pobreza y la desigualdad.

# INTRODUCCIÓN

## *Del alivio a la superación de la pobreza*

En septiembre del 2000, los dirigentes de 189 naciones se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York para aprobar la Declaración del Milenio, comprometiéndose a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza e indigencia, y establecieron una serie de objetivos a plazos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo término quedó fijado para el 2015.

Se impulsaron múltiples acciones y reflexiones en ese marco y hoy es muy nutrido el debate que busca perfeccionar métodos para erradicar definitivamente la pobreza en el mundo. Entre las metodologías exitosas, las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) permitieron una mejoría en la calidad de vida de millones de personas afectadas por la pobreza en nuestra región.

El Programa Tekoporã, que sigue la metodología mencionada, se empezó a implementar en el 2004 en el Paraguay y actualmente está catalogado como una de las acciones emblemáticas del Estado para la protección social. Los aportes monetarios a familias en situación de pobreza e indigencia son considerados un deber del Estado hacia personas que deben ser atendidas en razón de los derechos que les corresponden.

Las evaluaciones iniciales de Tekoporã arrojaron informes alentadores, al tiempo de señalar problemas que deben ser tenidos en cuenta y buscadas sus soluciones. Hay que considerar que la implementación de este programa debe transitar necesariamente por un proceso de construcción, y por lo tanto, son importantes las indagaciones constantes que permitan ajustes sucesivos.

Fue así que, sobre la base de acuerdos entre el Estado paraguayo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –en el marco del apoyo brindado por el Fondo Fiduciario de España– se diseñó el proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, que planteaba mecanismos para que algunas familias viviendo en situación de vulnerabilidad (que hayan recibido asistencia de Tekoporã por lo menos durante tres años), pudieran integrarse a la dinámica productiva dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Al encarar este desafío, quedaba claro que la propuesta debía trascender los aspectos meramente económicos; era urgente encontrar un modelo de intervención que diera soluciones integrales al complejo y apremiante problema de la pobreza; y que aporte al despliegue de la política social en el país. Fue con este enfoque que

se llevó a la práctica el trabajo, apuntando a 600 familias beneficiarias de Tekoporã, residentes en los distritos de Buena Vista y Abaí del departamento de Caazapá, para llegar, finalmente, a algunos descubrimientos reveladores.

La experiencia de Puentes comprobó que las TMC, además de asegurar el cumplimiento de los derechos de la población en situación de vulnerabilidad, pueden ser capaces de estimular el desarrollo personal de los miembros de las familias asistidas, llegando a constituirse incluso en un dinamizador de las economías locales. Asimismo se ha corroborado que el impulso de planes de negocios inclusivos con la participación del sector privado y la oferta de microcréditos para el pequeño productor, como también el fortalecimiento del tejido social, del capital humano y de la capacidad productiva de las comunidades afectadas por la pobreza son acciones necesarias, y que el Estado tiene la estructura suficiente para ocuparse de ellas de inmediato.

Los programas de TMC se convirtieron en un instrumento central para el combate a la pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe; dichos programas operan hoy en 18 países de la región, beneficiando a más de 25 millones de familias<sup>1</sup>. Así como en el resto de la región latinoamericana, también en Paraguay las TMC representan un aporte importante para familias en situación de pobreza e indigencia. La experiencia obtenida en la implementación de Puentes al Desarrollo Incluyente, ha inspirado reflexiones sobre la gran variedad de aspectos que deben ser tenidos en cuenta para llegar a abordar integralmente la problemática de la pobreza, pasando así de acciones para su alivio, a estrategias que la erradiquen definitivamente.

La Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 será considerada en esta publicación, pues contiene importantes claves para dar respuesta a la pregunta planteada en el párrafo anterior: dicha política delinea

un modelo de intervención muy afín a la experiencia que se compendia en este documento. La presente sistematización aporta datos que podrían ser útiles como referencia al investigar posibles formas de implementar la mencionada política, o como previsión de problemas que pudieran suscitarse al ponerla en marcha.

La mayor parte del análisis se centra en la práctica del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, se describe la metodología y los resultados de cada uno de sus componentes. Pero antes de comenzar el estudio, se introduce un trabajo periodístico, una nota de color que busca dar contexto sobre el escenario de la intervención, caracterizando a sus beneficiarios y la forma en que desarrollan sus vidas; se espera, de esta manera, facilitar el acercamiento a la problemática que ha de tratarse desde una mirada humana y desde una sensibilidad que observe a esas personas en toda su dignidad.

1 CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. Programas de transferencia condicionadas, balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2011.



# Los Objetivos de Desarrollo del Milenio\*

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan las necesidades humanas y los derechos básicos que todos los individuos del planeta deberían poder disfrutar: ausencia de hambre y pobreza extrema; educación de buena calidad, empleo productivo y decente, buena salud y vivienda; el derecho de las mujeres a dar a luz sin correr peligro de muerte y un mundo en el que la sostenibilidad del medio ambiente sea una prioridad, en el que tanto mujeres como hombres vivan en igualdad.

El mundo ha logrado éxitos notables en materia de reducción de la pobreza, empoderamiento de las mujeres y un mayor acceso a los servicios esenciales como educación, salud y agua potable. A medida que los países avanzan, van acumulando valiosa experiencia que puede ser utilizada con mayor énfasis para acelerar el progreso. En otros casos, el progreso se ha desacelerado, lo que indica que existen obstáculos subyacentes que tienen que ser solucionados.

Con meta en el 2015, los ODM proporcionan un marco a toda la comunidad internacional para trabajar juntos hacia un objetivo común, asegurándose de que el desarrollo humano llegue a todos en todas partes. Los ODM se pueden cumplir si todos los actores hacen su parte. Los países pobres se han comprometido a gobernar mejor e invertir en sus poblaciones con sistemas de salud y educación. Los países ricos se han comprometido a apoyarlos a través de la asistencia, alivio de la deuda a través de un sistema comercial más justo, entre otros.

\* Fuente: [www.undp.org](http://www.undp.org)

El PNUD trabaja con un amplio grupo de asociados en la creación de coaliciones para el cambio a fin de apoyar los ODM a nivel global, nacional y regional, medir el progreso hacia su logro y ayudar a los países a establecer la capacidad institucional, las políticas y los programas necesarios para alcanzarlos.

Los ODM todavía se pueden conseguir. La pregunta clave hoy es cómo acelerar el ritmo de progreso que hemos presenciado durante la última década. La experiencia de estos últimos diez años ofrece suficientes ejemplos de estrategias eficaces, y proporciona los medios necesarios para conseguir los ODM en el 2015.



*La Declaración del Milenio es la promesa más importante que jamás se ha hecho a las personas más vulnerables del mundo. Las responsabilidades que se derivan de la Declaración han generado un nivel sin precedentes de compromiso y colaboración para mejorar las vidas de miles de millones de personas, y para crear un ambiente que contribuya a la paz y la seguridad mundial.*



## Tierras fértiles y onduladas.

La cordillera del Vvyturuzu cruza el norte del departamento de Caazapa, de este a oeste; atravesando territorios en el distrito de Abaí.





**Expansión de la frontera agrícola.**  
La agricultura extensiva avanza en detrimento de las zonas boscosas.





## CRUCE DE CAMINOS <sup>2</sup>

*En el distrito de Buena Vista la visibilidad es perfecta casi todo el año. Lo que capta la mirada podría llegar hasta 20 Km. si no fuera interrumpido por los muros de profusa vegetación que todavía quedan en toda la circunscripción. La tierra allí es de menor calidad que en otros distritos de Caazapá; y algunos dicen que este hecho define la vida de sus habitantes, para bien y para mal.*

El aspecto positivo de vivir sobre un suelo menos fértil es que para la agricultura extensiva, esos terrenos no son tan atractivos como otros; en la zona de Buena Vista, casi no existen grandes campos plantados con soja como hay en Abaí (por ejemplo); y de esta manera, la población no debe preocuparse demasiado por eventuales problemas de salud provocados por agroquímicos, ni está tan presionada a alquilar sus tierras a grandes explotaciones agrícolas para conseguir algún ingreso; los cauces de agua tampoco corren peligro y la deforestación, de cierta forma, está bajo control.

Algo que sí preocupa a los pobladores locales, es el futuro de sus hijos e hijas. A lo largo de los años,

las cosechas no les han sido muy fructíferas; no tanto por la menudada debilidad del suelo, sino por una serie de factores que incluyen: el desconocimiento de técnicas de cultivo, la falta de compradores para los productos, la poca infraestructura con que cuentan, la incapacidad de acceder al crédito y en resumen, la inexperiencia en el campo productivo, que al haber sido arrastrada tanto tiempo, haría difícil cualquier intento de mejorar la vida de estas personas si el aporte influyera solo en los aspectos tangibles de sus vidas. Todas estas carencias y algunas otras, hacen de Buena Vista una de las zonas más pobres del Paraguay.

El hecho de que Buena Vista, junto con Abaí hayan sido catalogadas

entre las de mayor privación económica del territorio paraguayo, volcó al Gobierno y a la cooperación internacional a la atención urgente de las necesidades de sus pobladores. Por los caminos de tierra roja que cruzan estos parajes, transitan vehículos de organizaciones que implementan diversos proyectos y que en general han podido coordinarse entre sí, sobretodo por la ventaja de que Caazapá si cuenta con un plan de desarrollo, que fue diseñado participativamente a mediados de la década pasada, por impulso de la cooperación alemana.

Estas dos localidades, son de las primeras donde se implementó el Programa Tekoporã, mediante el cual el gobierno asiste con dinero a algunas familias que viven

<sup>2</sup> Escribe: Marcelo David Sandoval. Este reportaje recopila anécdotas e historias de vida de los beneficiarios y agentes del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, relevadas durante el proceso de sistematización.



## CAAZAPÁ

El Departamento de Caazapá está situado en la zona central de la Región Oriental de la República del Paraguay, entre los paralelos 25°30' y 26°45' de latitud sur y los meridianos 55°15' y 56°45' de longitud oeste. Con una superficie de 9.496 km<sup>2</sup> y 139.517 habitantes, residen en Caazapá 15 personas por cada km<sup>2</sup>. Está dividido en 10 distritos, y su capital lleva el nombre del departamento. Su clima es suave y agradable; con un total de 185 mm de precipitación al año, es uno de los más lluviosos del país. La cordillera Ybytyruzú cruza el norte del departamento; donde el terreno es elevado, ondulado y cubierto de bosques. Al sur y oeste los terrenos son bajos, con algunos esteros y extensos campos de pastoreo. En la parte central del departamento la topografía es plana, regada por numerosos ríos y arroyos.

El crecimiento poblacional en los últimos cuarenta años ha sido lento y gradual. Actualmente concentra al 2,7% de los habitantes del país. Su población es eminentemente rural, sin muchas diferencias respecto al sexo. Predomina el grupo infantil, los jóvenes registran similares porcentajes que los adultos, y las personas de 60 años y más representan una proporción bastante menor. Por otra parte, de cada 10 personas 9 tienen nacimiento registrado, mientras que 6 cuentan con Cédula de Identidad. Más de 2.500 personas de comunidades indígenas Mbya y Ache, viven en las zonas rurales de los distritos de Abaí, San Juan Nepomuceno y Tavaí.

El total de viviendas particulares ocupadas y con personas presentes suma más de 28.000, cifra que no alcanza a duplicar el total del año 1962, lo que concuerda con el bajo crecimiento de la población. El promedio actual de habitantes por vivienda es de 5. Importantes aumentos se dieron en las proporciones de cobertura de luz eléctrica, acceso a agua por cañería y a baños con conexión a pozo ciego o red cloacal. El 6% de las viviendas posee algún sistema de recolección de basura.

El crecimiento económico de Caazapá ha sido lento, así como lo fue el crecimiento de su Población Económicamente Activa.

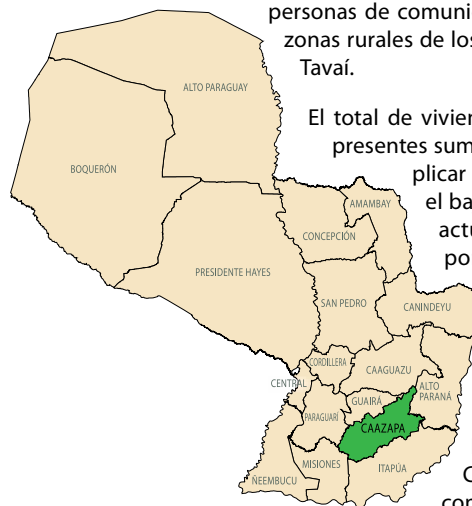
De cada 10 pobladores activos económicamente en el departamento en el año 2002, 7 estaban ocupados en el sector primario; pero la proporción de desocupados se mantenía prácticamente idéntica desde hacía 40 años, siendo la más alta del país.

Fuente: ATLAS CENSAL. DGEEC 2004.



en situación de pobreza, que son seleccionadas de acuerdo a 18 variables que incluyen entre otras: la cantidad de hijos que crían, el número de adultos mayores en el hogar, el acceso a servicios de salud y educación, las características de la vivienda, el idioma que hablan y la ocupación del jefe del hogar y de su cónyuge.

La vida y la muerte convergen en esos caminos igual que en cualquier lugar del mundo, pero la vitalidad de la naturaleza y la crítica situación de las personas que viven aquí, plantean un contraste tan intenso entre abundancia y necesidad, que al hacer un esfuerzo por comprender tal antagonismo, se abre una oportunidad para observar con otros ojos la existencia humana y las contradicciones de la sociedad actual.



Si se quisiera seguir avanzando después de ser testigos de tanto desequilibrio, se haría necesaria alguna reconciliación en la conciencia; pues no se lograría nada nuevo insistiendo en atribuir simplemente al pasado la responsabilidad de tanta penuria, ni al seguir defendiendo las posturas que ponen a unos y a otros como los artífices del infortunio.

Al ver tan fuerte contraste, se hace necesario comprender la pobreza nuevamente, se hace evidente la importancia de encarar el tema desde otra sensibilidad.

Si bien los caminos en Buena Vista casi no varían su aspecto durante el año, en Abaí cambian siempre y muy rápido: flores amarillas de canola, espigas doradas de trigo, soja tierna o seca... invaden el paisaje sucesivamente y cada vez queda menos espacio para bosques y viviendas; el modelo productivo vigente así lo indica.

En medio de aquellas plantaciones permanece un monte: si uno se adentraba en él, caminando por sinuosos senderos entre tupi-



da sombra, descubría una cruz: su inscripción recuerda que en ese lugar dejó este mundo Juan Ángel Benítez, en el 2008, a la edad de 75 años. Se dice que, durante su vida, Juan Ángel encontraba tanta paz entre los árboles que eligió pasar ahí sus últimos minutos. Durante los años previos a su deceso, había recibido constantes ofertas para alquilar sus tierras a la agricultura industrial, pero él nunca estuvo de acuerdo. Sus hijos hoy piensan igual: “un día vendrán de todas partes a pagarnos, solo para ver cómo eran los bosques”, aseguran.

Detrás de otro grupo de árboles cerca de ese lugar, existe un terreno donde un agricultor está cosechando algodón, maíz y sésamo. Su familia está recibiendo apoyo mediante el proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente desde

hace unos meses. Un joven de 19 años lo ayuda mientras dos niños de alrededor de 10 lo observan y descansan; al preguntársele si son sus hijos, responde que crecieron en su huerta y por lo tanto debe cuidar de ellos.

Su trabajo ha sido muy productivo este año: elevada cantidad y calidad de sésamo y gran rentabilidad para el algodón.

A las 11 de la mañana han terminado de recolectar todo lo que estaba disponible por el momento y uno de los niños transportará a caballo la cosecha del día. El hombre aparenta ser alegre; afirma que su sembradío ha crecido fuerte y saludable debido a “ceremonias misteriosas” que ha realizado. El técnico que ahora lo asiste sin embargo, indica que ha seguido al pie de la letra las instrucciones que él le dio.

“Las mujeres mandan en este comité” bromea Ninfa Acosta -ingeniera agrónoma contratada por la empresa Shirosawa&Co., haciendo referencia a un grupo de productores ubicados en el distrito de Buena Vista con el que se reunirá. Todo indica que, efectivamente, las mujeres han logrado tomar un mayor protagonismo aquí. Para la reunión prevista, se han encontrado varias y han formado un círculo en el patio del rancho donde esperan conversando entre ellas.

El dueño de casa intenta participar, pero se mantiene por fuera de la rueda, hasta que decide ir a desgranar maíz protegido bajo un techo y entonces vocifera su opinión desde la distancia. Otro hombre mas joven llega a la reunión y después de unos minutos, termina también desgranando maíz. El tema a tratar es importante: se hablará de la cotización del sésamo que ha sido producido con asistencia técnica de la compañía agro-exportadora.

Shirosawa & Co. acompañó a 80 familias en el distrito e implementó con ellas un programa de trazabilidad de la semilla, lo que permitió un precio inigualable para la pro-



ducción. Dados los buenos resultados obtenidos por la entidad y por los comités, se repetirá la experiencia con aún mejores expectativas y aquellos productores que no habían participado, o que se habían retirado antes de tiempo del programa al no lograr sobrepasar las dificultades que se les presentaban, se han sentido inspirados por los logros de sus vecinos.

La ingeniera atribuye el éxito al hecho de trabajar en conjunto con otras instituciones: "De no encontrar estos grupos ya formados, se hubiera tardado mucho en coordinar todo", manifiesta con firmeza.

La comunidad de Japepo está ubicada en la periferia de Buenavista. Arterias rojas cruzan el poblado y convergen en el corazón del distrito, en la plaza del pueblo. Cada viernes, cuando sale el sol, empieza a crecer un aire festivo en ese espacio; desde muy temprano se prepara allí la feria solidaria de Tekoporã, donde las participantes del programa ofrecen sus productos desde hace algunas semanas.

Por el camino de 4 Km. que une Japepó a este lugar, avanza lentamente un grupo de mujeres; acarrear muchas cosas y si bien

su paso es difícil, es también entusiasta, ya que saben que venderán todo lo que llevan.

Viviana Reyes carga el peso mayor pues, además de transportar legumbres y vegetales como las demás, lleva también la leche de cabra que sus nuevos clientes han pedido con insistencia. Viviana es la más emocionada de todas; está a la vista el motivo de su alegría, pero hay algo más... "Antes no teníamos adonde recurrir cuando nos faltaba algo, ahora nosotros mismos creamos los recursos para salir de la situación en que estamos" - comenta.

Cuando relata su experiencia, parece no dar tanta importancia a los resultados materiales que ha obtenido sino a la transformación interna que vivió: ganó confianza para emprender el desafío, superó la vergüenza que sentía y encaró el proyecto con otras mujeres, se sintió acompañada en su intención de superar las dificultades que tenían ella y su familia; Viviana está sorprendida de la capacidad que ha descubierto en sí misma.

*Un día vendrán de todas partes a pagarnos, solo para ver como eran los bosques*

La mujer de cerca de 50 años, es madre de 13 hijos, uno de los cuales sufre de epilepsia; su marido trabaja ocasionalmente como jornalero en plantaciones aledañas.

Gracias al aporte que recibe su familia de parte de Tekoporã, pueden cumplir en tiempo con la medicación del niño enfermo, ya que disponen de los 13.000 guaraníes que necesitan para comprarlo.

Además de esto, sus hijos han vuelto a la escuela y cuentan con recursos para útiles y uniformes; pueden sostenerse en momentos críticos donde falta comida en la casa e incluso, con el dinero que a veces les sobra, han comprado una licuadora, un mantel y sábanas.



Viviana Reyes forma parte del grupo San José de Japepo, que desde hace unos meses es cliente del Crédito Agrícola de Habilitación dentro del esquema de Banca Comunal. Los préstamos son dirigidos a mujeres y la garantía de devolución es firmada por el conjunto.

Gracias al aval de sus vecinas, Viviana solicitó un crédito de 200.000 guaraníes que debe restituir en 4 meses; no ha habido problemas en el cumplimiento de las cuotas. El colectivo se reúne periódicamente para aprender nociones elementales del manejo administrativo, están empezando a ahorrar y a comprender como gestionar los recursos con que cuentan para generar ingresos.

Las mujeres esperan ansiosas los encuentros del grupo, cuando llega el día se preparan con gusto, los atuendos que visten son simples y cuidados, ostentan dignidad, están alegres y se dan aliento mutuamente; a algunas, sin embargo, se las ve algo perturbadas al hablar de temas que al parecer son delicados para ellas; la falta de oportunidades para la mujer es uno de ellos.

Este ámbito ha sido clave para Viviana, sus compañeras le han

## Referencia

Para dar una referencia histórica del momento en que se configuró este proyecto, se puede mencionar que, en el 2009, estaba en marcha —promovido por el sector público y con la participación del sector privado y la sociedad civil— el trabajo interdisciplinario que desembocaría en la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”, la cual plantea la adopción de un enfoque de derechos para las acciones del Estado y la coordinación de distintos sectores en la construcción de una sociedad más justa, incluyente y desarrollada, desde valores como la solidaridad, la equidad social y el reconocimiento de la identidad propia<sup>3</sup>.

El documento citado define cuatro ejes de trabajo en pos de metas con plazo de 10 años, asimismo puntualiza 11 programas emblemáticos como pilares para implementarlos. En este punto, emergen los programas Tekoporã y Abrazo (TMC) que cumplen la función de promover las principales acciones del Estado, en respuesta a la población viviendo en pobreza y extrema pobreza; funcionan, además, como puerta de entrada al Sistema de Protección Social denominado Sãso Pyahu.

Conceptualmente, Puentes al Desarrollo Incluyente se inscribiría en el segundo de los mencionados ejes, con la intención de ensayar las estrategias para la inclusión social y la superación de la pobreza y la desigualdad, propuestas en el documento en cuestión.

3 GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020.

dado impulso y fue así que ganó la fuerza para ponerse nuevos objetivos; su participación en la feria de Buena Vista se está convirtiendo en una parte importante de su vida: “Cuando no me estoy preparando para ir a la feria ya estoy inquieta y busco realizar esa actividad” - explica con una suave calma.



Cuatro hijos y el marido de Viviana Reyes, descansan en su vivienda antes del almuerzo.

Cada vez que ofrece allí sus productos, obtiene una ganancia con la que inmediatamente compra víveres para la alimentación en su hogar.

Si todo avanza de la misma forma, en pocos años Viviana y su familia superarán la situación de pobreza en la que viven; ella dice ser una persona tímida, pero aclara que le han recomendado contar su experiencia, y que ha decidido hacerlo porque considera importante inspirar a otros a conquistar los logros que ella alcanzó.

*Es una gran ayuda para la familia el trabajo que hago. Hay veces que por aquí no hay mucho trabajo, ocasionalmente alguna changa para los varones, pero no es permanente; cuando las cosas no están bien, mi trabajo es de gran ayuda, lo que puedo aportar sirve de mucho. Trato de asistir a todas las reuniones que se realizan porque así aprendo muchas cosas. Los técnicos van a las reuniones y se encargan de formar los comités con las feriantes, nos enseñan a devolver el dinero que prestamos de la banca comunal, nos enseñaron a comprar cosas y vender para que nuestro dinero tenga movimiento y así podamos devolverlo en fecha.*

—Viviana Reyes, grupo “San José”.  
Comunidad de Japepó, distrito de Buenavista.



# Antecedentes

## El Desarrollo Humano

En el decenio de 1980 había en el mundo un convencimiento generalizado de la relación directa que supuestamente existía entre el crecimiento económico nacional y la ampliación de las opciones individuales del ser humano; y que mediante un efecto de goteo de las fuerzas del mercado, se podía propagar los beneficios económicos y erradicar la pobreza.

Sin embargo, aparecía una evidencia cada vez mayor en contra de dicha creencia: el delito, el debilitamiento del tejido social, el VIH/SIDA, la contaminación, etc., continuaban diseminándose aún frente a un crecimiento económico sólido y sistemático. Fue así que muchas personas, entre ellas el economista pakistaní Dr. Mahbubul Haq, reconocieron la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo centrado en las personas.

A partir de 1990, el concepto de Desarrollo Humano se aplicó a un estudio sistemático de temas mundiales: los Informes anuales sobre Desarrollo Humano patrocinados por el PNUD.

Para el PNUD, el Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos económicos de un país.

Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore.

El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye

sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades.

Algunos de los temas y asuntos que se consideran de mayor importancia para el Desarrollo Humano en la actualidad son:

- El progreso social: mayor acceso a la educación, mejores servicios de nutrición y salud;
- La economía: la importancia del crecimiento económico como medio para reducir las desigualdades y mejorar los niveles de desarrollo humano;
- La eficiencia: en términos de uso y disponibilidad de los recursos. El desarrollo humano propicia el crecimiento y la productividad, siempre y cuando este crecimiento beneficie de manera directa a las personas pobres, las mujeres y otros grupos marginados;
- La igualdad: en cuanto al crecimiento económico y otros parámetros del desarrollo humano;
- La participación y la libertad: en especial mediante el empoderamiento, la gobernabilidad democrática, la igualdad de géneros, los derechos civiles y políticos y la libertad cultural, particularmente en los grupos marginales definidos por parámetros tales como urbanos/rurales, sexo, edad, religión, origen étnico, parámetros físicos y mentales, etc.;
- La sostenibilidad: para las generaciones futuras, en términos ecológicos, económicos y sociales;
- La seguridad humana: la seguridad ante amenazas crónicas de la vida cotidiana tales como el hambre y las discontinuidades repentinas como la desocupación, la hambruna, los conflictos, etc.

\* Fuente: PNUD. Informes sobre Desarrollo Humano  
<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>









▲ **Viviendas carentes pero dignas.**

Buenavista es considerado uno de los distritos más pobres del país; los habitantes de este territorio atraviesan múltiples dificultades. Sin embargo, el cuidado con que están dispuestas las viviendas del lugar, indican la dignidad con la que viven las familias no obstante sus carencias.

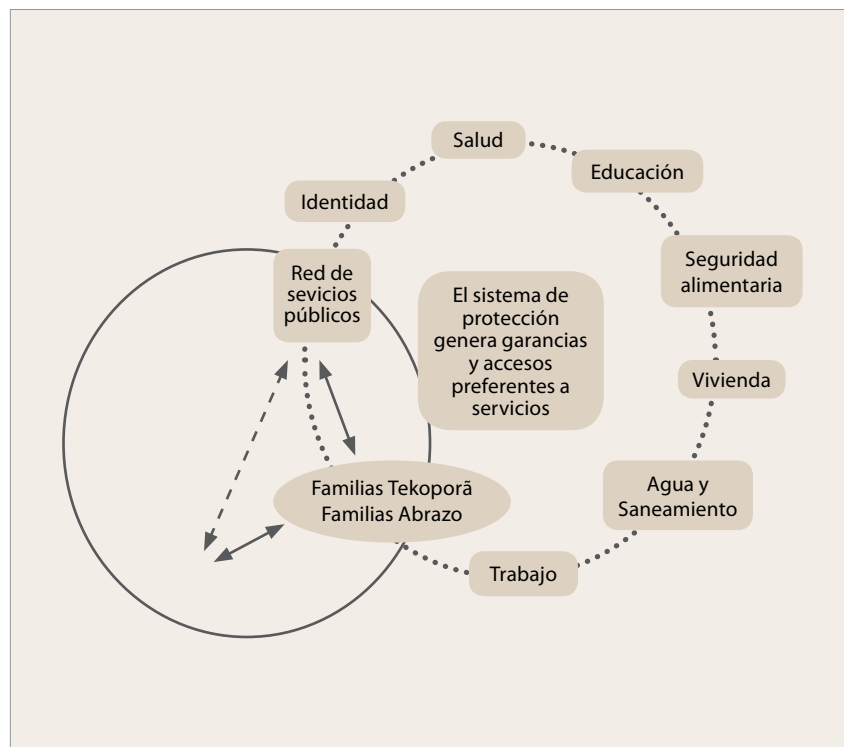
## Esquema de funcionamiento de la Red de Protección Social del Estado<sup>4</sup>

De acuerdo con este esquema, los ciudadanos atendidos recibirían una subvención del Estado (según criterios establecidos para evaluar sus necesidades) y ellos, en reciprocidad, asumirían el compromiso de asegurar la educación de sus hijos e hijas, así como la atención médica de sus familias. Al empezar a recibir transferencias de dinero, las familias asistidas ingresarían a un censo que facilitaría la provisión posterior de una serie de servicios que, además de salud y educación, incluirían también trabajo, vivienda, seguridad alimentaria, documentos de identidad, agua y saneamiento, de manera a asegurar tanto el bienestar como los derechos de dicha población.

Las TMC fueron puestas en marcha varios años antes de la presentación de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 "Paraguay para Todos y Todas"; pero durante el

2009 se notaba un rápido crecimiento en la cantidad de personas y familias asistidas con esta metodología, en particular con el programa Tekoporã. Entonces era urgente realizar estudios prospectivos que aportaran experiencia sobre cómo enlazar esa ayuda con otros programas que dieran un acompañamiento más

profundo a la población en situación de pobreza e indigencia, abriendo la posibilidad de conectar a esas familias a mercados que les permitieran generar ingresos dentro de un modelo de desarrollo sostenible, contribuyendo así a la definición de la estrategia integral que pudiera dar solución a la problemática.



<sup>4</sup> DESARROLLO EN DEMOCRACIA. Presentación sobre Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, "Paraguay para Todos y Todas". Setiembre, 2010. Asunción.

## Lógica de intervención del proyecto

Puentes al Desarrollo Inuyente tuvo un largo proceso de diseño y planeamiento:

fue gestado sobre la idea de construir instrumentos para mejorar la economía y la calidad de la alimentación de 2.000 familias afectadas por la pobreza y asistidas por el Programa Tekoporã en los distritos de Buena Vista, Abaí y Tavaí; pero rápidamente se comprendió la importancia de dar a este proyecto un enfoque sistémico que ofreciera respuestas más allá de solo asegurar la subsistencia de las personas que atendería.

Era importante lograr una estrategia para abordar la pobreza de una manera holística, desplegando un mecanismo que fortaleciera a las personas en situación de vulnerabilidad desde múltiples dimensiones<sup>5</sup>. Esas acciones deberían poder integrarse y reforzarse unas con otras, lo que

requería también un correcto acompañamiento a dichas personas a lo largo del proceso.

Se buscaba un modelo para complementar el esquema de TMC del Estado, incluyendo un enfoque de género dentro del programa piloto. Fue así que, a mediados del 2009, el PNUD, con una línea de financiamiento de 500.000 dólares norteamericanos -proveída por el gobierno español a través del Fondo Fiduciario España-PNUD "Hacia un Desarrollo Integrado e Inuyente en América Latina"- acordó, con el Estado paraguayo, la implementación de este Proyecto.

Con la intención de dar un seguimiento cercano a la gran cantidad de acciones que serían impulsadas, se redefinió el perfil de los beneficiarios y la cobertura geográfica del ejercicio; se identificó como población meta a 600 familias con jefatura femenina, en los distritos de Abaí y Buena Vista del departamento de Caazapá, que hubieran sido acompañadas por Tekoporã por lo menos durante tres años.

5 Dimensiones: física (seguridad alimentaria, manejo de recursos naturales, etc.); psicológica (autoestima, temas de género, emprendedurismo, etc.); social (fortalecimiento organizativo, resolución no violenta de conflictos, etc.); financiera (microcréditos); política (consolidación de espacios locales de articulación, participación ciudadana); económica (administración, producción, comercialización, etc.).

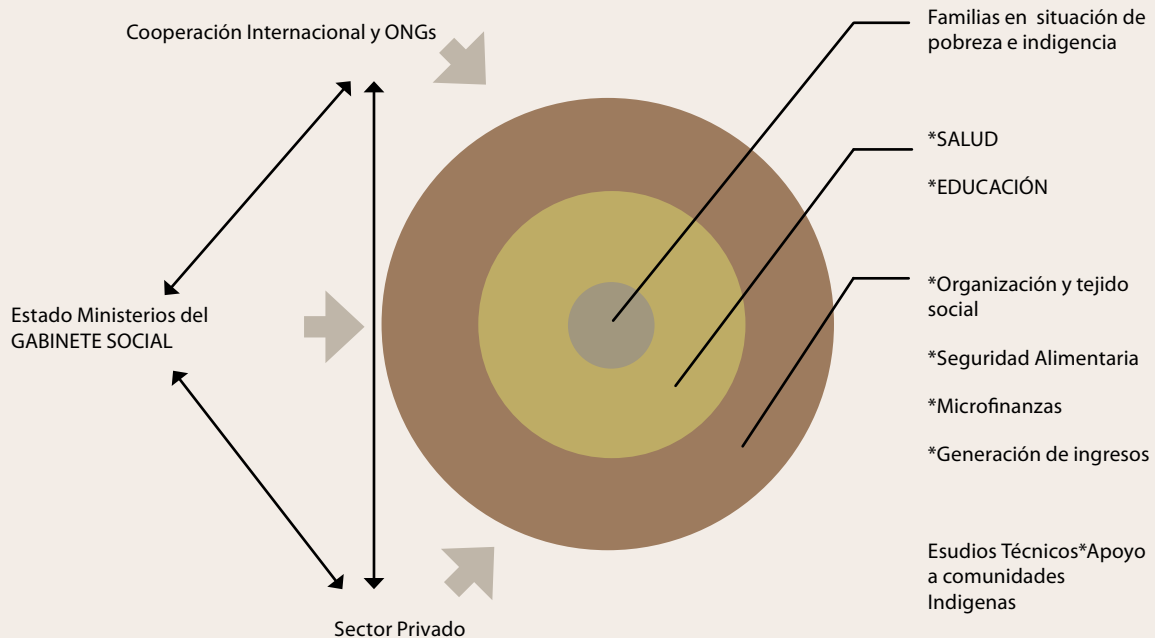




El propósito central de *Puentes al Desarrollo Incluyente* era investigar posibles formas de disponer las ofertas de servicios proveídos por el Estado a personas en situación de pobreza, de manera que esos servicios pudieran ser articulados para lograr sinergias transformadoras en las poblaciones atendidas. Estas transformaciones deberían mejorar no solo las condiciones físicas de las familias, sino potenciar el capital humano y fortalecer el tejido social en los territorios atendidos.

Desde la lógica del Proyecto, si se lograba una intervención integral, se abriría un camino para la conquista progresiva de oportunidades que garantizara los derechos de dicha población; proceso que, de ser asumido como propio por los beneficiarios, aseguraría la sostenibilidad de las acciones y, al mismo tiempo, el fortalecimiento en el ejercicio de la ciudadanía por parte de ellos. La propuesta se llevó al terreno en coordinación con la Secretaría de Acción Social (SAS), órgano encargado del Programa Tekoporã, cuyos facilitadores comunitarios (funcionarios que tienen la función de acompañar a las familias asistidas), asumieron un rol que fue indispensable para la articulación de las nuevas acciones.

## Proyecto de Puentes al Desarrollo incluyente - Lógica de intervención

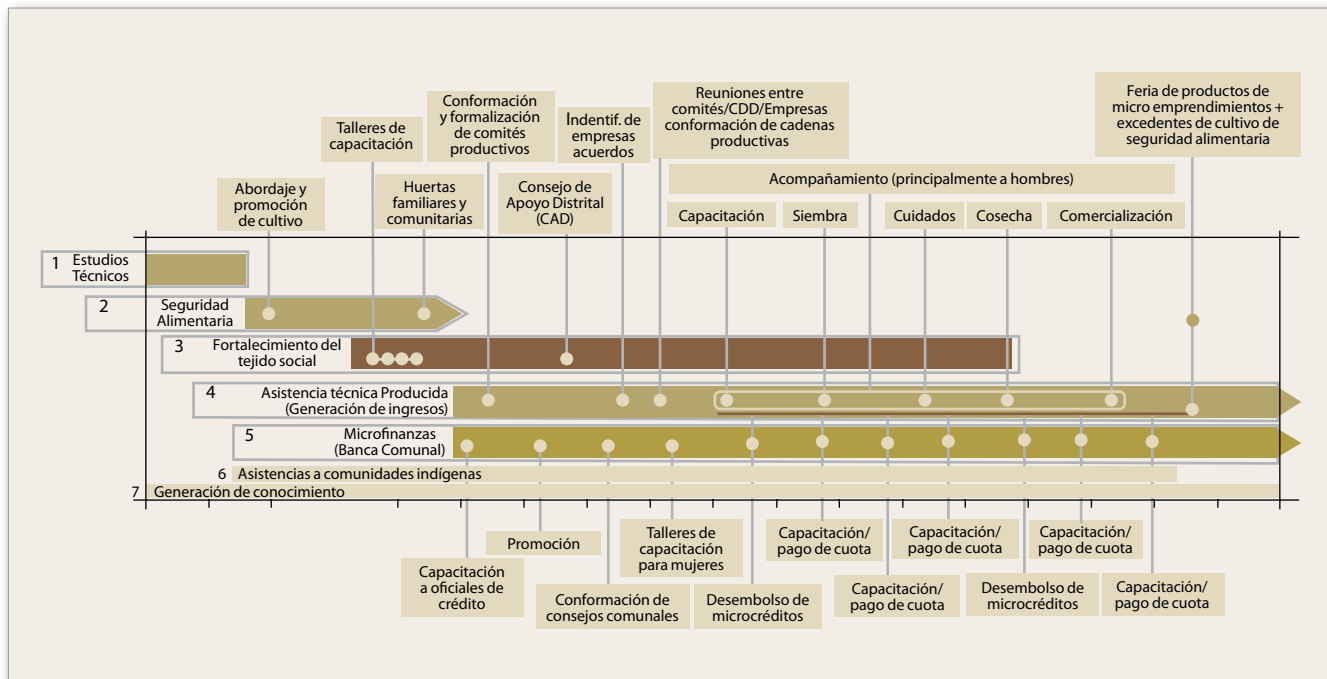


En la construcción del modelo de desarrollo mencionado, hubo vivencias únicas con todos los actores sociales involucrados. Dichas experiencias fueron compiladas y sistematizadas en esta

publicación. El siguiente mapa conceptual resume la vinculación entre componentes e indica orientativamente los plazos de su ejecución. Las particularidades de cada uno de los compo-

nentes serán explicadas en los sucesivos capítulos, de acuerdo con un orden que busca facilitar la lectura, más que representar el desarrollo cronológico de las acciones.

# Componentes del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente



*Puentes al Desarrollo Incluyente acompañó a 600 familias en situación de pobreza, sobre la hipótesis de que la vulnerabilidad de la población atendida podría superarse mediante un modelo de desarrollo sostenible que operara directamente sobre los factores que habían originado la exclusión. Los resultados han sido reveladores.*



Responsables de la implementación de distintos componentes del proyecto Puentes, en reunión de coordinación en la ciudad de San Juan Nepomuceno. Este ámbito habilitó un espacio de reflexión y de articulación de acciones con otros proyectos de cooperación, con instancias políticas locales y con organismos del sector público y privado.







# I. LA POBLACIÓN META Y SUS NECESIDADES ESPECÍFICAS

## COMPONENTE: ESTUDIOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS

*La conducción de estudios técnico-científicos, realizados conjuntamente con la Academia en el marco del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, permitió una comprensión profunda de la situación por la que atravesaba la población que sería atendida. Al contar con información precisa sobre las necesidades específicas y las aspiraciones de los beneficiarios, se logró diseñar tácticas para dar respuestas eficaces a los requerimientos, mediante una intervención integral. Por otra parte, se ha fortalecido la visibilidad de la Academia como un actor importante dentro de los programas de atención a la pobreza.*

# LA POBLACIÓN META Y SUS NECESIDADES ESPECÍFICAS

REQUISITO	RAZÓN DEL REQUERIMIENTO
Familias asentadas en los distritos de Abaí y Buena Vista (departamento de Caazapá).	Estos distritos habían sido catalogados como los más pobres del país y, por lo tanto, fueron las dos localidades donde primero se implementó el Programa Tekoporã.
Familias con jefatura de hogar femenina.	Se planteaba la inclusión del tema género en todas las acciones dirigidas a las familias beneficiarias, considerando la importancia central que ha demostrado tener la participación femenina dentro de los programas de atención a la pobreza.
Familias asistidas por el Programa Tekoporã.	El proyecto se proponía el análisis de las posibles estrategias de vinculación entre Tekoporã y otros programas sociales que pudieran seguir apoyando a las familias asistidas, una vez culminado el tiempo recomendado para recibir asistencia mediante TMC.

## Crterios de selección de beneficiarios del proyecto

El proyecto proponía el seguimiento a las 600 familias que debían estar asentadas en los distritos de Abaí y Buena Vista (departamento de Caazapá), que tuvieran jefatura de hogar femenina y fueran beneficiarias del Programa Tekoporã por más de tres años.

La selección de familias se hizo tomando como base el padrón de asistidos por Tekoporã correspondientes a los distritos mencio-

nados, los cuales fueron filtrados sucesivamente de acuerdo con los criterios que habían sido fijados de antemano; se empezó por identificar a todas las familias del programa en las dos localidades y se eligió de entre ellas las que declaraban tener liderazgo femenino en el hogar, considerando también las indicaciones de los facilitadores de la Secretaría de Acción Social (SAS), que conocían más precisamente la situación en terreno.

### Estudios Previos

En el momento de hacer la selección mencionada, aún no se había realizado el censo que hoy

maneja Tekoporã, por lo tanto la información era insuficiente, tanto para definir la población objetivo como para diseñar las tácticas de intervención.

Sobre la guía de preguntas de la Ficha de Hogar, que había sido recientemente confeccionada por la SAS para aplicarla a la población que asiste, se desarrolló un nuevo instrumento para recabar información, sumando cerca de 30 preguntas sobre aspectos referidos a la salud materno-infantil, la economía del hogar y sobre todo a las particularidades culturales locales<sup>6</sup>.

6 Ver instrumento de recolección de datos en: PNUD-AECID Nuevas Formas de Comprender la Pobreza. Asunción, Paraguay. 2011.

Se realizaron consultas a la población destinataria del proyecto sobre temas como la posibilidad de acceso al crédito; la confianza entre vecinos; la ayuda mutua; la existencia, capacidad e interés en la organización social; la percepción sobre referentes comunitarios y sobre el avance o retroceso de la comunidad. El estudio fue conducido por investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (FCE - UNA), con la colaboración de los alumnos de esa institución como parte de un esquema de extensión universitaria.

El PNUD se vinculó a la FCE-UNA mediante un Acuerdo de Subvención en el que se convenía la colaboración de la Dirección de Extensión de la FCE con el proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, con el objetivo de efectuar estudios técnico-científicos para determinar lo siguiente: i) la situación actual del mercado laboral en las zonas estudiadas; ii) las características de la pobreza y extrema pobreza rural y urbana; y iii) el análisis de los indicadores sociales del grupo de interés, que había sido beneficiario del Programa Tekoporã por más de tres años.

## Etapas de la investigación desarrollada por la FCE-UNA

*El desarrollo de la investigación transitó un proceso cuyas etapas se describen a continuación:*

### Etapas 1

Se inició con una revisión bibliográfica documental, recopilando y analizando la base de datos creada en el Registro Único de Beneficiarios (RUB), datos originales de las fichas de beneficiarios existentes en la SAS, continuando con el relevamiento de las características del sistema e informaciones obtenidas en la base de datos del Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA).

Se prosiguió con una revisión y análisis de las informaciones complementarias que serían consideradas en la elaboración de los indicadores adicionales a los de la base del RUB, lo que permitió disponer de un sistema de gerenciamiento de las acciones en las siguientes cinco áreas: seguridad alimentaria, tejido social, generación de ingreso, desarrollo de microcréditos y participación ciudadana.

Como resultado de esta etapa se dispuso de insumos para generar un instrumento que permitiera recoger la información requerida, a fin de disponer de una línea de base respecto a las áreas citadas.

### Etapas 2

Se elaboró el instrumento para el trabajo de campo conforme a la necesidad de información específica.

Fue enriquecido en la fase de preparación preliminar de cada estudio. Los indicadores elaborados permitieron evaluar el nivel de operatividad del programa en las cinco áreas recientemente mencionadas.

Para elaborar dichos indicadores se analizaron las fichas de los beneficiarios del programa, a fin de dimensionar las varia-

bles contenidas en las mismas, relevando la necesidad de incluir otras informaciones fundamentales que posibiliten la elaboración de los indicadores necesarios para el logro del objetivo propuesto.

Por ejemplo, en cuanto al tema de seguridad alimentaria, entendiéndose por la misma el hecho de que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, se analizaron las siguientes dimensiones:

- Disponibilidad: producción doméstica, ayuda alimentaria.
- Acceso: nivel y distribución del ingreso, acceso a activos, mercados e infraestructura.
- Estabilidad: seguridad y estabilidad política.
- Utilización: acceso a servicios de salud y sanidad, así como a cuidados alimentarios.

### Etapas 3

Para recopilar la información necesaria y elaborar la línea de base se aplicó el instrumento elaborado y se obtuvo la información relevante. Los datos recogidos fueron ordenados, clasificados, sistematizados, tabulados y analizados cuantitativamente con métodos estadísticos, a fin de proporcionar los resultados esperados.

El universo investigado estuvo formado por las familias beneficiarias del Programa Tekoporã, de los distritos de Buena Vista y Abaí, priorizando las 600 familias beneficiarias de Puentes al Desarrollo Incluyente.

### Etapas 4

Luego de cada una de las etapas, como se mencionó, fueron elaborados los informes preliminares, que demuestran el avance de los distintos estudios.

## Publicación de los estudios previos

Los resultados principales del estudio se publicaron en el material Nuevas Formas de Comprender la Pobreza. Aportes desde Abaí y Buena Vista, que si bien fue presentado en abril del 2011 con la idea de socializar la investigación desarrollada, fue el primer componente del proyecto en ser ejecutado y resultó determinante para la adecuada planificación y ejecución de los demás módulos previstos. El documento recopila la metodología e instrumentos utilizados y resume el resultado de las exploraciones hechas en los distritos de Abaí y Buena Vista, del departamento de Caazapá, bajo tres capítulos:

**1. Línea de base:** que permitió marcar un punto de partida para el proyecto, caracterizando a la población que atendería mediante variables sociodemográficas y económicas de carácter estructural, así como las condiciones del capital social y organizaciones de la población objetivo.

**2. Caracterización de la pobreza urbana y rural:** en síntesis, concluye que los encuestados reconocen la insuficiencia de ingresos en su hogar (si bien se consideran en un estado de bienestar general y califican como regular el estado de su vivienda); precisa los cambios deseados por ellos en cuanto a trabajo, vivienda, nivel y calidad de vida; identifica la esperanza y la intención de modificar su situación; y recoge sugerencias para el Gobierno en cuanto a los servicios que brinda a las personas en situación de pobreza.

**3. Mercado laboral, demanda de mano de obra y oferta de capacitación:** que observa la débil posibilidad de articulación que existe entre la oferta y demanda de mano de obra de mujeres y jóvenes, de acuerdo con las características del mercado laboral en el momento de estudio; identifica las preferencias en cuanto a cursos y lugares de capacitación por parte de los encuestados; y estudia la oferta de capacitación en el departamento. Además de la importancia de estos datos para comprender mejor la cultura y la

situación de los beneficiarios a fin de diseñar correctamente la estrategia de intervención y operativizar el proyecto; también se considera importante el alcance de su publicación, en el sentido de la sensibilización generada en torno a la problemática de la pobreza, no solo desde el punto de vista científico, sino también humano.

El emplazamiento desde un enfoque de derechos para encarar este tema requiere no solo una postura técnica, sino al mismo tiempo una comprensión desde una sensibilidad que lleve a reconocer la dignidad que corresponde a cada persona y a actuar en consecuencia.

Asumiendo ese enfoque, el evento de presentación de la publicación de resultados del estudio fue acompañado por la apertura de una muestra de fotografía documental, que retrataba a la población que había sido estudiada, con el interés de facilitar la relación entre el dato teórico y la realidad concreta de los beneficiarios.

## NUEVAS FORMAS DE COMPRENDER LA POBREZA

### Aportes desde Abaí y Buena Vista.

La mente humana se nos presenta con una doble capacidad; por un lado la de percibir los fenómenos que hasta ella llegan y por otro la de detener esta experiencia y desplegarla a través del pensamiento en el intento de comprenderla, significarla y dar respuestas ante los requerimientos del medio.

Esta capacidad del pensamiento es la que le ha permitido al hombre conocer y transformar su medio y a sí mismo en su proceso de adaptación y liberación creciente de las condiciones de origen<sup>7</sup>.

Los instrumentos matemáticos pueden analizar y concluir sobre variables socioeconómicas, de forma tal que las tornan más predecibles a fin de tomar decisiones políticamente acertadas, técnicamente viables y financieramente sostenibles. Los estudios

técnico-científicos caracterizan la pobreza de 600 familias de los distritos de Buena Vista y Abaí, en el departamento de Caazapá, población objetivo del Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente. Estos estudios sistematizan valiosos conocimientos sobre los principales aspectos que debe incluir un enfoque integrado de lucha contra la pobreza.

Por otra parte, el artista que aporta las imágenes de esta muestra, por medio de su sensibilidad, nos lleva a tomar contacto con las personas estudiadas, nos ayuda a observarlas ya no fríamente, como en el caso de las ciencias exactas, sino desde lo más profundo de su dignidad.

En cada mirada retratada o en cada vacío capturado se filtra la realidad que fue detenida para estudiarla, logrando incluso proyectar su movimiento de acuerdo con nuestra particular percepción. Estas fotografías detienen artificialmente un momento. Artificialmente, porque la vida sigue transcurriendo para estas personas con toda su grandeza



y con toda su penuria. La vida es congelada un instante para que podamos observarla y analizarla. Ojalá este artificio nos permita nuevas comprensiones y, sobre todo, nos conduzca a mejores prácticas en la tarea de aportar bienestar y equidad a la sociedad de la que, tanto observadores como observados, somos parte de la misma forma.



►  
Representante de las mujeres  
feriantes de Buena Vista, expresa  
reclamos al secretario de acción  
social del gobierno.

CENTRO URBANO DE BUENA VISTA  
SETIEMBRE DE 2010



►  
“Vivo en esta casa con mis padres y mis  
8 hermanos, tres de ellos están conmigo  
aquí en este momento, tres están en la  
escuela; el menor esta con mi madre  
en una reunión a unos kilómetros y el  
mayor fue al cuartel ayer.

Mi padre trabaja como chofer de un  
tractor en la plantación que está frente  
a nuestra casa, que se construyó en un  
terreno excedente de 25x100 m y que  
estamos pagando con el dinero que  
recibimos de Tekopora; por suerte, el pozo  
que cavamos nos da agua, mucha agua.  
Plantamos algunas semillas de tomate,  
repollo y frutas; pero un día salimos a  
pasear con toda la familia y al volver, nos  
dimos cuenta de que ya no estaban; nos  
habían robado”

\*TESTIMONIO RECOPIADO AL  
RELEVAR LA LÍNEA DE BASE.

JUAN RAMÓN. POTRERO SECO, ABAÍ.





Los distritos de Abaí y Buena Vista en el departamento de Caazapá, son los de mayor nivel de pobreza en el país. Éstos registran los mayores porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el ámbito nacional.

En Buena Vista, todos los niños y niñas de entre 6 y 14 años de edad trabajan. Además de asistir a clases, participan en la cosecha y desempeñan variadas labores de asistencia; de cada 100, 16 no asisten a clases, porque sus padres o tutores no cuentan con recursos suficientes.

\* INFORMACIÓN BASADA EN ESTADÍSTICAS DE LA PUBLICACIÓN: NUEVAS FORMAS DE COMPRENDER LA POBREZA.

NIÑAS EN MIRANDA CUE, BUENAVISTA.



De cada 10 mujeres en Buena Vista, 7 participan en alguna organización, grupo, movimiento, comité o comisión hace mas de 5 años. Éstas lo hacen para mejorar los ingresos, para acceder a proyectos y servicios, o porque piensan que de esa forma se beneficia la comunidad.

La mayoría de las mujeres opina que los ingresos que obtienen de la producción son suficientes para cubrir los gastos básicos del hogar. La tenencia de ahorros monetarios es prácticamente inexistente: de 250 familias observadas en Buena Vista, solamente 4 declaran tener ahorros, 2 de ellas los guarda en las casas.

\*Información basada en estadísticas de la publicación: Nuevas Formas de Comprender la Pobreza.

REUNIÓN DE COMITÉ DE MUJERES. MIRANDA CUE, BUENA VISTA



Las condiciones culturales limitan a las mujeres a cumplir una función reproductiva. Siete de cada 10 familias en el país, según el censo del 2002, consideran al hombre como jefe de familia; lo reconocen así por aportar dinero al hogar. Tomando como ejemplo la línea de base que corresponde a Buena Vista, se puede corroborar que la participación masculina en el mercado de trabajo (76%), es mucho más elevada que la de las mujeres (28%).

\*Información basada en estadísticas de la publicación: Nuevas Formas de Comprender la Pobreza.

VIVIANA REYES. JAPEPO, BUENA VISTA.





ESCUELA ACHE YPETIMI,  
ABAÍ



VIVIANA REYES, JAPEPO,  
BUENA VISTA

▶ La población Indígena en el departamento de Caazapá es de aproximadamente 2.500 personas. En el año 2002, el Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda, permitió tener noción de la existencia de 30 comunidades Mbya y una Aché en Caazapá, anteriormente se pensaba que eran apenas una decena.

\*Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

NIÑOS Y NIÑAS DE LA COMUNIDAD ACHE. YPETIMI, ABAÍ.



▶ La enseñanza es considerada de buena calidad por las personas consultadas en Abaí y Buena Vista.

Graciela, de 12 años, cursa el cuarto grado en la escuela local; sus hermanos de 9 y 15 años son compañeros en el segundo.

De acuerdo a la línea de base, las principales razones de inasistencia escolar en Abaí son la edad inadecuada, la falta de recursos en el hogar, la enfermedad y la necesidad de trabajar. El analfabetismo afecta al 7,6 % de la población de 15 años y más, principalmente a las mujeres.

\*Información basada en estadísticas de la publicación: Nuevas Formas de Comprender la Pobreza.

GRACIELA Y ALFREDO. POTRERO SECO, ABAÍ.





En muchos hogares de Abaí se labra la tierra para generar ingresos (61%). Entre los productos que se plantan, sobresalen el maíz, el poroto, la mandioca y el algodón; pero el ingreso resultante es muy limitado por la falta de conocimientos en técnicas de cultivo.

De cada 10 familias, 5 no perciben ningún ingreso, otras 4 cuentan que sus ingresos no superan los 300.000 guaraníes; y sólo una tiene ganancias mayores a esa suma.

\*Información basada en estadísticas de la publicación: Nuevas Formas de Comprender la Pobreza.

VIVIENDA RURAL. VILLA PASTOREO, ABAÍ

▶  
En casi todas las viviendas de Abaí se usa leña para cocinar; el hecho de tener un fogón con plancha de hierro es considerado muchas veces un gran logro por los jefes y jefas de hogar. Sin embargo, el humo tóxico de la madera pone en riesgo la salud de las familias.

En este distrito, muchas de las viviendas son ranchos de madera (67,4%) y en la mayoría de los casos, las familias no tienen otra alternativa que utilizar la tierra como piso, aunque a veces también cuentan con piso lecherado. Casi todas las viviendas tienen letrina común, pero sólo la mitad de ellas cuenta con un cuarto de baño.

El hacinamiento es significativamente elevado en la zona (43%).

\* Información basada en estadísticas de la publicación: Nuevas Formas de Comprender la Pobreza.

VIVIENDA RURAL. TORIN SAN ANTONIO, ABAÍ





## **Participación de la academia en investigaciones sobre pobreza**

Los estudios técnico-científicos elaborados en el marco del Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente proponen un modelo de vinculación entre la academia y los responsables de la política pública para el desarrollo social.

El equipo que realizó el trabajo fue integrado por docentes y estudiantes de la FCE-UNA, en el marco del Programa de Extensión Universitaria, a fin de que dichos estudiantes se incorporen al proceso de trabajo de campo.

Por ello se convocó a universitarios de las filiales de la FCE-UNA, priorizando a los jóvenes de la zona que conocían la realidad de su región.

El proyecto realizó apoyo en terreno para la recolección de datos en las tres etapas previstas en este proceso, mediante la participación de facilitadores comunitarios, referentes locales y técnicos

locales que apoyan el desarrollo del programa. Para el caso de la línea de base se contó con la colaboración de encuestadores profesionales de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Los responsables de la investigación, al evaluar la tarea realizada, consideraron importante el hecho de abrir espacios donde los estudiantes consigan vincular el conocimiento teórico a la experiencia, lo que fortalece el sentido de la universidad y puede facilitar y acelerar los procesos de desarrollo social:

## TESTIMONIOS

*“Con este proyecto podemos decir que tuvimos una suerte de privilegio porque cada uno se puede formar académicamente en el laboratorio de la vivencia, entonces esta es una línea que nos vincula con la sociedad y es un trabajo que lo tomo con mucho entusiasmo”.*

*Prof. Econ. Carlos Antonio Miranda,  
coordinador de estudio de la línea de  
base.*

*“Los jóvenes veían el trabajo como una aventura y tenían un gran ímpetu por entender la realidad; reconocieron la situación de otros jóvenes como ellos, que seguían en un ambiente de pobreza por no tener oportunidades. Que ellos entiendan eso, para nosotros fue una experiencia muy motivadora; e incluso nos llevó a reflexionar sobre nuestra visión como docentes”.*

*Prof. Econ. Ana Leticia Carosini Ruiz-Díaz,  
investigadora principal del proyecto.*

*“Lo que hicimos con Puentes ha sido reconocido... fuimos invitados para otras consultorías que se inspiraron en este trabajo y buscaron primero hacer la construcción de las bases para el diseño de políticas. Por otra parte, nos da solvencia para estimular a otros investigadores que muchas veces lamentan la insuficiencia de datos: les explicamos que nosotros aquí tampoco teníamos datos... entonces hicimos un pequeño censo de la población sobre la que queríamos trabajar y lo utilizamos como línea de base... así se construye el conocimiento”.*

*Prof. Graciela Bernal de Macchi, investigadora.*







## II. INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

COMPONENTE: MICROFINANZAS INCLUSIVAS Y GENERACIÓN DE INGRESOS

*El componente de Microfinanzas Inclusivas, desplegó la metodología de la Banca Comunal en las comunidades atendidas, con la colaboración de Instituciones Financieras interesadas en proveer servicios crediticios a la mencionada población. De esta manera, se logró una experiencia significativa de democratización del acceso al crédito. La Banca Comunal va dirigida prioritariamente a grupos de mujeres y busca potenciarlas; educando, fomentando las capacidades personales y organizativas y vinculándolas con la asistencia técnica necesaria. Se ha contribuido así al fortalecimiento del capital social en las comunidades; y se ha abierto oportunidades para la participación de las mujeres en el campo económico, facilitando su inclusión en la nueva dinámica productiva promovida por el Proyecto.*

# INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

## Antecedentes de la Banca Comunal

El Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, comprendiendo que una de las limitaciones más fuertes a la que se enfrenta la población en situación de pobreza es la falta de acceso al crédito, abordó este tema como elemento importante de su estrategia. Mediante su componente de Microfinanzas Inclusivas promovió servicios crediticios para la población que atendía. La metodología adoptada toma como referencia las acciones del Banco Grameen de Bangladesh, implementadas por Muhammad Yunus desde mediados de la década de 1970.

La metodología propuesta por Yunus en Bangladesh había sido adaptada al contexto paraguayo bajo el nombre de Banca Comunal y ejercitada localmente por algunas instituciones, entre las que destaca la ONG PLAN Paraguay. El PNUD, en alianza con dicha orga-

nización, diseñó un esquema de apoyo, de forma que esta institución pudiera extender su labor de impulso a la Banca Comunal hasta el departamento de Caazapá y específicamente a las familias beneficiarias del Proyecto.

El modelo del Banco Grameen ha sido validado por el éxito obtenido a lo largo de años (primero en Bangladesh y luego en el resto del mundo).

De acuerdo con este modelo, las ofertas de pequeños préstamos a mujeres en situación de vulnerabilidad pueden ser viables si se acompaña el servicio crediticio con educación (promoviendo la valoración de las propias virtudes, la capacidad de emprendimiento y la asociación).

De esta forma se asegura la devolución del capital proveído, al tiempo que se transfieren conocimientos que permiten a las beneficiarias encarar objetivos cada vez más amplios y acceder, paulatinamente, a mejores condiciones de

vida para ellas y sus familias de una forma autogestionada.

Resulta importante destacar que no se habla aquí de una acción de beneficencia, sino de un modelo de negocio mediante el cual se logra potenciar a la población vulnerable, mientras se implementa un método que es económicamente sostenible para la institución financiera involucrada.

En el caso de Puentes al Desarrollo Incluyente, se planteó inicialmente la participación de cuatro instituciones financieras que pudieran proveer microcrédito a las 600 familias, lográndose acuerdos con dos: Financiera El Comercio (FIELCO) y el Crédito Agrícola de Habilidad (CAH).

Se esperaba la participación de cooperativas locales, de forma que la metodología se transfiriera también a instituciones basadas sobre principios de solidaridad, pero la limitada cantidad de personal en esas entidades les dificultó cumplir el requisito de

asignar por lo menos un oficial de crédito aplicado al trabajo, por lo cual no se pudo alcanzar el objetivo de instituciones financieras involucradas.

Aunque, de todas maneras, las dos instituciones que formaron parte del proceso fueron suficientes para integrar 44 grupos de clientes (un total que sobrepasó la cantidad que se esperaba fuera sostenida por las cuatro instituciones financieras imaginadas en el principio). Se llegó a la meta sin mayores inconvenientes, logro que abarcó más de 700 asociados.

La Financiera El Comercio ya había desarrollado la metodología de la Banca Comunal junto con PLAN Paraguay en otros puntos del país. Por otra parte, tenía interés de empezar a ofrecer este servicio en el departamento de Caazapá, por lo que fue muy sencilla la concreción de los acuerdos necesarios.

Con respecto al CAH, el proceso fue más complejo: durante las conversaciones previas, esta institución pública inició una serie de reflexiones y evaluaciones del impacto y los recursos disponibles. El CAH se dedica a la provisión de crédito al pequeño



productor y también había implementado un proyecto de microcréditos (con ciertas dificultades de las que la institución esperaba extraer aprendizajes significativos). Una vez que se consolidó la confianza en la metodología de la Banca Comunal—tanto en el nivel gerencial como en las oficinas de Caazapá—, en marzo del 2010 el CAH firmó un acuerdo y se inició el trabajo.

El 13 de abril de 2010 empezó la capacitación a las instituciones financieras, con la presencia de sus gerentes y oficiales.

Las reuniones tuvieron lugar en el local de la Municipalidad de San Juan Nepomuceno, que participó gracias a la gestión de la Secretaría de Acción Social. El Programa Tekoporã se implementa mediante facilitadores comunitarios, quienes tienen la misión de acompañar a las familias que reciben apoyo del Estado. Algunos de estos facilitadores mostraron interés en participar en los talleres de entrenamiento sobre Banca Comunal, y el hecho de haber recibido adiestramiento ayudó en la fluidez de la comunicación al momento de llevar la propuesta a las familias en terreno.

Las capacitaciones finalizaron con prácticas de campo en las que los nuevos oficiales de crédito del CAH y FIELCO fueron presentados a los primeros grupos de familias que serían atendidas (la introducción estuvo a cargo de los facilitadores de la SAS y de los técnicos encargados de la asistencia técnica en el marco de Puentes al Desarrollo Incluyente, con quienes las familias ya tenían una relación construida previamente). Se transfirieron entonces los mecanismos de abordaje y desembolso. La confianza que existía entre las familias y los técnicos presentes, así como la existencia de grupos ya organizados, ayudó a la celeridad del proceso de forma que en 15 días estuvo constituido el primer Consejo asociado a la Banca Comunal.

## Metodología

Existe una diferencia entre los servicios microfinancieros disponibles en el mercado actualmente y el modelo de microfinanzas inclusivas aquí descrito, ya que éste llega a personas que no pueden acceder al sistema financiero formal. Nos referimos a personas

que no tienen bienes o un ingreso mensual con los que podrían ofrecer garantía al momento de solicitar un crédito individual.

La metodología de la Banca Comunal se basa en la formación de Consejos de 15 a 30 personas, agrupadas por afinidad entre sus miembros. Es muy importante que la confianza crezca en cada grupo, ya que es el conjunto quien garantiza solidariamente el pago de la deuda, es decir, que si alguno de los integrantes tiene dificultad para realizar los pagos a los que se ha comprometido, es el conjunto el que responde. Si bien el préstamo se concede a nombre de cada Consejo, las personas que lo integran reciben el dinero de acuerdo a su capacidad de pago; y es el oficial de crédito quien hace las evaluaciones previas para medir esa capacidad.

En un mismo grupo, las personas reciben diferentes montos de dinero; la metodología recomienda que en el primer ciclo los préstamos sean de G. 100.000 a G. 500.000 y que vayan aumentando paulatinamente hasta llegar G. 1.500.000, momento en el que se

considera que la persona estaría en condiciones de acceder a un crédito individual.

Asimismo, cada persona destina el 10% de lo recibido a una cuenta de ahorro, la cual, además de asegurar los recursos que serían necesarios en el caso de que alguno de los asociados no pudiese responder a su compromiso, tiene como objetivo promover la conciencia sobre la importancia de las reservas económicas.

Se han visto casos en los que algunas mujeres solicitaron préstamos para destinarlos completamente al ahorro, esto se explica al saber que, debido a la distancia que existe entre estas comunidades rurales y los centros urbanos, las compras de ropa, electrodomésticos e insumos para el hogar se realizan habitualmente de vendedores ambulantes que llegan hasta las casas; y el hecho de no contar con dinero efectivo para una compra al contado, las obliga a adquisiciones con pago fraccionado bajo un régimen de interés muy desfavorable para ellas. En otros casos, los préstamos han sido destinados a la compra de materia prima o de ganado me-

nor, y, otras veces, con el capital proveído se emprendieron pequeños proyectos productivos.

Los préstamos de la Banca Comunal tienen un interés de alrededor del 30% anual que, si bien es bastante más alto que el de otros créditos disponibles, es definido calculando el costo de acompañar de cerca todo el proceso y llegar directamente hasta las comunidades que, en muchos casos, están muy alejadas de los centros de las ciudades.

Se debe tomar en cuenta que otros créditos a los que pudieran acceder estas familias, se dan en un marco de informalidad y usura, con tasas de interés mucho mayores y muy desfavorables, absolutamente distintos del servicio que ofrece la Banca Comunal, en el que no solo están contempladas las finanzas, sino también el apoyo para el fortalecimiento personal, familiar y grupal de las clientas. Cuando un grupo decide organizarse para recibir los servicios de la Banca Comunal se firma el Acta de Constitución del Consejo Comunal, que incluye el nombre que lo identifica y un reglamento de funcionamiento; a



**CREDITO AGRICOLA DE HABILITACIÓN**  
 Carlos y Williams Richardson R.U.C. 80005559-4 - O.I. N° 81.560

Recibo Oficial de Desembolso

1. Cuenta Préstamo N° \_\_\_\_\_

2. Nombre, Apellido o Razón Social  
 CÓDIGO 0 6 0 3 AUCA CTA. N° OV 7 8 0 0 1 1  
**ZULLY CONCEPCION ORTIZ AP**

3. Documento de Identidad N°  
**4.418.937**

4. Clasif. de Usuario  
**CENTRO**

5. Gerencia de Operaciones Zonal  
**737 16/11/10**

6. Centro de Atención

7. Resolución de Crédito N°/ Fecha  
**Mensual**

8. Ramo de Explotación  
**B.N.F.**

9. Plazo de Crédito  
**1**

10. Periodo de Gracia  
**CHEQUE N**

11. Tipo de Garantía  
**30**

12. Tasa de Interés  
**42**

13. Destino del desembolso tabla de amortización

Rubro	Sub Rubro	Concepto	Capital	Interés al Vencimiento
1	Cerdo	Efectivo p/ Insumo	500.000	

partir de dicho momento, pueden acceder a servicios financieros y no financieros.

El grupo debe reunirse cuanto menos una vez al mes, y esto lo fortalece, pues allí se resuelven problemas y se toman decisiones en conjunto. Al inicio, las reuniones son conducidas con apoyo del Oficial de Crédito. Cuando el grupo está consolidado, el Consejo Comunal se regula autónomamente.

Además del crédito y el ahorro, la instrucción mensual es clave en este proceso; se ofrece capacitación para que los miembros del Consejo Comunal puedan llevar registros de sus ingresos, del pago de sus cuotas y de sus ahorros; sobre cómo realizar la elección de sus autoridades y confeccionar las actas de su agrupación; y también se promueve el fortalecimiento de las capacidades psicosociales de los participantes. Se ha notado que los Consejos Comunales que han logrado consolidar su organización, pudieron acceder a otros beneficios y encarar nuevos proyectos; en estos casos, el Oficial de Crédito a cargo del grupo actuó como vínculo con otras instituciones de acuerdo con el servicio que se requería.

*La Cooperación Italiana apoyó al Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, aportando el 50% del costo del componente Bancas Comunales.*



## Operaciones de Banca Comunal (Montos en Guaraníes)

DISTRITO	CANT. GRUPOS	TOTAL SOCIOS	HOMBRES	MUJERES	MONTO DESEMBOLSADO	MORA
BUENA VISTA	15	197	13	184	149.240.000	300.000
ABAÍ	29	513	163	350	653.220.000	
TOTALES	44	710	176	534	802.460.000	300.000

### Resultado, repercusiones y réplicas

En los dos distritos en los que intervino Puentes al Desarrollo Incluyente, de un total de 710 socios de la Banca Comunal se observó la participación de 176 hombres (25%) y 534 mujeres (75%).

Esto resulta significativo al tratarse de una iniciativa que corresponde al campo de lo productivo (que en estas comunidades por lo general está reservado para los hombres).

La Banca Comunal no solo incluye la oferta de servicios financieros (de una manera que democratiza el acceso al crédito al flexibilizar las condiciones requeridas para obtenerlo), facilitando así el impulso de pequeños proyectos productivos y

la inmediata generación de ingresos en las familias; sino que también provee capacitación sobre los aspectos administrativos de esos emprendimientos y abre espacios de comunicación entre mujeres, de tal forma que en ellos se reflexiona y se debate sobre preocupaciones propias de género.

Si se ensayara una proyección para este proceso en particular, se observaría el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y por ende una mayor participación en lo productivo como una probable consecuencia. A la larga, las mujeres tendrían mejores condiciones para involucrarse en proyectos de mayor escala e incluso en las cadenas productivas que hoy están principalmente manejadas por hombres. Esto sin entrar a

analizar en detalle la importancia que tiene la asociación femenina para la producción como referencia para las nuevas generaciones, en el proceso de una transformación cultural más profunda.

En el resumen de operaciones que se expone en el siguiente cuadro se observa el importante desarrollo al que han llegado el CAH (en Buena Vista) y Financiera El Comercio (en Abaí): el monto desembolsado —en 18 meses aproximadamente— es superior a 802 millones de guaraníes, de los cuales el 10% representa el nuevo ahorro con que cuentan las 710 familias involucradas en los dos distritos.

El servicio que ofrece la Banca Comunal está orientado mayor-



mente a mujeres, pero se ha visto también la participación de hombres en los grupos de clientes, que no han presentado inconvenientes en el cumplimiento de los compromisos: las cuotas de devolución se han cubierto en tiempo y forma y solo se registra una mora de G. 300.000, lo que no es significativo en relación con el monto total de las operaciones.

El buen resultado al que se ha llegado en cada ciclo de préstamos ha aumentado progresivamente la confianza tanto de los grupos como de las instituciones financieras. Es así que hoy se desarrolla el tercer ciclo, en el que se prevén montos mayores para los préstamos, atendiendo a que los grupos han aumentado su capacidad productiva y es mayor su conocimiento sobre el manejo administrativo de sus pequeños emprendimientos. Viendo el interés que tienen los grupos en seguir disponiendo del recurso que les provee la Banca Comunal y atendiendo la predisposición de las instituciones financieras involucradas -que han empezado a replicar la metodología- se considera que la sostenibilidad del esquema esta asegurada.

Debido al éxito obtenido en esta incursión, en la que se conformaron los primeros 44 grupos atendidos por Banca Comunal en el marco del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, las dos instituciones financieras que han participado decidieron extender posteriormente el servicio a nuevas familias.

El CAH incluso ha modificado sus procedimientos para adaptarlos a esta metodología y ha replicado la experiencia en otras zonas del país con apoyo



del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el CAH encaró un proyecto para conformar alrededor de 200 grupos en distintos puntos del territorio nacional, con lo que se beneficiaría a entre 3.000 a 4.000 personas en forma directa<sup>8</sup>.

## Testimonio

Al trabajar con Banca Comunal lo primero que se hace es convocar a la comunidad para proponerle el servicio.

“En la primera promoción realizamos la sensibilización, una vez que las mujeres están de acuerdo, firman un acta de constitución del grupo; posteriormente se realiza una visita para confeccionar in situ el Plan de Negocios y posteriormente el desembolso. Esto se realiza en el domicilio y se toma nota de todo lo que tienen de ingreso y egreso; de acuerdo a eso se les brinda el crédito, de acuerdo a su capacidad y en qué van a invertir.

Para el desembolso, lo que pedimos es que firmen los documentos correspondientes y luego nos acompañan la Presidenta y la Tesorera hasta la ciudad de San Juan Nepomuceno para efectivizar el cheque; entonces volvemos para la entrega a cada uno como corresponde: en efectivo”.

*Mirna Báez – Oficial de Banca Comunal  
Crédito Agrícola de Habilitación*

<sup>8</sup> <http://www.abc.com.py/nota/pnud-cah-agricultura/>

## Muhammed Yunus y el Banco de los Pobres

En el año 1974 en Bangladesh, el economista Muhammed Yunus, entonces profesor universitario, comenzó una experiencia que le valió posteriormente el Premio Nobel de la Paz. Yunus prestó dinero a personas en situación de pobreza y su acción, que fuera dirigida inicialmente a algunas pocas personas, creció hasta convertirse en el instituto financiero rural más grande de ese país: el actual Banco Grameen.

Este banco, también llamado “Banco de los Pobres”, posee más de 2,3 millones de prestatarios que en su mayoría son mujeres y el 66 % de sus clientes ya superaron holgadamente la línea de pobreza. El Banco Grameen ha revertido la práctica convencional bancaria al eliminar la necesidad de garantía creando un sistema basado en la confianza mutua, la solidaridad, la responsabilidad, la participación y la creatividad.

En la conferencia que diera Muhammed Yunus en el marco del III Foro de Pensamiento Social Estratégico en Nueva York, planteó su punto de vista sobre la crisis económica vigente en el mundo, señalando que más allá del aspecto financiero que se presenta como central, existen también otros tipos de crisis que se manifiestan en la vida de las personas: la crisis alimentaria, la crisis energética, la crisis ambiental, la crisis social, entre otras.

En la opinión del Premio Nobel, los microcréditos y la creación de negocios incluyentes pueden dar una respuesta a largo plazo a estas crisis; sin olvidar la importancia de una respuesta inmediata –que de protección a las personas vulnerables- pero encarando acciones de forma que la gente dependa menos de los subsidios y donaciones gubernamentales. En este sentido, consideró decisiva la transformación del concepto que se tiene del trabajo y la construcción de condiciones para que, sobre todo los jóvenes, puedan asumir el compromiso de movilizar emprendimientos productivos – mas que demandar un puesto laboral - dando de esta forma, oportunidades de empleo también para otros. Advirtió, sin embargo, que para encontrar una solución a largo plazo, es necesario reconceptualizar la idea que se tiene sobre los negocios:

“Hoy existe un solo tipo de negocio en todo el mundo. En el marco teórico de los economistas, negocio significa hacer dinero y no existe ningún otro tipo de negocio. Sin embargo, si vemos a los seres humanos, los seres humanos no son máquinas productoras de dinero, a pesar de que la teoría económica así los ve (...) Es posible pensar en el interés del hombre por crear un negocio para ayudar a otros, para cambiar la vida de las personas. Ambos negocios se pueden llevar a cabo, el negocio egoísta, para ganar dinero para sí mismo y el negocio desinteresado, para cambiar el mundo al mismo tiempo.”





### III. GÉNERO, POBREZA, PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

COMPONENTE: FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO  
COMPONENTE: SEGURIDAD ALIMENTARIA

*La población en situación de pobreza requiere una asistencia que asegure el cumplimiento de los derechos consignados por ley para todos los ciudadanos del país; esta intención debería plantearse como parte de una estrategia integral que apunte a modificar paulatinamente la estructura del problema. Puentes al Desarrollo Incluyente asume que el abordaje sistémico de los intereses familiares y comunitarios de las poblaciones en situación de pobreza o indigentes, fortalece las bases intra e interpersonales<sup>9</sup>.*

9 PNUD Paraguay. Puentes al Desarrollo Incluyente. Documento de Proyecto. Asunción.



## GÉNERO, POBREZA, PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

### **Necesidad de propiciar el desarrollo interno de las personas atendidas**

Al analizar lo que ocurre con las familias en situación de pobreza y al disgregar los componentes de dicha situación desde el punto de vista social, se llega al punto de observar una compleja red de relaciones que tiene por base a cada una de las personas que forman ese conjunto. Se comprende entonces que una de las

claves para superar la situación adversa es potenciar las capacidades internas de los individuos, pues solo desde ellos sería posible construir un nuevo escenario emergente en el contexto de nuevos servicios facilitados a sus comunidades.

El impulso al desarrollo personal de los individuos, sumado a la oferta oportuna de servicios a las comunidades, aseguran también la sostenibilidad de los procesos

que, de esta forma, están en manos de los interesados desde el inicio.

Las bases intrapersonales<sup>10</sup> están dadas por una serie de capacidades que habilitan a las personas, una fortaleza interna para afrontar las situaciones adversas o potenciar las propicias.

Virtudes como la resiliencia personal y la autoestima, la capacidad de plantearse objetivos y

10 Ver: GARDNER, Howard. Estructuras de la Mente. Editorial Fondo Cultura, México. ISBN: 9681642058.

avanzar hacia ellos (también llamada emprendedurismo), la de reflexionar sobre la propia vida y plantearse las modificaciones necesarias para una mayor satisfacción (en coherencia con los propios principios y en el contexto de la propia cultura), forman parte de una extensa gama de aspectos cuyo impulso ayuda a los individuos a asumir los cambios desde sí mismos.

Por otra parte, las bases interpersonales<sup>11</sup> incluyen una serie de aspectos propios de un modelo de relacionamiento constructivo entre las personas, los medios para la resolución de conflictos en forma no violenta y para la priorización de objetivos grupales: los conocimientos para un mejor ejercicio de la ciudadanía y la resiliencia social son importantes en este contexto. Se considera que, promoviendo este tipo de capacidades, las personas beneficiadas por el proyecto estarían en mejores condiciones para conducir correctamente los procesos de desarrollo de sus vidas y la de sus comunidades.

Por todo lo dicho, en el proceso de fortalecimiento de las 600

familias incluidas en Puentes al Desarrollo Incluyente, era importante transferir conocimientos que potencien sus habilidades humanas: se desarrollaron talleres grupales en las comunidades, donde se trabajaron temas como autoestima, confianza, conciencia cívica, capacidades de negociación no-violenta, consolidación de la unidad familiar, derechos, equidad de género, entre muchos otros. Los temas fueron propuestos a los participantes de forma que ellos indicaran cuáles debían priorizarse.

El enfoque de género fue tomado en cuenta en todas las capacitaciones y se cuidó que los talleres fueran conducidos por una especialista en este tema.

Incluso antes de salir a las comunidades, el proyecto requirió un proceso de formación en el que los técnicos responsables de las actividades previstas tuvieron oportunidad de reflexionar sobre la mejor manera de desarrollar su trabajo, de forma a identificar y aprovechar oportunidades de inclusión para mujeres, en el transcurso de la labor que les tocaba desarrollar.

Los facilitadores del Programa Tekoporã, que cubrían las zonas donde el proyecto operaba, también participaron en este proceso de formación, ya que su relación con las actividades del proyecto era central y colaboraban en todas las fases de seguimiento a las familias beneficiarias, en el marco de la función que les correspondía.

Una vez en terreno, fueron desarrollados un total de 15 talleres en Abaí (con participación de 311 personas) y 28 en Buena Vista (con asistencia de 631 personas). Las capacitaciones fueron abiertas a las comunidades y no se restringió la inclusión de interesados, aunque no formaran parte del listado de beneficiarios del proyecto.

En estos espacios también hubo oportunidad de difundir información sobre la oferta pública existente en los territorios abordados, lo que generó un dinamismo social, producto de la conjunción del conocimiento de esa oferta con el nuevo interés de las comunidades en acceder a ella y la confianza de las personas para reclamarla.

11 Ibidem.

## Abordaje de las comunidades

*Si bien las personas que participaron en el proceso de formación antes descrito hoy reconocen la importancia que tuvieron para sus comunidades los espacios que allí se construyeron, esa valoración no era la misma al momento del abordaje. Inicialmente, las familias no demostraban tanto interés en las capacitaciones para el desarrollo interno, como sí lo hacían hacia otro tipo de talleres sobre todo los referidos al manejo de finca, que eran muy atractivos para ellas.*

Por eso se optó por ofrecer asistencia técnica como táctica de abordaje. El proyecto contaba con un componente que debía promover la seguridad alimentaria entre los beneficiarios; los técnicos encargados de esa fase fueron acompañados por los facilitadores del Programa Tekoporã hasta las familias que serían asistidas y estos técnicos, a su vez, abrieron camino para los responsables de las acciones en favor del fortalecimiento del tejido social, que habían sido programadas dentro del componente cuyo desarrollo se relata en este capítulo.

Al comienzo se trabajaron contenidos como: recuperación y gestión de los recursos naturales, instalación de huertas familiares o comunitarias, cría de ganado

menor, producción de granos y tubérculos. La aplicación de estos conocimientos garantizaría la disponibilidad de alimentos frescos y mejores prácticas nutricionales de las familias. Pero el tema de la seguridad alimentaria no se perdió de vista en el desarrollo de los demás componentes del proyecto y hubo oportunidad de seguir acompañando a las familias durante toda la práctica.

Se debe comprender que, según el enfoque de Puentes al Desarrollo Incluyente, asegurar la subsistencia era solo un punto de partida desde el cual los beneficiarios debían lograr nuevas condiciones de vida. Una vez culminada la fase de abordaje y habiendo tendido un vínculo con las familias beneficiarias, los demás componentes del

proyecto tuvieron acceso mucho más simple a las comunidades y la confianza que se obtuvo de parte de las familias beneficiarias permitió posteriormente la canalización de contactos con otras instituciones, como también la conexión a cadenas productivas (una vez que los comités estuvieron fortalecidos gracias al proceso de capacitaciones en aspectos organizativos).

Los técnicos responsables del acompañamiento productivo adquirieron un simbolismo particular para las familias beneficiarias, lo que se vio reforzado por el hecho de que debieron trabajar conjuntamente con los facilitadores de Tekoporã, quienes ya representaban una referencia para las comunidades desde un primer momento.

## Diseño del Componente Fortalecimiento del Tejido Social

Hasta aquí se ha descrito lo ocurrido en las comunidades desde el enfoque que habitualmente se denomina “de abajo hacia arriba”. Pero se debe comprender que para desarrollar estas acciones, fue necesario un cuidadoso diseño previo.

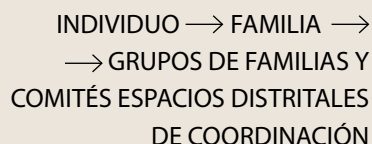
El abordaje sistémico previsto por este componente -coherente con el resto del esquema- requería un estudio profundo del territorio antes de tomar contacto con las familias beneficiarias; la información que se facilitó a las mismas sobre la oferta pública disponible para ellas fue recopilada con anterioridad; asimismo se impulsó un proceso de sensibilización y fortalecimiento de las instancias locales encargadas de cuidar el vigor del tejido social en los dos distritos abarcados por el proyecto.

A continuación se narra el mismo proceso ya mencionado, pero ahora desde el enfoque “de arriba hacia abajo”, no sin antes hacer algunas consideraciones sobre la estructuración social del territorio

en el que Puentes al Desarrollo Incluyente desplegó su trabajo.

### Estructuración social en el territorio atendido

En el marco de la promoción del desarrollo, y sin olvidar los límites del territorio en que se inserta la intervención que aquí se relata, los conglomerados humanos abordados por este proyecto se articulan de acuerdo con el siguiente esquema:



En un mismo marco de análisis, pero asumiendo ahora un punto de vista distinto -para observar las ofertas de servicios que se ponen a disposición de las familias en situación de pobreza de este territorio- se encontrará que existe una amplia variedad de prestaciones y actores que incluyen tanto al sector público como a los proyectos de cooperación, los cuales, con mayor o menor éxito, cubren una extensa variedad de disciplinas.

Dentro de dicho universo, se encuentra, en particular, un espacio: el de los Consejos de Desarrollo Distrital. Estos incorporan a la sociedad civil y fueron formados por impulso de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), que acompañó un proceso de planificación territorial departamental, buscando unir a los actores relevantes de los tres niveles de Gobierno (en función a un plan común de desarrollo). El Plan Caazapá 2003-2013 estableció como objetivos: la reducción de la pobreza, la creación de fuentes de trabajo y la búsqueda de oportunidades para la generación de ingresos<sup>12</sup>.

Si bien los Consejos de Desarrollo Distrital aún deben ser fortalecidos en su institucionalidad y por otra parte, está llegando el tiempo de evaluar los resultados del Plan Estratégico que les dio origen, se identificó la relevancia de estos espacios como nudos de articulación del tejido social, por la importancia simbólica que ostentan, al ser reconocidos por los diferentes actores involucrados en cada municipio, a lo largo de todo el departamento.

12 PNUD Paraguay. Asociación y diversificación productiva para el empleo rural. Cuaderno DH4. Asunción, 2008.



## Estrategia de intervención

El Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, al plantear las actividades de su Componente Fortalecimiento del Tejido Social con Perspectiva de Género, basó su reflexión y sus acciones en algunas premisas básicas:

1. Era importante el conocimiento cabal de la oferta de servicios a disposición de las familias que serían atendidas en Buena Vista y Abaí, ya sean éstas del sector público o de proyectos ejecutados por ONGs y otras agencias, para evitar superposiciones e identificar posibles coordinaciones.
2. Era necesario el aumento del capital social de las familias beneficiarias, por lo que se presentaba el desafío de implementar un esquema de capacitación partiendo de una evaluación y diagnóstico de la situación del tejido social.
3. Era oportuno el apoyo a los Consejos de Desarrollo Distrital en los municipios abarcados por el proyecto, de forma a insertar las acciones en el marco del Plan de

Desarrollo vigente y encontrar puntos de articulación con otros actores en el territorio.

## Mapeo de servicios disponibles para la población

Luego de los sondeos y estudios de población, se avanzó con un mapeo de todas las intervenciones existentes al servicio de los habitantes de los distritos de Buena Vista y Abaí.

Se indagó sobre las políticas, programas y servicios existentes, tanto del Estado como de la sociedad civil, para contar con los elementos de juicio suficientes que permitieran coordinar actividades.

Puentes al Desarrollo Incluyente se insertó en la Mesa de Coordinación Productiva que existía para estas zonas, así como en los Consejos de Desarrollo Distrital; y el mismo ámbito de coordinación entre los componentes del proyecto contó, muchas veces, con la presencia de representantes de diferentes instituciones, que vieron allí un punto de conexión útil para ordenar las actividades que estaban dirigidas a las mismas personas.



## **Sensibilización sobre la Política Pública para el Desarrollo Social**

Se fijó la meta de colaborar en la instalación de la Política Pública para el Desarrollo Social del Estado a nivel local, para lo cual se definió un plan de tres etapas (Información – Consulta – Concertación). El propósito de este plan era promover la reflexión y el debate sobre la necesidad de construir en los dos distritos, un marco institucional que permitiera velar por el cumplimiento de la mencionada política.

Para esto se trabajó con actores tales como el equipo técnico de la municipalidad y los concejales municipales, los Consejos de Desarrollo Distrital, la Mesa de Coordinación Productiva y otras organizaciones en los dos distritos. Se buscó priorizar temas e identificar la problemática asociada a los mismos.

En este proceso se observó que muy comúnmente se presentaban planteamientos donde prevalecían las acciones aisladas, por lo tanto se promovió el fortalecimiento de la visión integral de la problemática. Los documentos generados en esta serie

de encuentros se sometieron a procedimientos de validación y aprobación por parte de las comunidades involucradas.

Como resultado del proceso impulsado han quedado acuerdos que deberán ser firmados, así como planes de trabajo que permitieron conducir las actividades del proyecto en coherencia con la política de desarrollo social vigente en estos distritos.

Sin embargo, queda pendiente la definición y formalización de una propuesta de abordaje más amplia y unificada, que deberá ser consensuada y ejecutada en el contexto de alianzas estratégicas entre todos los sectores allí presentes para asegurar la sostenibilidad, la integralidad de las medidas y la evaluación efectiva del proceso.

## **Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Distrital**

El acompañamiento sostenido a los Consejos de Desarrollo Distrital en Buena Vista y Abaí se vio limitado por la poca institucionalidad de estos ámbitos.

Se ha apoyado el proceso de estos consejos, asumiendo la función que ocuparon antes otras organizaciones, las cuales estaban por culminar sus actuaciones al momento que Puentes al Desarrollo Incluyente se integraba a dichos escenarios.

## **Particularidades en la vinculación con Tekoporá**

Como se mencionó anteriormente, el proyecto tuvo oportunidad de trabajar coordinadamente con el cuadro de facilitadores de la SAS, quienes tienen la función de realizar un seguimiento a las familias atendidas por el Programa Tekoporá. De hecho, la colaboración de estos funcionarios fue clave para alcanzar importantes resultados en la práctica de Puentes al Desarrollo Incluyente.

Hubo oportunidad de incluir a dichos facilitadores en el esquema de capacitaciones del proyecto, las cuales se desarrollaron antes del abordaje a las comunidades.

En este proceso se pudo observar una serie de dificultades que limitan la labor de ese personal y



se entiende que el hecho de lograr subsanarlas representarían un importante paso en el perfeccionamiento del programa de TMC.

En dicho sentido y más allá del compromiso y la sensibilidad demostrada por los facilitadores comunitarios, se considera que el programa Tekoporã podría verse fortalecido –al ganar fluidez operativa– si se impulsara el desarrollo sobretodo de dos aspectos:

1. el logístico, para lograr una mejor planificación de visitas teniendo en cuenta las grandes distancias y el excesivo número de familias que debe cubrir cada facilitador comunitario; mejorando, por consiguiente, la calidad de la asistencia; y
2. el seguimiento, para dar mejores herramientas de trabajo a estos funcionarios, apoyándolos con información o capacitaciones específicas según las necesidades que pudieran surgir; teniendo en cuenta que los mismos deben enfrentar una amplia gama de situaciones diversas –a veces inesperadas– en su relación con las familias que atienden.

En el proceso de perfeccionamiento de la logística, el Programa Tekoporã ha dispuesto una estructura de madres líderes: mujeres referentes de cada comunidad que cumplen la función de articular la asistencia en el nivel de sus comunidades. Teniendo en cuenta este hecho, se identifica una situación propicia para fortalecer el enfoque de género de Tekoporã, a partir de estudios de diagnóstico y diseños de metodologías al respecto.

# Resultados

Se apoyó el seguimiento de las acciones marcadas por los planes estratégicos de los dos consejos y se colaboró en la definición de los planes operativos necesarios. Pero existen algunos resultados puntuales cuyo conocimiento puede ser de interés:

- Debate entre candidatos a Intendente en Abaí y Buena Vista. En los meses previos a las elecciones municipales del 2010, los dos Consejos de Desarrollo Distrital han convocado -por recomendación del Proyecto- a los candidatos de todos los partidos políticos en pugna a un debate público. De esa manera, los comités asistidos por Puentes al Desarrollo Incluyente y otros actores que integran estos ámbitos lograron la oportunidad de interpelar a los candidatos sobre aspectos relacionados a la problemática que les afecta; se firmaron cartas de compromiso que obligan a los actuales intendentes a respetar los proyectos de desarrollo construidos participativamente en estos municipios. Dichos eventos fueron los primeros de este tipo en el departamento; y fueron importantes para los ciudadanos, no solo porque abrieron el diálogo entre candidatos, sino porque, además, vincularon a la población con sus potenciales representantes.
- Encuentros entre representantes de comités productivos y referentes de empresas privadas vinculadas a las Cadenas Productivas: Los Consejos de Desarrollo Distrital de Buena Vista y Abaí proveyeron espacios aptos para las negociaciones entre comités de productores y empresas interesadas en impulsar las cadenas productivas que pretendía habilitar el Proyecto. De esta manera, se lograron compromisos en un marco de legitimidad y de forma centralizada; esto permitió una gran confianza entre ambas partes y un contacto sin intermediaciones que fue clave para obtener los importantes resultados que se revelarán en el siguiente capítulo.







## IV. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AUMENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

COMPONENTE: ASISTENCIA TÉCNICA PRODUCTIVA

*En este capítulo se describen los resultados alcanzados por el proyecto desde el punto de vista productivo. Se explica también cómo los beneficiarios generaron nuevos ingresos con tan llamativo éxito. Pero se debe comprender que aquí confluyen acciones (enfocadas desde múltiples aristas) que lograron mejores condiciones personales y sociales para las comunidades atendidas. Sin tales condiciones no hubiera sido posible construir lo que a continuación se relata. Por cuestiones de orden y de método se presentan los componentes del proyecto separadamente, pero es la articulación de las actividades de esas distintas esferas lo que impulsó una sinergia que terminó potenciando el conjunto y multiplicando su alcance.*

# SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AUMENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

## Situación previa de las familias asistidas

El hecho de haber acompañado a 600 familias de perfil precisamente definido, que forman parte del Programa Tekoporã; sumado a la disponibilidad de una línea de base confeccionada en el marco del proyecto (como punto de partida de las actividades previstas), permite realizar análisis detallados sobre los resultados de la intervención desde el punto de vista socioeconómico, abriendo incluso la oportunidad para reflexionar sobre el porqué de la pobreza en el territorio atendido.

Al observar los resultados logrados por este componente del proyecto, no siempre es fácil imaginar las limitaciones que anteriormente tenían las familias beneficiarias; los sondeos previos a la implementación<sup>13</sup> indicaban que éstas, en su mayoría, poseen tierra suficiente para cultivos y que sus miembros efectivamente se dedican al trabajo en la finca. Se notaba una si-

tuación algo mejor en el distrito de Abaí, donde el 63% de los hogares contaba con cultivos de renta, a diferencia de Buena Vista, donde solo la mitad se ocupaba de la actividad mencionada.

Por otra parte, al momento de comercializar la producción se presentaban varias dificultades, puesto que la extensa intermediación en la venta terminaba definiendo precios muy desfavorables para los productores, sin mencionar que la falta de conocimiento sobre técnicas de cultivo generaba un resultado mucho menor al que se logra con un correcto manejo.

Todos estos factores configuraban una situación muy poco propicia para el desarrollo de dichas familias; y considerando que esta realidad se arrastraba desde tiempo atrás, se puede comprender la degradación del capital social existente (que afecta a las personas en aspectos que van más allá de lo meramente económico), provocando una situación

de vulnerabilidad que requirió la asistencia del Estado mediante programas de TMC.

## Metodología de trabajo

El Componente Asistencia Técnica Productiva del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente pretendía facilitar a sus beneficiarios una serie de conocimientos que les permitiera encarar, de la mejor forma posible, los aspectos económicos de sus vidas. Dado que para estas familias rurales la generación de ingresos está vinculada a la producción agrícola en pequeña escala, quedaba claro que la asistencia se enfocaría en técnicas para el correcto manejo de rubros que tuviesen potencialidad comercial. Dentro de este proceso, se puso cuidado en la sostenibilidad ambiental y cultural de dichos rubros, los cuales fueron definidos por cada pequeño productor y cada comité.

La diversificación de cultivos era, por lo tanto, un requisito indispensable y fue adoptado como

13 Ver: PNUD Paraguay. Nuevas formas de comprender la pobreza: Aportes desde Abaí y Buena Vista. Capítulo 1. Asunción, 2011.

lineamiento para toda la intervención, puesto que la multiplicidad de productos dispuestos en pequeñas superficies de terreno (varios rubros en parcelas de entre 1 y 3 hectáreas) tiene ventajas indiscutibles en la situación que estamos observando.

Por ejemplo, puede ser correctamente manejada por los miembros de las familias, los cultivos dan frutos en distintos periodos (generando así ingresos durante todo el año); se evita la irrupción de plagas o se facilita su control; se abre una gran cantidad de opciones en el momento de la venta al tiempo de restringirse el monopolio de la compra; permite rotaciones que mantienen la calidad del suelo, y finalmente garantiza la seguridad alimentaria en los hogares, en el sentido que permite una utilización racional de la tierra al generarse utilidades sin menoscabar los productos de consumo propio (necesarios para una buena calidad de vida en estos poblados).

Además, el cultivo diversificado a pequeña escala es coherente con un modelo de negocio inclusivo mediante el cual se puede

enlazar el trabajo de una extensa población y la participación de empresas privadas interesadas en comprar las cosechas de esos labriegos. De hecho, con la intención de cerrar correctamente el ciclo productivo en este ejercicio, se realizaron acuerdos con empresas dispuestas a participar de la experiencia, las cuales se han comprometido con el fortalecimiento del modelo de diversificación propuesto y con el apoyo a las familias involucradas, promoviendo cadenas productivas cuyos beneficios alcanzaron a todos los niveles.

En el departamento de Caazapá existen Consejos de Desarrollo Distrital que, si bien aún necesitan fortalecerse, se convirtieron en espacios de articulación entre organizaciones de la sociedad civil que facilitaron su vinculación con instancias públicas y con iniciativas de cooperación dentro de los territorios que abarcan.

Estos consejos se encargaron de convocar a los comités de productores de Abaí y Buena Vista para las conversaciones con referentes de las empresas privadas



que tenían intención de desarrollar negocios con los grupos organizados.

Los pequeños agricultores seleccionaron los rubros de su interés evaluando la conveniencia de las distintas ofertas y, una vez firmados los acuerdos, se definieron también esquemas de apoyo que aseguraban el correcto manejo del proceso en las fincas.

Al existir interlocución directa entre empresas privadas y comités productivos bajo una lógica de cooperación, se evitó la intermediación en la venta y como consecuencia se logró un mejor precio para los rubros acordados.

Las repercusiones de este hecho son tan amplias que, gracias al diálogo que se ha logrado entre los dos sectores, existen nuevas cuencas productivas que, en el plazo de algunos ciclos más, estarían en condiciones de seguir su proceso autónomamente.

Todas estas actividades fueron aprobadas por las instancias locales de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) del Ministerio de Agricultura y Ganadería

-espacios de referencia para la asistencia técnica productiva en el nivel que correspondía al trabajo del proyecto- y se desarrollaron respetando el Marco Estratégico Agrario del mencionado ministerio.

Dado que Puentes al Desarrollo Incluyente se insertó en la Mesa de Coordinación Productiva para los distritos en los que operaba, se abrieron oportunidades para coordinar acciones con otros programas y proyectos en marcha en esas zonas, sobre todo con aquellos propiciados por la AECID.

## **Actividades complementarias**

Es muy importante señalar la incidencia clave de los facilitadores de Tekoporã para el buen desarrollo de todo el proceso.

Ellos tienen la función de acompañar a las familias, llevando registros de pagos, recabando información sobre los cumplimientos de corresponsabilidades y buscando medios para que las mismas, al estar fortalecidas en su organización social, accedan a servicios públicos

más fácilmente; por eso la relación que tienen con los participantes es muy cercana, sobre todo con las lideresas comunitarias en quienes se apoyan para cumplir sus funciones.

La cooperación de los facilitadores aceleró el enlace entre comités y empresas privadas, así como el proceso de capacitaciones, pues estos referentes, confiables para las familias con las cuales se trabajaba, se involucraron en todas las tareas requeridas.

Otra particularidad interesante es la combinación entre los microcréditos proveídos por la Banca Comunal (puesta a disposición de las familias mediante el Componente Microfinanzas de este proyecto) y el esquema de asistencia técnica.

Si bien el acompañamiento técnico estaba dirigido mayormente al manejo de cultivos, algunos comités decidieron destinar los préstamos a los que accedieron a pequeños emprendimientos pecuarios para la generación de ingresos, los cuales se sumaron paralelamente a los planes de



negocio que ya estaban en marcha en el marco de cadenas productivas.

Se presentó así la oportunidad de acompañar esas iniciativas con capacitaciones que impulsaron la cría de animales menores como rubro de renta alternativo.

Finalmente, se debe precisar que la promoción de seguridad alimentaria (también contemplada como actividad dentro del Componente Asistencia Técnica Productiva de Puentes al Desarrollo Inuyente;) se desarrolló en un momento muy anterior al que aquí se está relatando, pues se identificó el gran interés de las familias en el tema y, por lo tanto, se consideró oportuno ofrecer dichas capacitaciones en el marco de una táctica de abordaje para todo el esquema (tal como se ha descrito en el capítulo referido al Componente Fortalecimiento del Tejido Social). Los productos de consumo propio impulsados en aquel momento inicial sirvieron también como fuente de ingresos posteriormente, ya que cuando estuvieron dispuestas las ferias hortícolas semanales -impulsadas mediante la participación de mujeres- se comercializaron esos excedentes, así como otros artículos elaborados por ellas, tanto en Abaí como en Buena Vista.

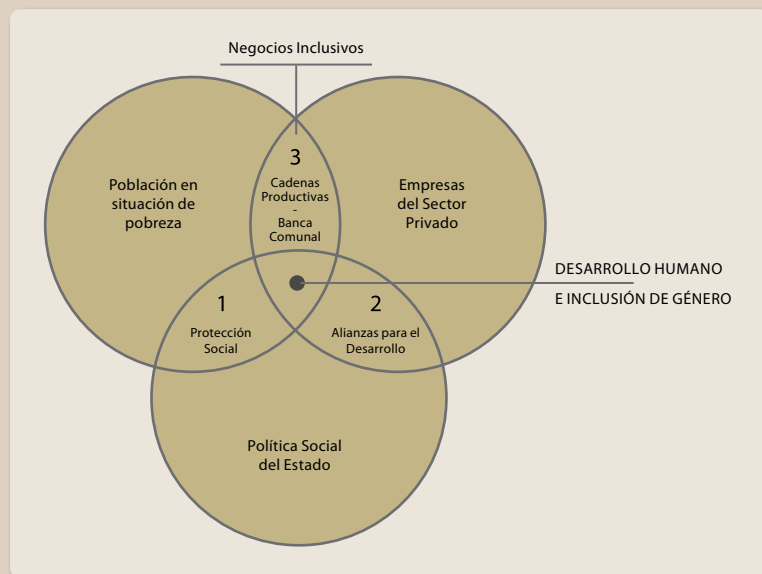
## Cadenas Productivas en la Política Social

El Proyecto Puentes al Desarrollo Inuyente se basa en los lineamientos de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. En el marco de esta política se presenta el Sistema de Protección Social Sasõ Pyahu, cuya lógica es asumida por este proyecto como objeto de investigación, ensayando prácticas cuyo análisis pudiera ser útil para fortalecerlo en el futuro.

Principios planteados por dicha política -tales como el enfoque de derechos, la búsqueda de equidad, la cohesión social e inclusión económica -son conjugados en este proyecto para configurar, entre otros temas, un esquema de negocios inclusivos.

El modelo de negocios inclusivos -aquí aplicado mediante cadenas productivas- puede ser una vía para el fortalecimiento de la protección social en el Paraguay, que hoy todavía tiene un enfoque de alivio a familias vulnerables, pero avanza hacia una plataforma que permitiría la superación definitiva de la pobreza.

En el marco de una economía orientada a las personas, los negocios inclusivos propician ingresos de dinero y aumentan la justicia social, ya que abren oportunidades de inserción para amplios sectores de la población hoy excluidos. La consolidación de cuencas productivas, en concordancia con una estrategia que asegure el acceso a servicios públicos, puede ser muy relevante en este contexto.



## Elementos sinérgicos para la generación de ingresos

El buen resultado de las acciones contempladas en este componente se debió a la combinación de una serie de factores que

permitieron el salto a una nueva y positiva situación. Cada actor involucrado aportó elementos que, combinados unos con otros,

estimularon sinergias cuyos beneficios alcanzaron a todas las partes. Esos factores son los siguientes:

Productores	Empresas privadas	Asistencia técnica Puentes	Banca Comunal	Consejos de Desarrollo Distrital	SAS
Consolidación de la organización en comités productivos que facilitaron las negociaciones con empresas	Cumplimiento de compromisos de compra.	Acompañamiento a las familias y capacitaciones en cuidados culturales, siembra, cosecha y poscosecha.	Aporte de capital que los productores decidieron destinar a micro-emprendimientos (animales menores, ferias, producción de dulces y artículos de limpieza).	Apertura de espacios de diálogo, dentro del marco de la representatividad	La estructura de los facilitadores aceleró el acceso a las familias y sostuvo la motivación de las mismas.
Cumplimiento de los procedimientos de cultivo solicitados por el comprador.	Provisión de asistencia técnica e implementación de fincas modelo	Identificación de empresas propulsoras de cadenas productivas. Vinculación con el sector privado, enlace de productores organizados y seguimiento de cadenas productivas, formando así nuevas cuencas.	Legitimación de ferias y cadenas productivas como parte de los procesos de desarrollo impulsados por la sociedad civil organizada.		Los facilitadores se convirtieron en agentes multiplicadores de buenas prácticas agrícolas después de participar en capacitaciones promovidas por empresas asociadas a cadenas productivas.
	Ofrecimiento de semillas y otros insumos necesarios para la producción, pagaderos al momento de cerrar las operaciones comprometidas	Acompañamiento a ferias como corolario de la asistencia para la seguridad alimentaria.			

## Composición de comités

Se expone, a continuación, la composición de los 14 comités productivos de Buena Vista y los

12 de Abaí. En el cuadro se diferencian las familias seleccionadas para recibir apoyo de Puentes al

Desarrollo Incluyente de aquellas que decidieron sumarse a la propuesta por propia motivación.

Esta información podría ser útil para comprender el alcance de la intervención, y sería relevante también, el contraste posterior de los datos de ingresos obtenidos por cada comité con su estructura interna, si hubiere interés en observar las particularidades del trabajo de los grupos.

Los comités recibieron asistencia para su fortalecimiento y más allá de que varios de ellos aprovecharon el apoyo para impulsar microemprendimientos productivos -vinculados a la Banca Comunal- observaremos aquí en particular a los 23 comités que se insertaron en cadenas productivas, dado el enorme impacto que las mismas tuvieron en las comunidades.

Para lograr la formación de cadenas productivas se promovió la participación de los comités en los dos distritos, apuntando principalmente a las familias que habían sido seleccionadas para recibir el apoyo de Puentes al Desarrollo Incluyente.

No se puso ninguna restricción a la participación de otras familias que, no estando incluidas en el listado de beneficiarios del pro-

COMITÉS BUENA VISTA	OTRAS FAMILIAS <sup>14</sup>	FAMILIAS EN PUNTES	TOTAL COMITÉS
El Progreso	5	17	22
San Isidro	0	23	23
Sagrada Familia	0	10	10
Inmaculada Concepción	0	10	10
San Agustín	0	16	16
San Ramón	8	5	13
Santa Rosa	4	7	11
San Salvador	0	13	13
San Jorge	7	5	12
San Juan	7	11	18
Tekoporäve rekávo	3	26	29
Kuña Guapa	10	14	24
Mujeres de San Antonio	0	10	10
San Miguel	0	12	12
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>179</b>	<b>223</b>

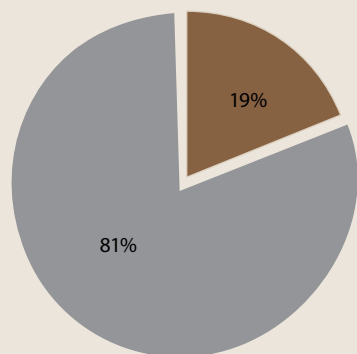
yecto, mostraron interés en adherirse a la propuesta.

Se consideró muy oportuno ampliar los grupos, ya que de esta manera se colaboraba con el fortalecimiento del tejido social en las comunidades y se extendía la influencia de esta metodología de trabajo, la cual tendrá aún mayores beneficios para los labriegos, en la medida que se consoliden las asociaciones entre ellos.

Fueron 351 familias -de las 600 atendidas por el proyecto- las que eligieron incluirse en el esquema de cadenas productivas, número que se consideró muy significativo teniendo en cuenta la tendencia que se observa en estas comunidades, según la cual los pequeños productores prefieren participar solo en iniciativas exitosas, que ellos pudieran constatar directamente.

<sup>14</sup> Familias que no están incluidas en el cuadro de beneficiarios del proyecto pero que se han adherido a las cadenas productivas al haber decidido participar, por su propia motivación, en los comités que estaban siendo apoyados.

## Rubros producidos



■ Familias en "Puentes" (Total: 351)

■ Otras familias (Total: 82)

Esta actitud de cautela por parte de los labriegos indica que cualquier experiencia que haya obtenido resultados positivos, representa también un potencial disparador para réplicas a mayor escala.

## Rubros producidos

Los comités evaluaron las ofertas de las distintas empresas y una vez decididos los rubros de su preferencia, se comenzó el trabajo en esquemas que contemplaban todos los pasos del proceso productivo. Los criterios

que guiaron a los comités de productores para la selección de rubros incluían: la confianza inspirada por la empresa, la oferta de asistencia técnica, la provisión de implementos y semillas a crédito (a precio preferencial) y la conveniencia de la cotización preliminar propuesta. Siguiendo el modelo de cadenas productivas se configuraron cuencas para tres rubros: sésamo, algodón y granos

**1. Sésamo:** este rubro no se producía en la zona tradicionalmente. Dada la oportunidad de coordinar la labor con comités organizados y la facilidad de seguimiento que esto representa, la empresa Shiro-sawa Company desarrolló un programa de trazabilidad de la semilla que aportó valor agregado al trabajo y permitió la mejor cotización para este producto en toda la zona.

**2. Algodón:** aunque el rubro era conocido por los labriegos, su producción estaba inactiva en estas localidades. La empresa Vargas Peña Apezteguia alentó una cadena que dio los mejores resultados de entre las tres impulsadas.

COMITÉS ABAÍ	OTRAS FAMILIAS <sup>15</sup>	FAMILIAS EN PUENTES	TOTAL COMITÉS
San Antoniana	3	9	12
La Alegría	7	10	17
La Esperanza	8	11	19
Las luchadoras	1	12	13
Ko'ë rory	10	17	27
San Cayetano	1	17	18
San Francisco	0	9	9
Potrero Seco	9	28	37
Asociación Agropecuaria	0	22	22
San José Obrero	0	12	12
Santa María Magdalena	0	12	12
Ko'ë rory	0	13	13
Total	39	172	211

\*Obs.: Los comités marcados recibieron asistencia técnica para los emprendimientos productivos pero han decidido vincularse al sistema de Bancas Comunales y no insertarse en las cadenas productiva

<sup>15</sup> Secretaría de la Función Pública (SFP) – Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Orientaciones Básicas para el Trabajo del Funcionario Público con los Pueblos Indígenas. Asunción, Agosto 2011.

*Participación de labriegos: 26 comités (14 en Buena Vista y 12 en Abaí) impulsaron procesos para generación de ingresos, involucrando a 444 familias (223 de Buena Vista y 221 de Abaí), ya sea en cadenas productivas o microemprendimientos vinculados a la Banca Comunal.*

**3. Granos:** varios productos se incluyen bajo esta categoría (maíz tupi, maíz chipa y leguminosas), los cuales ya fueron cultivados año tras año para consumo propio de las familias. El modelo de cadenas productivas permitió la venta de los excedentes que antes difícilmente se colocaban en el mercado. Una particularidad interesante se vio al observar el comportamiento de esta cadena: debido a la disminución repentina del precio del producto, los comités prefirieron posponer su venta hasta un momento más favorable y, finalmente, lo colocaron con mayores ventajas; dicha situación pudo ser reconocida por ellos, debido a los nuevos conocimientos de posventa que habían adquirido en el proceso de capacitación.

## Resultados

Es importante insistir en que los ingresos logrados no se enmarcan dentro de un proceso “natural” del mercado en estas zonas, sino que, por el contrario, se basan en una estrategia precisamente definida que, con un enfoque orientado a las personas, opera sobre las condiciones existentes para alcanzar beneficios que van mucho más allá de lo meramente económico.

Se ha constatado entonces que desde una mirada sistémica es posible promover acciones puntuales que, aún siendo de esferas muy diversas, son capaces de complementarse y potenciarse unas con otras para converger finalmente en un punto: el mayor capital social en las comunidades, útil para que éstas generen ingresos, al tiempo de propiciar la inclusión social de las personas.

Tampoco se debe olvidar el compromiso demostrado por

las empresas que alentaron cadenas productivas.

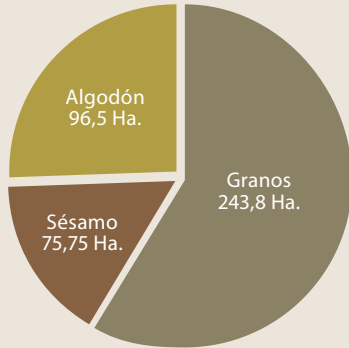
Las funciones que asumió el sector privado en esta iniciativa se encuadran dentro de las que tradicionalmente le corresponden, pero esto no ha sido un impedimento para experimentar los beneficios que aporta una postura sensible a lo social. Más allá de algunas mínimas dificultades, empresas y comités están logrando consolidar un diálogo franco sobre una intención común, en beneficio de todas las partes.

Si bien se prevé la conducción de nuevos estudios estadísticos para la mejor evaluación del impacto económico y social de esta intervención, se presentan aquí una serie de informaciones que ayudan a graficar la exitosa campaña desarrollada y los grandes beneficios obtenidos por estos pequeños productores. Se anexan a este documento las planillas completas de la operación, que serían útiles si se quisiera profundizar el análisis.

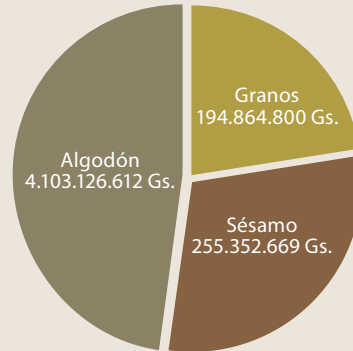
*Composición de cadenas productivas: la influencia de las cadenas productivas alcanzó a más familias de las seleccionadas inicialmente para recibir apoyo.*

## Los resultados son los siguientes:

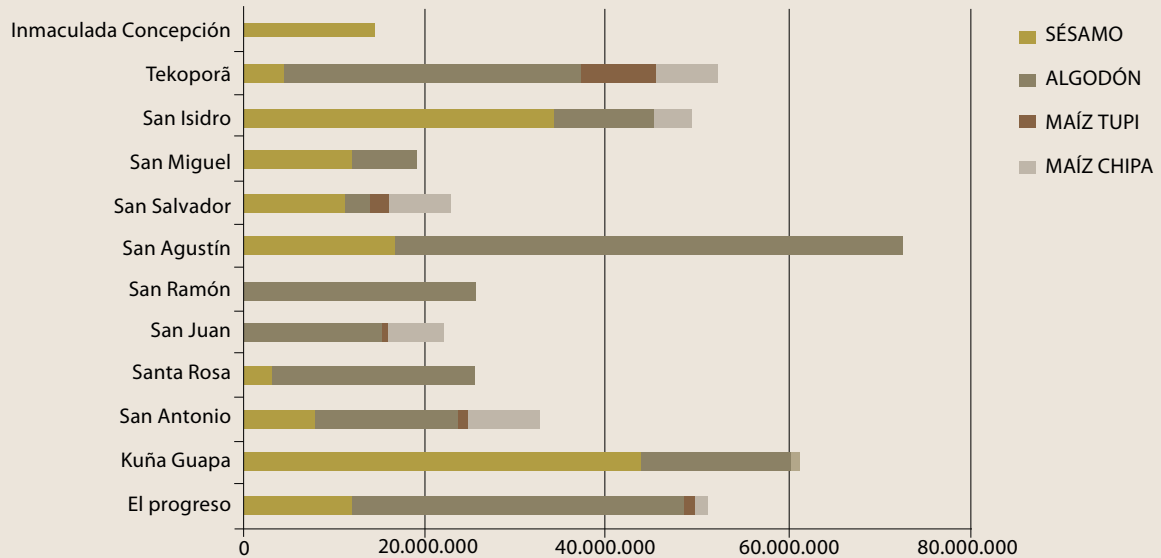
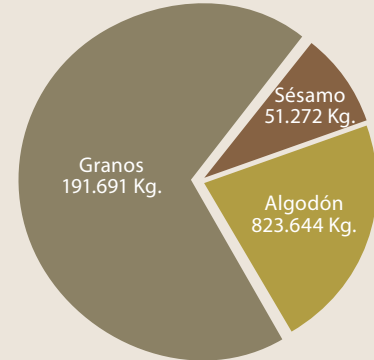
**416,05 Ha. Cultivadas**



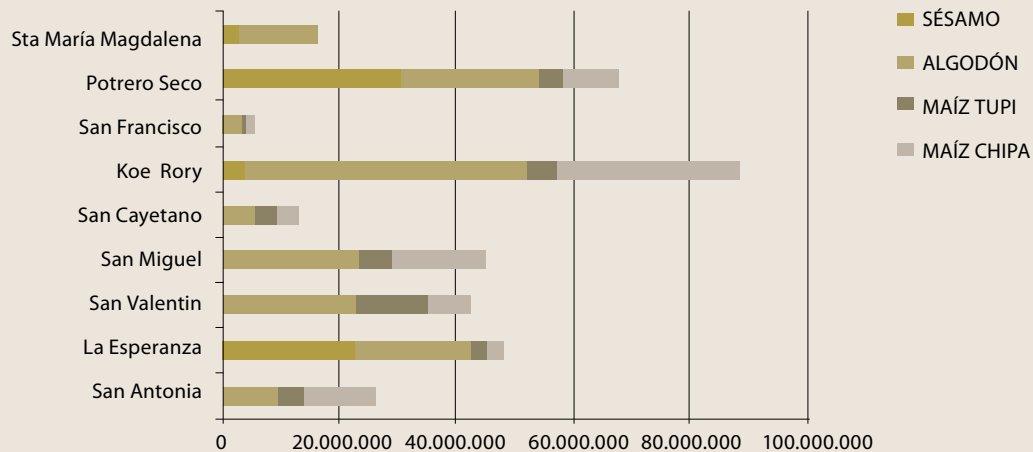
**860 Millones de Gs. generados**



**425,607 Kg. Producidos**



<b>BUENA VISTA</b>					
	<b>SÉSAMO</b>	<b>ALGODÓN</b>	<b>MAÍZ TUPI</b>	<b>MAÍZ CHIPA</b>	<b>TOTALES</b>
El Progreso	11.805.000	36.838.700	1.385.500	1.320.000	51.349.200
Kuña Guapa	43.953.069	16.220.700	1.190.000	1.177.000	62.540.769
San Antonio	7.988.450	15.818.900	1.269.000	7.411.800	32.488.150
Santa Rosa	3.339.000	21.838.312			25.177.312
San Juan		15.464.250	584.000	6.065.400	22.113.650
San Ramón		25.734.800			25.734.800
San Agustín	17.006.800	55.442.750			72.449.550
San Salvador	11.311.600	2.580.000	2.250.000	6.600.000	22.741.600
San Miguel	12.210.900	6.731.000			18.941.900
San Isidro	34.196.800	11.145.300		3.925.000	49.267.100
Tekoporá	4.672.800	32.673.200	8.075.000	6.638.000	52.059.000
Inmaculada Concepción	14.562.000				14.562.000
San Jorge	7.098.500			2.014.100	9.112.600
Sagrada Familia	28.212.050				28.212.050
	<b>196.356.969</b>	<b>240.487.912</b>	<b>14.753.500</b>	<b>35.151.300</b>	<b>486.749.681</b>



<b>ABAÍ</b>					
	<b>SESAMO</b>	<b>ALGODÓN</b>	<b>MAÍZ TUPI</b>	<b>MAÍZ CHIPA</b>	<b>TOTALES</b>
San Antoniana		9.410.000	4.450.000	11.800.000	25.660.000
La Esperanza	22.732.300	19.660.700	2.760.000	3.000.000	48.153.000
San Valentín		22.570.000	12.500.000	6.900.000	41.970.000
San Miguel		23.300.000	5.500.000	16.100.000	44.900.000
San Cayetano		5.800.000	3.500.000	3.950.000	13.250.000
Ko'ê rory	3.730.000	48.460.000	4.800.000	31.400.000	88.390.000
San Francisco		3.360.000	800.000	1.200.000	5.360.000
Potrero Seco	30.465.400	23.558.000	4.000.000	9.400.000	67.423.400
Sta. María Magdalena	2.668.000	13.520.000		22.900.000	39.088.000
	59.595.700	169.638.700	38.310.000	106.650.000	374.194.400

Un total de 23 comités cultivaron 416 hectáreas de tierra -superficie en la que se distribuyeron los tres rubros trabajados- y obtuvieron alrededor de 425 toneladas de producto.

Esto representa más de 860 millones de guaraníes generados por los labriegos (monto que no hubiera alcanzado la dinámica productiva tradicional, estrictamente hablando). En los números que arroja este resumen se podrá observar las ventajas de la diversificación de rubros, así como la importancia de la participación

de cada vez más familias que, sumadas a los comités ya existentes o integradas a nuevos comités, podrán dar mayor impulso a estas cadenas productivas y a otras en el futuro.

El excelente resultado de la campaña aquí descrita abre el camino a un planteamiento similar a mayor escala y al aprovechamiento de esta experiencia en el urgente propósito de reducir la pobreza en el país. Siempre analizando el territorio de intervención, se debe indicar un corolario, ya que se comprende que la puntualización de las tareas

pendientes en el proceso de consolidación de la labor desplegada puede ser de gran utilidad para la comprensión profunda del mismo proceso. Se afirma que es posible aumentar aún más y muy rápidamente los ingresos en los dos distritos atendidos por el proyecto, si se insiste en las siguientes acciones:

- Impulso a la creación y fortalecimiento de nuevos comités de productores entre las familias que atiende Tekoporã; lo que consolidaría las cadenas productivas ya existentes y abriría nuevas oportunidades a la población que aún no se ha integrado a este esquema.
- Atención especial a comités que han obtenido menores ingresos en la campaña previa, buscando sistematizar un método para la superación de sus dificultades, lo que potenciaría la efectividad de implementación de este tipo de programas en el futuro.
- Promoción de nuevas cadenas productivas en los dos distritos, de forma a lograr mayor diversificación de rubros producidos, asegurando así el aumento de ingresos.



## Situación actual

Al culminar esta campaña, las cadenas productivas de Buena Vista y Abaí se plantean nuevos desafíos: la de sésamo busca ampliar la producción y la de algodón prevé la duplicación de resultados, con referencia al ciclo anterior.

Ha surgido una reflexión con respecto a la producción de granos, en la que se ha determinado la necesidad de precisar el volumen que será comercializado (siendo este un rubro de renta y consumo), para facilitar la identificación de compradores.

Se están impulsando nuevas cadenas productivas como la del ka'a he'é (stevia) y la de mburukuja (alentada por la cooperativa local "Capiibary"), que ya inició las

capacitaciones para comités interesados. Se espera que esta cadena sea importante para la zona, por el alto rédito que genera.

## Logros

La comercialización total registrada durante la campaña acompañada por Puentes al Desarrollo Incluyente (sin contar la de ferias hortícolas) asciende a G.860.944.081, cifra por demás significativa si se tiene en cuenta que -de acuerdo con la línea de base del proyecto- muchas de las familias que formaron parte de este ejercicio contaban con las transferencia de dinero proveídas por el Estado como única entrada económica (solo cerca del 11% de esta población declaraba tener un ingreso mayor a G.300.000). Según la experiencia obtenida, se puede

concluir que los limitados ingresos de las familias vinculadas a este proyecto tienen causas que se resumen en los siguientes factores:

- a) falta de conocimiento sobre procesos de producción y comercialización;
- b) falta de acompañamiento para mejorar el trabajo en las fincas;
- c) falta de compradores para la producción obtenida;
- d) pérdida de confianza en las potencialidades del propio desarrollo.

Al haber logrado superar las barreras mencionadas en el corto plazo de un año, se infiere que puede ser viable la expansión del modelo aquí utilizado a otros distritos y departamentos.

### *Ferias hortícolas semanales*

*Un rubro anexo de generación de ingresos para las familias beneficiarias de Puentes al Desarrollo Incluyente fue el de las ferias de productos hortícolas, impulsadas en los dos distritos que cubre el proyecto. Los comités que participan en esta actividad no son los que se han listado previamente, pero están referidos a una misma población. Estos comités, formados exclusivamente por mujeres, han obtenido un ingreso que en promedio oscila entre G.1.000.000 y G.1.450.000 por semana.*

## ¿Qué se observa en las comunidades atendidas?

*Independientemente de las particularidades de implementación de Puentes al Desarrollo Inuyente, es interesante observar los logros alcanzados por las familias atendidas y sus comunidades. Estos logros se pueden resumir en los siguientes elementos:*



## Pasar del alivio a la superación de la pobreza

Antonio Vives (especialista en modelos de estructuración público-privada para países en vías de desarrollo, miembro del Comité de Expertos en Responsabilidad Social Empresarial de la Fundación Carolina y ex gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID) afirmó no haber conocido antes alguna práctica en la que se enlazara las TMC con empresas privadas que participaran por su propia cuenta y por sus propios méritos.

Vives explicó la limitada capacidad que tienen las TMC si la intención es dar asistencia cabal a personas en extrema pobreza; por otra parte, indicó las barreras que pueden tener las empresas que quieran ofrecer oportunidades a esa población, concluyendo que puede ser interesante contar con una experiencia que llene la brecha que así se genera.

*“Las transferencias monetarias condicionadas no son suficientes, son sólo el comienzo; si tenemos una brecha tan grande, ¿cómo hacemos para pasar del alivio a la reducción (de la pobreza)? Eso involucra que la gente tenga su empleo, su trabajo, que pueda tener su emprendedurismo que le pueda rendir; y me pareció que este proyecto puede ayudar mucho”.*

Antonio Vives.  
Conferencia sobre Participación Público-Privada.  
UN House Asunción, Agosto del 2010



## Círculo de participación\*

El tema de mayor importancia que se está tratando en los países como Paraguay es la reducción de la pobreza y como involucrar a la totalidad de los autores (...). Se deben hacer todos los esfuerzos posibles para reducir esos niveles de pobreza y potenciar al desarrollo económico del país.

Para ello el sector público tiene una gran cantidad de responsabilidad. Debe asegurar el uso eficiente de los recursos del Estado, el desarrollo de programas directos de apoyo, el mejoramiento de las condiciones de vida, y el establecimiento de políticas conducentes a la iniciativa privada y a la iniciativa individual. Es a través de éstas que se puede lograr la reducción de la pobreza, no es a través del presupuesto público; éste puede contribuir a aliviarla, pero no a resolverla.

Más de una vez se ha visto que se dan recursos al pobre, y éste por no saber qué hacer con él, los malgasta por no estar dadas las condiciones para que él mismo los invierta, o para que apunte al emprendedurismo.

Entonces, necesitamos reducir la pobreza a través de un círculo de participación de empoderamiento de esos individuos, para tomar el control de sus vidas.

La empresa privada tiene una gran cantidad de responsabilidades en ello, porque de nada va servir tener las condiciones dadas por el sector público para poder empoderar a los pobres, si el sector privado no apoya con iniciativas como la cadena de valores, por dar un ejemplo

India y China son los países que han sacado a más personas de la pobreza, y lo han hecho a través de programas de crecimiento económico, incorporando una gran cantidad de individuos al círculo virtuoso de las participaciones del empoderamiento. De la pobreza se sale por uno mismo a través de sus propios esfuerzos.

\* Parte de la presentación realizada por A. Vives en el conversatorio Asociaciones Público-Privas, que tuvo lugar en la Sede de las Naciones Unidas en Asunción, en agosto de 2010.





## V. PARTICULARIDADES CULTURALES Y ATENCIÓN A LA POBREZA

COMPONENTE: PLAN DE APOYO ECONÓMICO A FAMILIAS INDÍGENAS  
COMPONENTE: FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO

*Antes de concluir este documento, que reseña la implementación del Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, se considera adecuado indicar algunos pormenores no previstos, que llevaron a la modificación de ciertos aspectos del diseño original, sobre todo relacionados a particularidades culturales de las comunidades atendidas.*

*Se comprende que la atención a esos detalles es vital para conducir reflexiones, con la intención de superar dichas dificultades en intervenciones futuras.*

*En especial, versará sobre acciones comprendidas dentro de dos componentes del proyecto, denominados Plan de Apoyo Económico a Familias Indígenas y Fortalecimiento del Capital Humano.*



## PARTICULARIDADES CULTURALES Y ATENCIÓN A LA POBREZA

### Atención a familias indígenas

Uno de los componentes de Puentes al Desarrollo Incluyente buscaba dar asistencia económica a familias indígenas de la comunidad Aché de Ypetimi (en el distrito de Abaí en Caazapá).

Las familias con las que se desarrolló el trabajo habían sido seleccionadas del listado de participantes del Programa Tekoporã, según los mismos criterios que se determinaron para el resto de los beneficiarios del proyecto.

Se han obtenido lecciones aprendidas, pero dichas enseñanzas surgieron de las dificultades que

sucesivamente fueron apareciendo en la implementación de las actividades previstas.

Es de sumo interés para el PNUD puntualizar dichas dificultades, ya que se comprende que la descripción de las mismas puede representar un aporte al debate sobre las particularidades culturales que generalmente, se presentan en el contexto de los programas de atención a la pobreza.

### Adaptación del marco lógico del proyecto a las particularidades en el terreno

El marco lógico de Puentes al Desarrollo Incluyente explica que la

decisión de implementar un plan específico para pueblos indígenas tiene el objetivo de abrir camino hacia un futuro Plan Nacional que responda a las especificidades de los diferentes pueblos indígenas, reconociendo la diversidad cultural de estas sociedades; para lo cual se apelaría a la efectiva y plena participación de las organizaciones, líderes y referentes comunitarios.

Indica además la necesidad de establecer alianzas o puentes de apoyo con diferentes entidades de la sociedad civil y gobiernos locales, en aras de aunar esfuerzos que permitan lograr los fines deseados.

Por otra parte, los convenios y tratados internacionales delinean principios básicos para intervenciones en comunidades indígenas como son, por ejemplo, los indicados en el Artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); o el Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Estado paraguayo preparó un manual de pautas para trabajos a realizarse con comunidades indígenas<sup>16</sup> el cual, basándose en resoluciones emitidas por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en agosto del 2010, indica un proceso de consulta, diálogo y consenso con los interesados.

Si bien dicho manual no estaba aún vigente en el momento en que Puentes al Desarrollo Incluirte tomó contacto con las familias que figuraban en el cuadro de sus beneficiarios en Ypetimi, la acción inicial fue la de informar a los líderes de esa comunidad indígena sobre el proyecto y sus líneas de intervención, el cual preveía la asistencia técnica para



16 Secretaría de la Función Pública (SFP) – Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Orientaciones Básicas para el Trabajo del Funcionariado Público con los Pueblos Indígenas. Asunción, Agosto 2011.

## Convenio 169 - Organización Internacional del Trabajo (OIT)

**Art. 7:** Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera; y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

## Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

**Art. 3:** Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud a ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

el aumento de la capacidad productiva en términos muy similares a los desarrollados con otras familias campesinas que también formaban parte del esquema del proyecto.

La comunidad, a través de sus líderes, comunicó su disconformidad con la propuesta, indicando que la prioridad identificada por ellos difería de la que proponía el proyecto: estas familias solicitaban la instalación de un sistema de provisión de agua para todas las personas que allí viven (indicando, además, que existía otro proyecto, impulsado por una fundación, que preveía dispensadores de agua, pero no



en el formato que la comunidad consideraba más oportuno). Fue así que el planteamiento inicial debió adaptarse a dicho requerimiento.

### **Necesidad de articular la cooperación dentro del territorio**

En las reuniones de consulta a la comunidad, en las que se contó con la participación de la fundación mencionada, se consensuó con los representantes de las familias indígenas un nuevo esquema de intervención acorde a las necesidades existentes. Tanto el PNUD como la fundación adecuaron sus planes a los requerimientos de la comunidad y se conjugaron recursos y capacidades en un nuevo trazado para una labor conjunta y articulada que cumpliera con los puntos convenidos.

Se debe puntualizar que el proceso para llegar a acuerdos con la comunidad no fue sencillo y que el diálogo entre los actores involucrados solo pudo ser posible con la mediación de especialistas, por lo que se confirma -de acuerdo con la experiencia obtenida- la gran prioridad que representa incluir al INDI dentro de los planes de desarrollos previstos por el Sistema de Protección Social del Estado; no solo como mediador en el abordaje

a comunidades indígenas, sino también para el seguimiento de todas las acciones consensuadas con ellas, previendo posibles modificaciones en los puntos de acuerdo inicial a lo largo del proceso de trabajo.

### **Atención a la primera infancia en situación de pobreza en el contexto rural**

El componente del proyecto denominado Fortalecimiento del Capital Humano, planteaba la atención a niños y niñas, en razón de que la adecuada nutrición, la estimulación temprana y el cuidado de la salud en la primera infancia, y de las madres embarazadas, guardan relación directa con la ruptura en la transmisión generacional de la pobreza (en el caso de lograrse el desarrollo pleno de las capacidades cognitivas, afectivas y sociales en las nuevas generaciones).

Para instrumentar este propósito, se impulsó un trabajo conjunto con la Coordinadora Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (CONADIPI), red multisectorial que promueve la



política pública para la primera infancia. Una serie de factores impidieron el logro de los resultados previstos; además, se identificaron importantes elementos de reflexión sobre este tema de vital relevancia en el marco de los programas de atención a la pobreza.

### **Adaptación de metodologías usadas en zonas urbanas**

Es útil señalar que Puentes al Desarrollo Incluyente desarrolló este componente dado el interés del Gobierno de obtener experiencias en la implementación de la política de atención a la primera infancia; en particular, sobre los procesos de educación en la modalidad no formal<sup>17</sup> para niñas y niños de familias rurales.

En ese sentido, en experiencias previas de la CONADIPI se habían logrado resultados positivos a partir de estrategias interinstitucionales dirigidas a comunidades

donde se atendía a los niños y niñas. Sin embargo, estas prácticas estaban referidas mayormente al contexto urbano, donde se había desarrollado el trabajo desde centros de atención, pero no existían mayores experiencias con familias de la tipología que atendía este proyecto.

La metodología propuesta por la CONADIPI indicaba en un principio la disposición de Centros de Atención. Al verse la imposibilidad de la apertura de estos espacios, se planteó el trabajo directo con los facilitadores de la SAS (cuya cercana vinculación a las familias que serían asistidas facilitaba el trabajo con ellas). Se encararon, entonces, talleres de sensibilización para dar elementos a los facilitadores, con la idea de construir una red de atención que debía involucrar a las estructuras de salud y educación.

No obstante, a pesar de los esfuerzos mencionados, tanto los

talleres como los materiales elaborados para ser utilizados en los mismos, no resultaron eficaces para el contexto y la cultura rural, derivando en la suspensión del componente.

Como lección aprendida se debe tener en cuenta que existen factores que marcan notorias diferencias entre la situación urbana y rural, en el contexto de la atención a la primera infancia: las grandes distancias entre comunidades e incluso la dispersión entre viviendas de una misma comunidad, más las particularidades culturales de las familias que serán atendidas (incluyendo también el idioma diferente), la existencia de costumbres locales que involucran a los niños y niñas, entre otros aspectos, exigen una evaluación previa a la intervención, ya que al trasladar esquemas de otros contextos, se limita la eficiencia del trabajo, como también la comunicación con las familias.

17 En el Plan Nacional de Desarrollo de la Primera Infancia se propone la instalación de servicios no formales de atención educativa integral, para aumentar la cobertura a los niños y niñas de 0 a 4 años | MEC/MSPBS/SNNA. Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020. Eje 2, Protección e Inclusión Social de la Primera Infancia; 8va Línea Estratégica. Pág.40 | ISBN 978-99967-643-0-1. ASUNCIÓN, 2011.





## CONCLUSIONES

**1** - En el lapso de 24 meses y con la participación activa de 600 familias en situación de pobreza e indigencia, el proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente ha tenido oportunidad de promover un modelo de desarrollo que, si lograra sostenerse en el tiempo, podría ser considerado un testimonio de que sí es posible superar la pobreza en el Paraguay. Se está haciendo referencia a una experiencia, que si bien es muy particular, tiene características que la hacen potencialmente replicable a todo el territorio del país. Como logros principales de esta iniciativa se puede mencionar, en resumidas cuentas, que los Planes de Desarrollo Distrital de Abaí y Buena Vista (departamento de Caazapá) fueron revisados y actualizados; 589 familias de estos mismos distritos mejoraron sus niveles de producción de alimentos para consumo propio; 394 familias realizaron planificación de finca y ejecutaron un plan de producción.

Por otra parte, 710 familias que habitan las comunidades que fueron atendidas por el Proyecto, son hoy clientes formales del sector financiero, mediante el desembolso de más de 802 millones de Guaraníes en créditos con morosidad casi nula (de los cuales por lo menos una décima parte fue destinado al ahorro). En el marco del Proyecto, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción ha realizado tres investigaciones, gracias a las cuales fue posible disponer de datos que resultaron ser



indispensables para el diseño de toda la intervención; quedando demostrada –una vez más– la gran relevancia que tiene la Academia, como uno de los actores del desarrollo. La participación del sector privado no ha sido menos importante, ya que –hasta el momento– ha impulsado dos cadenas productivas mediante las cuales, los 30 comités de agricultores que fueron formalizados y capacitados lograron comercializar por valor de 860 millones de Guaraníes (lo que corresponde a 416 hectáreas cultivadas y 425 toneladas de productos). Este hecho adquiere aún mayor relevancia al considerar que de cada 100 de esas familias, solo 11 declaraba tener un ingreso mayor a 300

mil guaraníes antes del inicio del Proyecto. Se espera que en poco tiempo más los actores locales sean capaces de activar otras siete cadenas productivas que han sido identificadas en el marco de esta intervención.

Si se observara el costo monetario que ha tenido la asistencia técnica para la población en cuestión (específicamente la referida al aumento de la capacidad productiva y seguridad alimentaria), se descubriría que representa el 50% de los ingresos obtenidos por los labriegos (sólo considerando el primer ciclo productivo), costo que disminuiría mucho con el correr de los meses, cuando las Cadenas Productivas estén comple-

tamente constituidas y adquieran autonomía. Así, se considera que las asociaciones público-privadas son clave dentro de los programas de atención a la pobreza pues, desde el punto de vista económico, las TMC son útiles y necesarias pero no suficientes para dar solución total y sostenida a la problemática, puesto que para ello se requiere aumentar los ingresos de la población afectada; se ha visto en este Proyecto cómo el sector privado es capaz de transferir capacidades técnicas e impulsar cadenas productivas, llegando a consolidarse cuencas, las cuales también impulsarían la economía nacional en una mayor escala, de ser posible su multiplicación.

**2** - Los logros son alentadores desde el punto de vista económico, así como es alentadora la autoconfianza que se ha visto reestablecida en las mismas familias y comunidades atendidas, lo cual ha sido, en definitiva, el motor de todos los cambios.

Uno de los objetivos del Proyecto era el de aportar elementos para fortalecer el capital social en las comunidades, habilitando a las personas a internalizar nuevos esquemas de pensamiento –para sí mismos- y de relacionamiento –con los demás actores que influyen en su vida-, que hoy les permite asumir todo este proceso de desarrollo desde un sentido de pertenencia. Estos cambios, que se inscriben en el campo de los intangibles, han derivado en hechos concretos (observables en el campo de lo tangible), que están dando –a los participantes– la oportunidad de vislumbrar que sí es posible sobrepasar las dificultades que genera la pobreza, retroalimentando así todo el esquema. Las TMC representan una metodología que ha demostrado ser útil en el aseguramiento

de los derechos básicos de la población en situación de vulnerabilidad. Esta metodología incluye una atención especial a la salud y educación y, por lo tanto, puede fortalecer el capital social en las comunidades afectadas por la pobreza con el correr de los años, al aportarles mejores condiciones para superar las dificultades que hoy enfrentan.

Sin embargo en el Paraguay se están buscando formas para dar mayor cobertura a cada uno de los beneficiarios de TMC por medio de otros servicios proveídos por programas sociales, que ayuden en el proceso de inclusión de las poblaciones en situación de pobreza e indigencia. En ese sentido, el desafío puede resumirse en asegurar los derechos y ofrecer oportunidades para el Desarrollo Humano. Mediante la experiencia obtenida por este Proyecto, se puede reconocer que el apoyo a la población en situación de pobreza debe ser sostenido en el tiempo, pero que debe darse en un proceso progresivo, que ciertamente comienza con transferencias de dinero, hasta abarcar todos los aspectos que hacen a

la vida humana, sobre todo impulsando la apropiación de dicho procedimiento por parte de las personas beneficiarias.

El Proyecto articuló siete componentes, que cubrían diversas dimensiones de la vida de las personas participantes, y que funcionaban como conexión con otros organismos –de diferentes sectores– capaces de proveer los servicios que la población atendida necesitaba de acuerdo con un objetivo conjunto claramente definido para la intervención. Por lo tanto, uno de los efectos más importantes de esta experiencia puede comprobarse en la observación de que sí ha sido posible una articulación entre actores diversos, de sectores diferentes, dentro de un modelo de desarrollo sostenible caracterizado por la justicia social, que hace converger los aspectos sociales, económicos y ambientales para el beneficio de todas las partes.

Queda claro que la asistencia a la población afectada por la pobreza y la indigencia debe ser integral y que no debe basarse en aspectos meramente económicos.



Desde este punto de vista, el Desarrollo solo será posible si pone su sentido en el valor intrínseco del ser humano. Se puede tener una noción de este hecho al observar que en el pasado, el crecimiento económico nacional –por sí solo– no ha sido suficiente para disminuir los índices de pobreza en el país. La sociedad civil organizada es parte componente de la concepción de Desarrollo Humano a la que se está haciendo referencia. Dentro del proceso que debe ser impulsado en pos de dar solución al problema de la pobreza, se identifican oportunidades para el fortalecimiento de estos grupos de la sociedad civil, y por

otra parte, se hace imprescindible su participación, ya que eso aseguraría la autonomía de las comunidades, que deben ser capaces de mejorar su vida de acuerdo al modelo que ellas mismas definan, en coherencia con su propia valoración. En este sentido, se debe precisar que la experiencia de Puentes al Desarrollo Incluyente se dio en un territorio específico, atendiendo a sus particularidades y que –si bien se considera haber llegado a construir una maqueta útil– cualquier iniciativa de reproducción del esquema debe observar cuidadosamente las características singulares del territorio que proyecte intervenir.

Un desafío a futuro es la profundización en los temas de género, pues los programas de atención a la pobreza que impulsa el Estado podrían desarrollar aún más su actuar en este aspecto.

El rol de la mujer es central en la búsqueda de dejar atrás el problema de la pobreza; no se está haciendo referencia solamente a una igualdad de oportunidades que por supuesto sería deseable, sino al cuestionamiento de hábitos culturales contraproducentes, cuya modificación forma parte de los cambios estructurales necesarios para dar una respuesta definitiva a la cuestión que aquí se aborda: cómo superar la pobreza en el Paraguay.

Esta publicación pretende aportar datos útiles para impulsar y enriquecer el debate sobre los temas planteados.

## **BUENAS PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES**

### **Banca Comunal**

La Banca Comunal ha demostrado ser un instrumento rentable

para las instituciones financieras y muy útil para sus destinatarios, ya que el impulso al ahorro y el crédito con garantías flexibilizadas en comunidades afectadas por la pobreza, así como el acompañamiento para su correcta administración vinculados a un proceso de fortalecimiento de capacidades personales y comunitarias, son elementos importantes para el desarrollo de sectores socialmente excluidos.

Si bien aún son pocas las instituciones financieras que conocen y hacen uso de esta metodología, a través de este proyecto se ha podido constatar la efectividad de las Bancas Comunales en términos de sostenibilidad de resultados, como parte de programas destinados a la atención de la pobreza.

La inclusión de esta metodología dentro de programas sociales podría ser impulsada mediante asociaciones publico-privadas desde un enfoque de Desarrollo Humano, fortaleciendo procesos que ya han sido puestos en marcha, como es el caso del Crédito Agrícola de Habilidad (entidad financiera pública que ha

adoptado la metodología para atención a la población tradicionalmente sin acceso al sistema financiero formal).

La Banca Comunal representa una oportunidad para la inclusión de género en poblaciones afectadas por la pobreza, lo que ha podido ser comprobado en la experiencia de este Proyecto (que se inserta en el campo de acción de las TMC). La Banca Comunal incluye una metodología precisamente definida, en base a un marco conceptual ampliamente desarrollado y comprobado; que ha dado por resultado una mayor participación femenina en el campo productivo y nuevas fortalezas personales y organizativas en las mujeres. En Paraguay las TMC están en proceso de construir un enfoque de género más integral; en este sentido, aún se perciben algunos vacíos metodológicos que muchas veces podrían derivar en planteos parciales sobre inclusión de género por parte de las organizaciones que ofrecen servicios a las personas atendidas por aquellos programas; haciéndose visible una tendencia general a dar respuestas muy diversas



con respecto al tema, difíciles de encarar como proceso, con problemas para su evaluación y seguimiento.

La conducción de estudios puntuales sobre las relaciones de género en programas sociales puede aportar a la definición de métodos de trabajo que faciliten la inclusión social de las mujeres en situación de pobreza –en consonancia con las políticas públicas-. En este sentido, la Banca Comunal representa una metodología que al tiempo de promover la generación de ingresos y el fortalecimiento personal de mujeres en situación de pobreza, abre un camino para el estudio de sus efectos e impacto, en la búsqueda de un desarrollo progresivo de acciones para la inclusión de género.

## **Tejido Social**

El territorio social abordado ha podido ser fortalecido, constituyéndose nuevos comités productivos, grupos de mujeres emprendedoras y nuevos espacios de vinculación entre ellos; además de haber sido impulsada la evolución de los Consejos de

Desarrollo Distritales existentes, en los cuales la sociedad civil organizada se sentía representada, y contando con el reconocimiento de las instancias políticas locales. Por otra parte, también se ha observado que diversos programas públicos de atención a la población en situación de pobreza, así como los proyectos de cooperación, convergen en un mismo territorio, apuntando a los mismos grupos de personas. Dada la situación descrita, este Proyecto ha podido constatar la importancia que tiene la articulación efectiva entre iniciativas ya que, de tal forma, se han creado espacios y herramientas de coordinación para potenciar el efecto de las intervenciones de los distintos programas y proyectos que confluyen en el territorio atendido, teniendo en cuenta que, casi siempre, sus propósitos son complementarios.

Articular las acciones dirigidas a la población en situación de pobreza, por parte de actores distintos aplicados al mismo territorio –en los ámbitos pertinentes, con la participación de los organismos públicos encargados del tema y en consonancia con la

política de desarrollo social del Estado- fortalece la implementación de las políticas de desarrollo local, más aún si fuera posible identificar (o definir), e institucionalizar espacios de coordinación e instrumentos operativos. Esto podría facilitar también la articulación entre actores involucrados en los diferentes niveles (en el marco de los programas públicos de atención a la pobreza), llegando a vislumbrarse una estructura nacional referida al tema.

## **Generación de Ingresos**

Las familias con las que ha trabajado este proyecto han demostrado gran interés en las capacitaciones técnicas referidas al tema de la Seguridad Alimentaria. Dicho interés permitió, posteriormente, orientar a las personas hacia otros ámbitos donde se proveyó instrucciones para el crecimiento personal y organizativo, lo que derivó en nuevos y más fuertes comités de agricultores y, finalmente, un aumento de los ingresos (gracias al acompañamiento técnico productivo correspondiente). Todo el proceso de transferencia de capacidades técnicas para el manejo agrícola



contó con la validación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Se ha constatado que el MAG provee capacitaciones a la población en situación de pobreza mediante su Dirección de Extensión Agraria y que si se lograra una inserción formal de las acciones de dicho ministerio dentro la metodología de las TMC, podrían abrirse oportunidades para que los beneficiarios de las TMC encuentren salidas para superar la situación de vulnerabilidad económica en la que se encuentran, al contar con orientaciones precisas sobre cómo generar ingresos. Incluir al MAG dentro del ámbito de diseño e implementación de programas de TMC permitiría que sus técnicos tengan una participación directa dentro de dichos programas de atención a la pobreza, abriendo también la oportunidad para desarrollar una metodología que colabore con el fortalecimiento del tejido social y la capacidad de generar ingresos de las personas en situación de pobreza que hoy son atendidas por los mencionados programas.

Se ha comprobado que el sector privado tiene el interés y puede asumir el compromiso de con-

vertirse en actor relevante para la superación de la pobreza, actuando como dinamizador de las economías locales, en el respeto de los principios del desarrollo sostenible y desde el ámbito de sus funciones. Si el sector privado pudiera empezar a ser identificado como un actor clave dentro de los programas públicos de atención a la pobreza, se abrirían caminos para convertir las actuales acciones de alivio a la pobreza (puestas en marcha por las TMC), en oportunidades de superación de la misma, mediante la concreción y sostenimiento de una mayor productividad, entre otras acciones.

El fortalecimiento de los espacios de diálogo entre el sector público y el sector privado—en el marco proveído por la política social del Estado— puede aportar significativamente hacia el objetivo de definir una estrategia de atención integral de la pobreza, mediante la cual sea posible desplegar acciones autónomas pero complementarias en favor de la población en situación de vulnerabilidad, para el beneficio de todas las partes involucradas. Si la mencionada estrategia pudie-

ra ser instrumentalizada, debería tenerse un especial cuidado en lograr la reproducción de los espacios de diálogo en todos los niveles para facilitar el proceso, con el correspondiente seguimiento que permita construir confianza entre todos los actores, promoviendo la reciprocidad y la inclusión; y cuidando, en particular, el fortalecimiento de los pequeños grupos de productores para lograr equidad, dentro del esquema de los negocios inclusivos.

## **Particularidades culturales**

La población indígena es una de las más afectadas por la problemática de la pobreza, por lo que el programa Tekoporã prevé asistencia a dichas familias. Se ha observado que, de cara a perfeccionar el mencionado programa, puede ser muy positivo el desarrollar aún más los procedimientos de abordaje y seguimiento a estos grupos, teniendo en cuenta las características culturales que les corresponde. El hecho de no atender dichas realidades ha repercutido, en el caso parti-



cular de esta experiencia, en la dificultad de desplegar acciones que apuntaban a la transferencia de técnicas productivas y fortalecimiento del tejido social, que habilitarían nuevas condiciones para generar ingresos, abriendo así oportunidades para superar la pobreza.

Esto se debió a que los intereses de las comunidades indígenas no coincidieron con la oferta del proyecto, por lo que esta debió modificarse.

El desarrollo de un análisis más profundo sobre la situación de pobreza en comunidades indígenas y la apertura del debate en los ámbitos pertinentes, con la participación de los organismos públicos encargados del tema y en consonancia con la política de desarrollo social del Estado es fundamental para perfeccionar una metodología de abordaje y seguimiento de los programas de atención a la pobreza que se ponen a disposición de esta población.

El proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente se propuso buscar una metodología de atención a la primera infancia (vinculada

a la asistencia que brinda Tekoporã), teniendo en cuenta que esto, además de asegurar el cumplimiento de ciertos derechos, abriría oportunidades para la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza.

Para el efecto se contó con la participación de actores clave involucrados en la implementación de la política al respecto y, sobre la base de experiencias previas que éstos habían tenido (sobre todo en el ámbito urbano), se intentaron replicas en las comunidades rurales donde el proyecto operaba.

Se presentaron dificultades que pueden resumirse en dos categorías:

1. El incorrecto dimensionamiento del trabajo (pues se intentó reproducir un modelo de intervención más apto para una situación de concentración urbana); y
2. El desconocimiento de las particularidades culturales de la población beneficiaria (en cuanto a usos y costumbres relacionadas al cuidado

de los niños y niñas, a las formas y tiempos en que se dan las reuniones entre las personas, al manejo del idioma, etc.); todo lo cual, finalmente, derivó en la imposibilidad de alcanzar uno de los propósitos del Proyecto.

El desarrollo de una estrategia específica para la atención a la primera infancia en situación de pobreza en el contexto rural, a partir del diálogo dentro de los ámbitos pertinentes con la participación de los organismos públicos encargados del tema y en consonancia con la política de desarrollo social del Estado, puede ser clave para fortalecer los programas de atención a la pobreza; de esta manera, se abrirían oportunidades para el desarrollo de una metodología que se haga efectiva mediante manuales operativos, programas de capacitación para funcionarios, y acuerdos formalizados entre instituciones, dentro de una lógica de complementariedad.













FONDO ESPAÑA-PNUD



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



GABINETE  
SOCIAL

Presidencia de la República