

La lucha contra la Pobreza Rural en Paraguay



Jorge Garicoche

NOTA DE POLÍTICA

La lucha contra la pobreza rural en Paraguay

Jorge Garicoche

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN PARAGUAY

Nota de Política

Contenido: Jorge Garicoche

Economista e investigador asociado a Investigación para el Desarrollo

Revisión: Jose Carlos Rodriguez y Bruno Martinez

INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO

Presidente: Cesar Cabello

Director Ejecutivo: Bruno Martínez

Los documentos de Investigación para el Desarrollo (ID) buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros.

Su propósito es incentivar el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencia comprobable y en experiencias replicables.

Las opiniones y los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el parecer institucional de ID o de sus auspiciantes.

© Investigación para el Desarrollo

Asunción, diciembre 2015

ISBN: 978-99967-811-4-8

Investigación para el desarrollo

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277 c/ Tte. López

Tel. (595 21) 525 526

www.desarrollo.edu.py

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa ThinkTankInitiative (TTI) y de esta institución

Fotografía de tapa: Luis Vera

Diseño y diagramación: CRONOS

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN PARAGUAY

Resumen

Este documento está enfocado en Políticas que se dirigen a promover una reducción sostenida y sostenible de los indicadores de pobreza y pobreza extrema que relevan las estadísticas oficiales del gobierno paraguayo y factores del contexto internacional que pueden afectar los esfuerzos por reducir la pobreza.

Si bien la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestra una importante reducción de la pobreza en años recientes, un análisis más detallado deriva en una serie de preguntas, algunas de las cuales se trata de responder en este documento: ¿es sostenible la reducción? ¿Cuáles son las fuerzas que ayudaron a reducirla? ¿En qué sectores se registran los mejores o peores resultados? ¿Por qué son tan significativas las diferencias entre la pobreza rural y urbana? ¿Han tenido influencia las políticas sectoriales implementadas hasta la fecha?

El presente documento analiza en la primera parte el contexto de la pobreza rural en el Paraguay, entendiendo la pobreza desde el punto vista de la renta y desde la privación de capacidades como lo estableció Amartya Sen (2000). Se estudia luego las dimensiones del desarrollo desde las perspectivas: I) política – institucional, II) económica, III) social, IV) humano personal, y V) ambiental, para finalmente presentar breves diagnósticos para esbozar líneas estratégicas de acción, para la Políticas Públicas.

Palabras claves: Pobreza rural, políticas públicas, multidimensionalidad

Abstract

This document focuses on policies aimed at promoting sustained and sustainable reduction of the indicators of poverty and extreme poverty that come from the Paraguayan government official statistics and international context factors that can affect efforts to reduce poverty.

Even though the Permanent Household Survey (EPH) shows a significant reduction in poverty in recent years, a more detailed analysis leads to a series of questions, some of which attempt to respond in this document: Is sustainable reduction? What are the forces that helped to reduce it? What sectors better or worse results recorded? Why are so significant differences between rural and urban poverty? Have you had influence sectorial policies implemented to date?

This paper analyzes in the first part the context of rural poverty in Paraguay, understanding poverty from the standpoint of income and deprivation from capacity as established Amartya Sen (2000). The dimensions of development from the perspectives are then studied: I) political - institutional, II) economic, III) social, IV) human - personnel, and V) environmental, finally submit short diagnostics to outline strategic and action lines for the Public Policy.

Key Words: Rural poverty, public policy, multidimensionality

INDICE

1. Marco conceptual	9
2. El contexto de la pobreza rural en Paraguay	11
3. Dimensiones del Desarrollo Rural	15
<i>a. Dimensión política-institucional</i>	15
<i>b. Dimensión económica</i>	22
<i>c. Dimensión social</i>	26
<i>d. Dimensión humano personal</i>	28
<i>e. Dimensión ambiental</i>	34
Anexo Estadístico	36
4. Bibliografía	37

1. Marco conceptual

El análisis presentado en este documento se desarrolló utilizando la metodología aplicada precedentemente por Cabello y Vázquez (2013) donde se dispone la información de manera jerárquica a fin de analizar de manera ordenada las relaciones de causalidad (causa-efecto) de las políticas públicas(p.10).

En la parte superior del diagrama se establece como meta, el desarrollo, objetivo general al que apunta todo el esquema. La meta del desarrollo no es unidimensional, sino que tiene múltiples dimensiones, en tanto que las políticas tienen una relación jerárquica que determina el grado de influencia sobre la meta general de cada resultado esperado.

A los efectos del presente documento, se considera que el desarrollo, es una condición en la que no existe población en condición de pobreza o en la que la pobreza solo afecta a un reducido sector de la población.

Considerando el carácter multidimensional del desarrollo, y en este caso de la pobreza, se establecen cinco dimensiones:

Política-Institucional, relacionada a la estructura de decisión y acción en políticas públicas para los ámbitos regulados por la Constitución Nacional;

Económica-productiva, entendida como la estructura de generación de valor;

Social, que considera elementos que generan confianza y sentidos de pertenencia (vinculados al capital social);

Ambiental, vinculada al acceso a bienes públicos que conforman el ambiente físico;

Humana-Personal, referida a los atributos de la persona que mejoran su capacidad de vivir bien.

El diagrama presenta en los niveles inferiores los factores que obstruyen o limitan el logro de los objetivos establecidos. A estos factores se los denomina causas y se los clasifica en causas directas y causas indirectas.

Las causas directas son bienes o servicios que no están disponibles en el óptimo social para lograr los objetivos establecidos. En esta categoría se encuentran bienes públicos tales como salud, educación, servicios básicos (energía eléctrica, comunicaciones, transporte), seguridad, infraestructura vial, servicios financieros, y asistencia técnica, entre otros.

Sin embargo, la provisión de estos bienes públicos no asegura que se pueda lograr la meta del desarrollo o la reducción de la pobreza, pues se debe garantizar que satisfaga las necesidades de la población y que se realicen en forma sostenida en el tiempo.

Las razones por las que un bien o servicio no es adecuadamente proveído deben buscarse en los arreglos institucionales –causas indirectas– que determinan su provisión.

Puesto que la meta de este trabajo es contribuir a la elaboración de políticas públicas, las instituciones de mayor interés son las que pueden ser modificadas en el curso de un periodo gubernamental. Estas son las instituciones formales que constituyen el Estado.

En este punto, las políticas públicas tienen su espacio de actuación, pues las mismas pueden abordar las causas indirectas a través de decisiones administrativas (causas inmediatas) que implican la provisión de los bienes y servicios que no se están entregando o que se entregan en cantidad insuficiente.

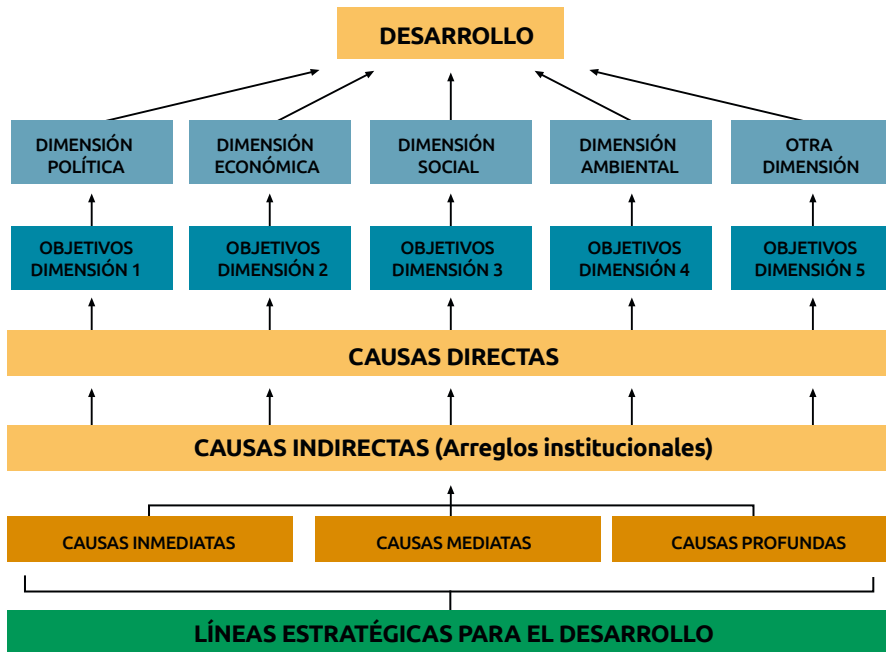
Este tipo de decisiones depende de los funcionarios públicos y de la disponibilidad de recursos. No requieren negociaciones previas, pues su provisión ya forma parte de las acciones inherentes de la entidad que las ofrece y ya cuenta con recursos presupuestarios. Son decisiones administrativas que se toman a través de dictámenes, resoluciones o decretos que se generan en el poder administrador (ejecutivo) del gobierno.

Seguidamente, en orden de jerarquía, vienen las causas mediatas, que indican que la falta de provisión de bienes y servicios se debe a que la entidad responsable no está preparada o capacitada para hacerlo, por lo que se requieren reformas institucionales. Estas reformas requieren negociaciones entre los actores relevantes e implican cambios en las instituciones que proveen bienes o servicios. No se pueden ordenar por resolución o decreto, ya que generalmente requieren cambios normativos (leyes) que se negocian en el poder legislativo.

En cuanto a las causas profundas, se relacionan a las relaciones de poder que influyen en la estructura institucional del Estado. Para resolver este tipo de situaciones se requiere una profunda capacidad de análisis y una voluntad para cambiar la forma de hacer políticas públicas. Es decir, si no se resuelve la estructura de incentivos de los actores relevantes, ni con el cambio de las leyes se podrá lograr avances significativos para promover el desarrollo.

Finalmente, las líneas estratégicas son conjuntos de actividades, cuya realización se espera modifique de manera estable las condiciones de desarrollo. Estas líneas estratégicas son las que se definen en los planes de desarrollo y se implementan a través de proyectos y programas.

Ilustración 1: Esquema metodológico



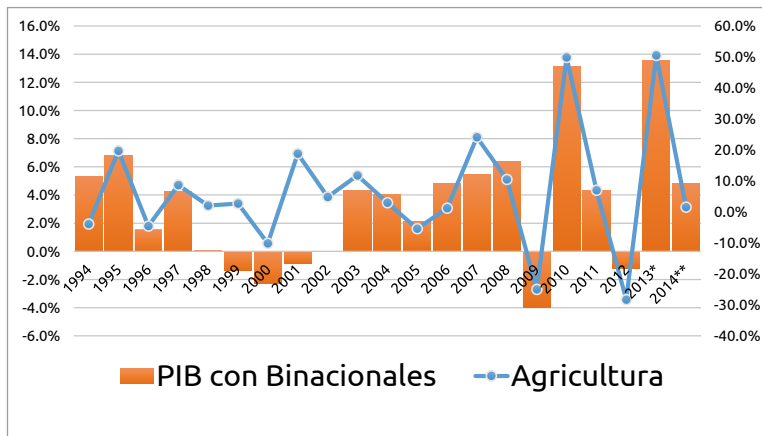
Fuente: Cabello & Vázquez (2013)

2. El contexto de la pobreza rural en Paraguay

La economía paraguaya muestra favorables indicadores de crecimiento que son promovidos por el dinamismo del sector productivo primario, en especial de la agricultura. Si se toma como base el año 1994, la producción agrícola casi se ha triplicado (189,4%), en tanto que el PIB ha crecido en 87,7%.

En un plazo más reciente (2004-2014) el producto agrícola creció casi el doble (99,0%), en tanto que el PIB creció en 73,6%.

A pesar de la volatilidad del sector productivo primario, que se vio afectado por sequías estivales en los años 2009 y 2012, el crecimiento de la economía paraguaya depende en gran medida de la agricultura y la ganadería.

Gráfico 1. Producto Agrícola y PIB con Binacionales

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP

El crecimiento económico mostrado en el gráfico anterior, en especial del producto agrícola, no se encuentra completamente conectado a los resultados observados en materia de indicadores de pobreza.

Considerando el crecimiento del sector agrícola (sea este el índice anual, el acumulado o el promedio), la pobreza rural y en especial la pobreza extrema rural, se mantienen en niveles elevados. Esta situación refleja la existencia de una economía rural dual, con dos sectores diferenciados: la agricultura empresarial, o intensiva en capital y la agricultura de pequeña escala o familiar, intensiva en mano de obra.

Entre los principales factores que explican la pobreza rural se resalta la desigual distribución de los recursos productivos (medido por un alto índice de Gini), en especial en materia de acceso a la tierra, que potencia los desequilibrios entre el sector de la agricultura agroexportadora, que muestra niveles internacionales de productividad y competitividad y la agricultura familiar que pierde competitividad en forma constantes desde hace varios años.

Esta situación hace que los avances registrados en la producción de soja, trigo, maíz y arroz, contrasten con los retrocesos en la producción de algodón, caña de azúcar, mandioca y en menor medida sésamo, que no permiten generar ingresos a los sectores que los producen.

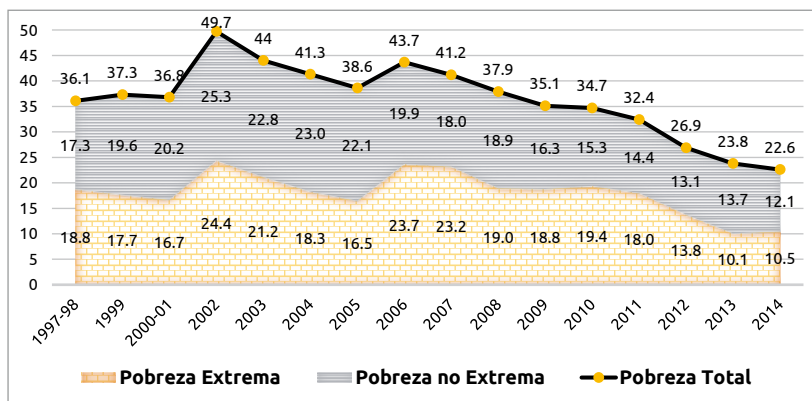
Los índices de pobreza son elaborados en forma anual en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que publica la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Durante el periodo comprendido entre los años 1997 y 2002 se registró un aumento de la pobreza, que elevó a esa condición a casi la mitad de la población paraguaya (49,7%). A partir del año 2003 se observa una constante reducción (salvo el año 2006), llegando al 22,6% al año 2014, habiéndose reducido en 27,1 puntos porcentuales en 11 años.

La pobreza extrema alcanzó un nivel de 24,4% en el año 2003, lo que implica que casi 1 de cada 4 paraguayos se encontraba en esa condición. Resalta el hecho que la pobreza extrema se mantuvo casi constante hasta el año 2011 (por encima del 18%) pese a las elevadas tasas de crecimiento económico y la expansión de las exportaciones agropecuarias que registró el país.

Esto indica que el combate a la pobreza y, en especial a la pobreza extrema, requiere políticas públicas diferenciadas pues el crecimiento económico por sí sólo no permite lograr avances significativos en la mejora del nivel de ingresos de la población rural vinculada a la agricultura de pequeña escala.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza total. 1997-2014

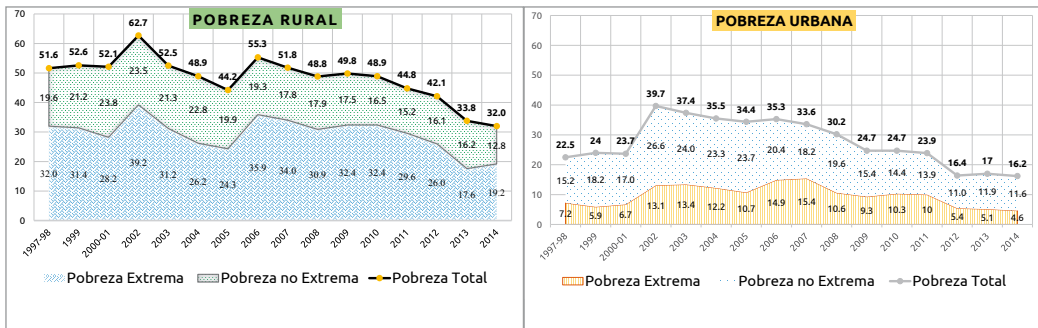


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH – DGEEC

Durante el periodo 1997-2014, la pobreza rural fue significativamente más elevada que la observada en el área urbana, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Luego del pico alcanzado en el año 2002 (62,7%), se redujo durante tres años consecutivos, para luego elevarse nuevamente al año 2006, en el que llegó al 55,3%. Si bien los años siguientes la reducción de la pobreza rural fue constante, recién en el año 2012 se pudo bajar de 44,2% (observado en el año 2005), evidenciando que aún en un contexto económico favorable de elevado crecimiento, la pobreza rural se reduce de manera más lenta que la urbana y la nacional.

Gráfico 3. Evolución de la Pobreza Urbana y Rural

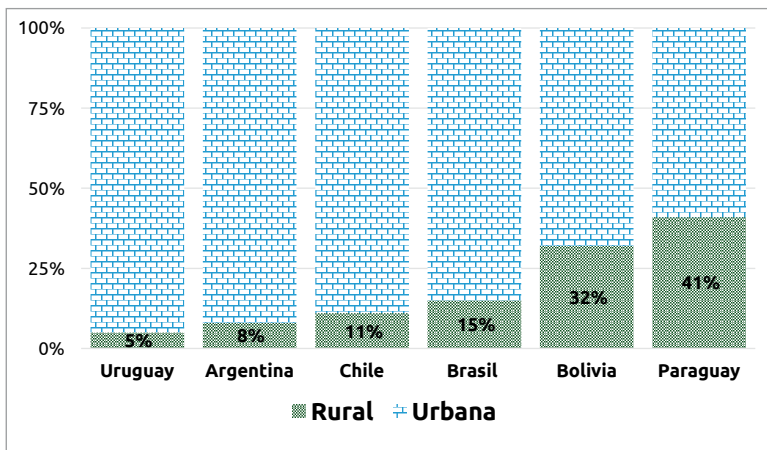


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH – DGEEC

Los gráficos anteriores indican que en el ámbito rural se requieren políticas diferenciadas para el combate a la pobreza, que afecta a los pequeños productores agrícolas, considerando que 1 de cada 5 pobladores rurales es pobre extremo. Si bien a nivel nacional la mitad de los pobres es pobre extremo, en el ámbito rural 2/3 de los pobres son pobres extremos.

La necesidad de políticas de combate a la pobreza, ajustadas al contexto rural se debe a que la pobreza extrema rural, es cuatro veces más alta que la urbano (19,2% frente a 4,6%). Esta situación también está relacionada, al aún bajo nivel relativo de urbanización que se observa en Paraguay, donde a diferencia de otros países de la región, más del 40% de la población total sigue residiendo en el área rural.

Gráfico 4. Población Urbana y Rural

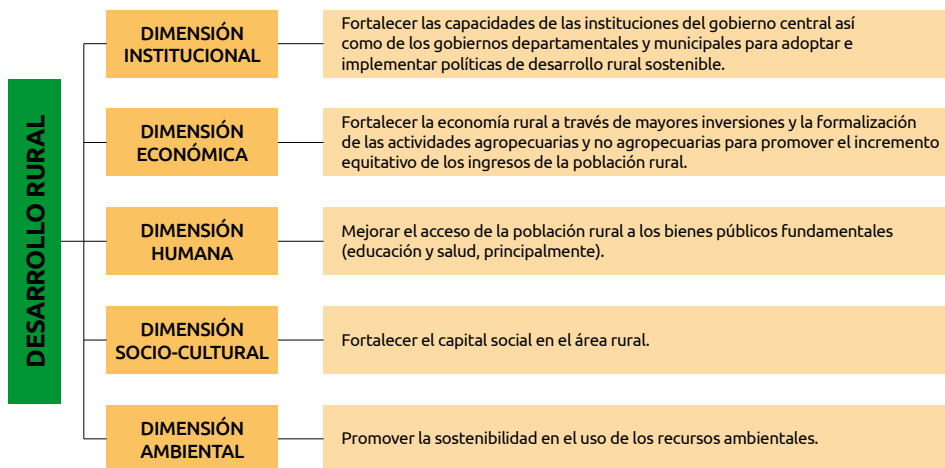


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

3. Dimensiones del Desarrollo Rural

El breve diagnóstico general presentado en el capítulo anterior es la base para el análisis de las dimensiones del desarrollo rural presentadas en el marco conceptual.

El siguiente gráfico establece los objetivos de desarrollo seleccionados para cada dimensión. Los objetivos presentados permiten definir las líneas estratégicas y las acciones que deben ser implementadas para atacar las causas directas e indirectas que impiden el desarrollo rural.



a. Dimensión política-institucional

El análisis de la Dimensión Institucional (o política) se fundamenta en las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional, que sienta las bases para la definición de planes de desarrollo económico y social; y el combate a la pobreza.

El Artículo 6 de la Constitución Nacional (1992) establece: *“La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”*.

Además, el Artículo 177 de la Constitución Nacional establece que: *“Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”*.

La revisión de las estrategias adoptadas en Paraguay desde el año 1998 en adelante, permite identificar una lista de propuestas de políticas públicas expresadas en planes de gobierno, recomendaciones de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, así como a través de programas y proyectos sectoriales y otros.

En base al trabajo de Carosini (2010) se han compilado una serie de planes, programas y recomendaciones, que abordan objetivos vinculados a la reducción de la pobreza. El siguiente cuadro sistematiza dicha información.

Tabla 1: Resumen de planes y estrategias con objetivos de reducción de pobreza en Paraguay

AÑO	DOCUMENTO	OBJETIVOS/ ESTRATEGIA	INDICADOR DE REDUCCIÓN DE POBREZA
1998	Planificación del Desarrollo Sostenible (PLANDES). Elaborado por GTZ (Cooperación Alemana)	Una de las 5 áreas temáticas en la visión estratégica era: El combate a la pobreza. Uno de los objetivos era: Equidad y Superación de la pobreza	No se estableció una línea de base
1998	Plan de Gobierno 1998 – 2003 (Este Gobierno solo estuvo hasta el año 1999)	Área Social: Reducir los niveles e incorporar a la población marginal al proceso de desarrollo económico y social. Descentralización. Se recomendó la gestión comunitaria en la superación de la pobreza a nivel departamental	Nd
1999	Programa de Gobierno de Unidad Nacional 1999 – 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo de Políticas Sociales: <ul style="list-style-type: none"> i) Mejorar el nivel y la calidad de vida. ii) Combatir la pobreza extrema iii) Acrecentar el capital social • Se proponía priorizar la atención y promoción de las mujeres en situación de pobreza. • Asentamientos rurales que eviten el desarraigo. Regularizar tenencia de la tierra. • Fortalecer la economía campesina, apoyo al pequeño productor 	Nd
2001	Plan Estratégico Económico y Social (PEES) mediante Decreto 12.514/2001	Incremento sostenido del PIB per cápita, aumento de puestos de trabajo y reducción de la pobreza.	Nd
2003	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Documento Paraguay del PNUD	Erradicar la extrema pobreza y el hambre, el documento fue determinante para: <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza • Plan de Crecimiento con Equidad 2011 	Nd
2003	Programa de Gobierno 2003–2008	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los objetivos era combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad. • Para combatir la pobreza se establecen programas focalizados (nutrición y subsidios), accesos a salud y educación. Reforma agraria y agricultura familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la pobreza del 16% al 13% • 15mil familias en nuevos asentamientos. • Otorgar 8mil títulos de propiedad por año. • Subsidios al 55% de los productores.
2003	Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional	Establecer una política social: <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza 	Nd
2004	Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011 (Declaración San Bernardino o Plan Borda)	Uno de los objetivos: Combatir la pobreza y la exclusión social. Se proponía establecer: <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza • Plan de Desarrollo Agrario y Rural (2003-08) • Plan Estratégico Paraguay 2020 Se creó la Dirección del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (Decreto 2939/04) Se estableció en Consejo Nacional Fomento de Equidad Social (FES) (Decreto 6692/05)	Reducir la pobreza rural en 30% al 2011

AÑO	DOCUMENTO	OBJETIVOS/ ESTRATEGIA	INDICADOR DE REDUCCIÓN DE POBREZA
2005	Plataforma Paraguay Sin Excusas Contra la Pobreza. (más de 50 organizaciones civiles)	<ul style="list-style-type: none"> No se establecieron modelos a seguir. Instaba a cumplir los Objetivos del Milenio 	Nd
2006	Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (Decreto 8152/06)	<p>Objetivo: Reducir la pobreza extrema.</p> <p>Básicamente los lineamientos coincidían con los Objetivos del Milenio.</p> <p>Se creó el Gabinete Social (Decreto 401/03, ampliado por el Decreto 2939/04)</p>	Reducir la pobreza extrema del 17,1% al 13% para el 2008 y al 8% para para el 2015
2006	Programa para el Paraguay. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<p>Objetivo: reducción de la pobreza y desarrollo humano.</p> <ul style="list-style-type: none"> PNUD apoya la Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza y sugiere el Programa de asistencia nutricional a nivel nacional e integrado. FAO apoyó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) 	Nd
2006	Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional	Poner en práctica un sistema de transferencias condicionadas con el fin de aliviar la pobreza extrema.	Reducir la pobreza extrema del 17,1% al 13% para el 2008 y al 8% para para el 2015
2007	Paraguay. Documento de Estrategia País 2007 – 2013 de la Comisión Europea.	Dentro de sus objetivos generales figuraba: Lucha contra la pobreza	Nd
2007	Visión Paraguay 2030 de la Organización Nacional Promotora de la Estrategia Competitividad	Uno de los objetivos globales: Pobreza extrema erradicada y pobreza reducida al 50%	Pobreza extrema 0% y pobreza 50% menos al 2030
2008	Plan Estratégico Económico y Social 2008	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo principal: mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones. Objetivos estratégicos: Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema 	No se presenta indicadores de reducción de pobreza
2010	Política Pública para el Desarrollo Social 2010 – 2020	<ul style="list-style-type: none"> Uno de los objetivos nacionales era la reducción de la pobreza, y se insertaba en el eje estratégico de Inclusión Social y superación de la pobreza y la desigualdad. Este punto es enfrentado en gran medida por el Programa Tekoporá. 	<p>Población en extrema pobreza 2008:19%</p> <p>Meta al 2013: 9,5%</p>
2014	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 (Decreto 2794/2014)	<p>Uno de los ejes estratégicos es la: Reducción de la pobreza y el desarrollo social.</p> <p>Los planes y estrategias sectoriales deben estar alineados al PND 2030</p>	<p>Pobreza extrema 0% al 2030.</p> <p>Crecimiento del ingreso del 40% de la población más pobre.</p> <p>Erradicar asentamientos humanos precarios.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Carossini (2010), planes de gobiernos y decretos del Poder Ejecutivo.

Las políticas públicas de combate a la pobreza deben identificar los aspectos causales y sus potenciales consecuencias, con el objetivo de eliminar las determinantes y brindar oportunidades para sostener a las personas fuera de la pobreza en forma sostenible.

Por lo general, una política social asistencialista permite cubrir necesidades básicas al ser bien aplicadas. Sin embargo, al no contar con un plan de largo plazo y un enfoque multidimensional, los resultados no son persistentes en el tiempo.

Resulta indudable que cuando la pobreza es vista e interpretada exclusivamente desde la perspectiva de la privación, o la carencia, generalmente la perspectiva de la política social que suele escogerse, se inscribe en una línea asistencialista (...). Si bien estas podrían llegar a reducir, o aminorar las carencias humanas vividas, esa estrategia y forma de intervención no necesariamente respondería a una postura altruista o desinteresada, sino más bien a posiciones que no dejan de ser paternalistas o clientelistas. (Rodríguez & Galeano, 2008, p.13)

Durante los últimos 17 años (1998–2015) se ha intentado llevar a cabo una serie de planes y estrategias de lucha contra la pobreza, la mayoría de ellas con objetivos y metas similares. El resultado de estos planes y estrategias es difícil de evaluar, considerando que la mayoría no presentó líneas de base o metas definidas de reducción de pobreza.

La tabla anterior muestra, que ha sido una práctica repetida por casi todas las administraciones gubernamentales elaborar un nuevo plan cuando llegan al poder. El objetivo de la mayoría es reducir la pobreza, aunque con diversos enfoques estratégicos. No se han encontrados evaluaciones sobre la implementación de las políticas públicas propuestas, y en general resulta difícil sacar conclusiones al no existir metas cuantitativas.

Es muy difícil revertir en el corto plazo la condición de pobreza, en especial cuando presenta bases estructurales, por lo que se requieren políticas de estado que trasciendan los periodos de gobierno. Cuando los procesos democráticos registran periodos de turbulencia política e interrupciones bruscas, como los observados en los años 1999 y 2012, se detienen o se revierten los avances en materia de reducción de la pobreza.

Al revisar varios de los planes citados en la tabla 1, se encuentra que los procesos de elaboración duraron varios meses y hasta años, y fueron presentados mucho tiempo después de haber asumido la administración gubernamental que los promueve. En general, los procesos de difusión e internalización de los planes aprobados no son muy conocidos, salvo aquellos que debían ser utilizados como base para la elaboración del Presupuesto General de Gastos de la Nación (como ha sido el caso del Plan Estratégico Económico y Social [PEES] 2003-2008).

La simple redacción o aprobación de los planes presentados en la tabla 1 no implica que hayan sido implementados. Muchos de ellos no fueron reconocidos por los actores relevantes y no pasaron de ser expresiones de deseo, sin fuerza política que los respalde, ni recursos financieros para ejecutarlos.

A los efectos del análisis de causalidad, se resalta que las políticas adoptadas a nivel central no han permeado a los gobiernos descentralizados. Las razones serían la poca participación que tiene la población rural en la adopción de esas políticas, así como la limitada capacidad de los gobiernos departamentales y municipales para implementarlas políticas públicas enunciadas.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, promulgado por Decreto del Poder Ejecutivo N°. 2794/2014, emerge como el marco rector de las políticas públicas, con características de política de estado que define las prioridades estratégicas del país para los próximos 15 años. La implementación del PND es coordinada y monitoreada por la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

El PND posee 3 ejes de acción:

- I) Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social,
- II) Crecimiento económico inclusivo,
- III) Inserción de Paraguay en el Mundo.

El sector rural se ve involucrado en los 3 ejes de acción citados, debido a que un gran porcentaje de la población rural se encuentra en situación de pobreza, a la vez que la producción agropecuaria impulsa el crecimiento de la economía nacional y la expansión del comercio internacional.

El Gabinete Social de la Presidencia de la República, impulsa la Política Pública para el Desarrollo Social 2020, que hasta la fecha cuenta con apoyo financiero de la Unión Europea, a través de la donación aprobada por la Ley 4587/2011, por un monto de 31.000.000 de Euros. Estos fondos deberían haberse ejecutado hasta el año 2013, pero se ha solicitado la extensión de su vigencia.

El Gabinete Social se compone de un Equipo Ejecutivo (Ministros y Secretarios) y de una Unidad Técnica. Su rol es mantener en comunicación y coordinación a las instituciones del gobierno vinculadas a las políticas sociales, y la instalación de una visión y acción articulada para el logro del desarrollo social del país, con integración y protección social de la ciudadanía, siendo su prioridad el desarrollo social y el combate a la pobreza, y la pobreza extrema.

El Programa Sembrando Oportunidades fue aprobado por Decreto 291/2013 “Por el cual se declara como prioridad nacional del gobierno, la meta de reducción de la pobreza y se encarga a la STP su elaboración, implementación y gestión”. En este contexto, al Gabinete Social le corresponde la coordinación y articulación de las instituciones, incluyendo la participación de los gobiernos locales.

Sembrado Oportunidades tiene como objetivo *“Aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias que viven en situación de vulnerabilidad”*. Algunos programas y áreas que son fortalecidos en el marco de Sembrando Oportunidades y que son implementados por el MAG:

- Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)
- Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI),
- Programa de Producción de Alimentos (PPA) por la Agricultura Familiar.

Otros programas relevantes para el combate a la pobreza en el ámbito rural son:

- Programa Tekoporã, de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC),
- Programa Tenonderã, nueva iniciativa que busca, que las familias que van a egresar de Tekoporã puedan generar sus propios ingresos.
- Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza.

Los dos primeros son implementados por la Secretaría de Acción Social (SAS), en tanto que el último es una iniciativa ejecutada por el Ministerio de Hacienda. Existen numerosas razones para que ambos programas sean ejecutados por la SAS, tales como la innecesaria duplicación de estructuras administrativas pues se trata de subsidios directos que en muchos casos benefician a las mismas familias, además de la incoherencia de tener una iniciativa social implementada desde la entidad responsable de la política fiscal.

Si bien existen varias instituciones, que directa o indirectamente, se vinculan al desarrollo rural, se resalta la falta de coordinación y articulación entre las mismas. Esta situación no permite que las políticas públicas sean efectivas, teniendo como resultado la superposición de actividades y la falta de coordinación para generar sinergias entre instituciones y para ampliar la cobertura de las iniciativas.

Por ejemplo, se resalta la provisión de agua potable en zonas rurales. Pese a los esfuerzos para coordinar entre instituciones que proveen este servicio, todavía existen áreas rurales con limitaciones en el acceso.

Un ejemplo de participación cívica en conjunto con organismos estatales, fue el de los Planes Viales Participativos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), donde se priorizan las intervenciones en caminos rurales; para dar efectividad a su cumplimiento es vital el involucramiento ciudadano.

A las iniciativas citadas deben sumarse otros proyectos con un fuerte contenido social, tales como los que promueven el emprendedurismo rural (Ministerio de Industria y Comercio), la construcción de viviendas (Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat), el acceso al agua potable (Secretaría Nacional de Agua y Saneamiento), salud, educación y capacitación laboral (Servicio Nacional de Promoción Profesional), entre otros.

En el contexto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), las políticas públicas implementadas se fundamentan en el Marco Estratégico Agrario (MEA).

El objetivo principal del MEA es incrementar en forma sostenida la competitividad de la producción agraria en función de las demandas de mercado con enfoque de sistemas agroalimentarios y agroindustriales sostenibles, socialmente incluyentes, equitativos, territorialmente integradores, de modo a satisfacer el consumo interno de alimentos, así como la demanda del sector externo e impulsando otras producciones rurales no agrarias generadoras de ingreso y empleo, para contribuir a la reducción sustantiva de la pobreza.

El MEA posee 6 ejes estratégicos:

- I) Desarrollo de la competitividad agraria,
- II) Desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria,
- III) Desarrollo forestal sostenible y servicios ambientales,
- IV) Desarrollo pecuario y granjero,
- V) Gestión de Riesgo asociados a la variabilidad y cambio climático.
- VI) Integración Social, Empleabilidad y Emprendedurismo Rural

En consonancia con el Marco Estratégico Agrario y el Plan Nacional de Desarrollo, el MAG cuenta con un Plan Estratégico Institucional (PEI) para el periodo 2014–2018, cuya implementación es llevada a cabo por los Planes Operativos Anuales.

El PEI posee los siguientes objetivos:

- I) Promover la competitividad agropecuaria,
- II) Fortalecer la agricultura familiar, logrando la seguridad alimentaria y su inserción eficiente en la cadena de valor,
- III) Fortalecer la institucionalidad y mejoras de los procesos administrativos y operativos del MAG,
- IV) Promover e impulsar el aprovechamiento de los recursos naturales productivos.

En base al contexto institucional presentado sucintamente en los puntos anteriores, se presenta el análisis de causalidad para esta dimensión.

DIMENSION INSTITUCIONAL		
CAUSAS DIRECTAS		
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura institucional centralizada que no permite atender completamente las demandas del ámbito rural (centralización administrativa y operativa en Asunción). • Dispersión y falta de estrategias integradas en entidades clave para el desarrollo rural, especialmente en el Sistema MAG. (El Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural –SIGEST tiene una incipiente capacidad integradora). • Falta de coordinación y articulación horizontal (entre ministerios, autarquías y sus dependencias) y vertical (gobierno central, departamental y municipal). • Preeminencia de políticas de corto plazo (planes de gobierno) sobre políticas de estado, que incorporen reformas estructurales. 		
CAUSAS INDIRECTAS		
INMEDIATAS: PROCESOS ADMINISTRATIVOS	MEDIATAS: PROCESOS POLÍTICOS	PROFUNDAS: ESTRUCTURA DE INCENTIVOS, INTERESES
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de políticas públicas para atender las necesidades específicas de la población rural, incluyendo la provisión de bienes públicos tales como investigación y extensión agropecuario, y el limitado acceso a servicios financieros adecuados. • Prevalen iniciativas de lucha contra la pobreza rural con visión de corto plazo (subsidios directos para atender necesidades coyunturales), antes que políticas de estado orientadas a corregir deficiencias estructurales (en el largo plazo). 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto público no está orientado a reducir la pobreza rural. El gasto está centralizado y su estructura prioriza el pago de salarios antes que las inversiones productivas. • La carga tributaria sobre producción agropecuaria extensiva es relativamente baja con relación a las rentas obtenidas. El impuesto inmobiliario es muy bajo y no incentiva el uso eficiente del recurso tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de representación de los intereses de los productores agropecuarios (grandes y pequeños) en las instancias de decisión política (Poder Legislativo). La representación territorial de la Cámara de Diputados no se refleja en las políticas públicas. • Resistencia al cambio de sectores vinculados al poder político. Por ejemplo, la fuerte presión para evitar el incremento de los impuestos directos como el impuesto inmobiliario.
OBJETIVO		
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de las instituciones del gobierno central así como de los gobiernos departamentales y municipales para adoptar e implementar políticas de desarrollo rural sostenible. 		
Líneas Estratégicas	Líneas de Acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la descentralización de las instituciones estratégicas para el desarrollo rural, entre los que resalta el MAG. • Fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones técnicas vinculadas a la pobreza que operan en el ámbito rural (MAG, MIC, IPTA, SENAVE, SAS, MOPC, SNPP, entre otros). • Invertir más recursos a la investigación y extensión agropecuaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de becas nacionales e internacionales a jóvenes destacados (mujeres y varones) del área rural, condicionados a la reinserción al ámbito rural de donde provienen. • Desconcentración y descentralización de las instituciones que implementan políticas públicas en el ámbito rural. • Programa de investigaciones orientadas a mejorar la productividad agropecuaria, especialmente en el segmento de la agricultura familiar. 	

b. Dimensión económica

Siguiendo a Dollar y Aart (2001), la población en condición de pobreza se beneficia en igual proporción que el resto de la población del crecimiento per cápita de la economía. Sin embargo, Lustig, Arias y Rigolini, (2002) encuentran que la rapidez con la que el crecimiento económico reduce la pobreza, depende tanto de la distribución inicial del ingreso y de su evolución en el tiempo. En sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento produce una reducción de la pobreza mucho menor. (p. 6)

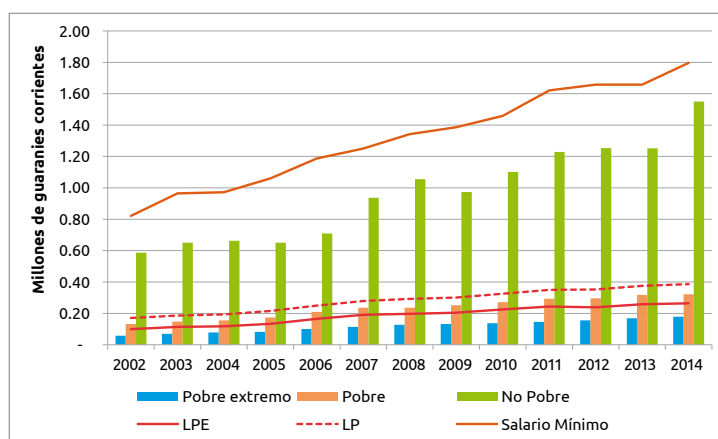
La economía paraguaya ha registrado tasas de crecimiento económico muy favorables durante la última década, con resultados de 13,1% y 13,6% en los años 2010 y 2013, tasas que se ubicaron entre las más altas a nivel internacional para esos años. El promedio de crecimiento del periodo 2004–2013 ha sido de 4,7%. Como consecuencia de esos resultados, el Producto Interno Bruto per cápita real, ha aumentado anualmente en promedio de 3% en el periodo 2004-2015, alcanzando un nivel de USD 8.038 en unidades equivalentes de Poder de Paridad Adquisitivo (PPA) ubicando a Paraguay en un rango de países con ingreso medio superior.

Los niveles de inflación registrados son relativamente bajos y no tienen mayor incidencia en materia distributiva, considerando que niveles altos de inflación afectan considerablemente a los más pobres. En general, los indicadores económicos muestran un importante nivel de equilibrio, que ha sido una de las principales características del país.

Sin embargo, pese a los resultados macroeconómicos alcanzados, el coeficiente de Gini en el área rural fue de 0,570 en el año 2014, uno de los más altos a nivel regional. Este indicador se ubicaba por encima del nivel registrado en el año 2002 (0,566), mostrando un deterioro de la desigualdad de ingresos.

Los ingresos de los no pobres en el área rural, no alcanzan en promedio el valor del salario mínimo legal. En el año 2014 los ingresos rurales debían aumentar 27% para equiparar el salario mínimo. De igual manera, los ingresos promedio de los pobres no extremos, apenas supera la Línea de la Pobreza Extrema (LPE), indicando una situación de vulnerabilidad.

Gráfico 5: Ingresos Promedio y Salario Mínimo en la Población Rural



Fuente: Elaboración propia con datos de DGEEC y Banco Central del Paraguay (BCP)

El desempleo abierto en zonas rurales para el año 2014 alcanzó una tasa de 4,0%, siendo para los hombres 3,2% y 5,6% para las mujeres. La tasa de subocupación en el área rural era de 18,2% para los hombres y 22,5% para las mujeres, con lo cual 1 de cada 5 personas de la Población Económicamente Activa (PEA) rural está en una situación de empleo inadecuada, ya sea por la carga laboral o por el ingreso percibido. Además, el ingreso promedio de las mujeres rurales era 50% inferior al de los hombres.

Los datos de la EPH 2014 muestran que entre los ocupados y desocupados del área rural con alguna experiencia laboral (aproximadamente 877.000 hombres y 451.000 mujeres), se registra que el 16% de los hombres son pobres extremos. La mayoría de estos (86%) desarrollan actividades laborales en la rama agropecuaria, con un ingreso promedio equivalente al 92% de la Línea de Pobreza Extrema (LPE). Por su parte, el 15% de las mujeres son pobres extremas, la mayoría de ellas (79%) desarrollan actividad laboral en la rama agropecuaria y tienen un ingreso promedio equivalente al 64% de la LPE.

En la estructura del ingreso, según datos de la EPH 2014, el 15% de los pobres extremos recibe ayuda de familiares que residen en el país y para 1 de cada 2 de ellos, el 50% o más del total de sus ingresos depende de esta ayuda. El 23% de los pobres extremos rurales recibe transferencias del Programa Tekoporã, y para 1 de cada 10 de ellos el 50% o más del total de sus ingresos depende de esta transferencia.

En cuanto a los pobres no extremos, gran parte de sus ingresos proviene de actividades laborales y el 21% de ellos recibe ayuda de familiares que residen en el país, y de estos, para 4 de cada 10 personas, el 50% o más del total de sus ingresos depende de esta ayuda. Esta dependencia indica el nivel de vulnerabilidad, ya que sin estos ingresos, pasarían a la categoría de pobres extremos.

Por otra parte, en lo que refiere a las transferencias de Tekoporã, el 24% de los pobres no extremos lo recibe, aunque en la estructura de ingresos de la muestra, en ningún caso supera el 40% del total de los ingresos.

Por su parte, la población rural no pobre, tiene ingresos que en gran medida provienen de actividades laborales. En este grupo, solo el 1% recibe ayuda de familiares que residen en el país y el mismo porcentaje para quienes reciben ayuda de familiares del extranjero.

El 19% de la población rural no pobre, recibe transferencias de Tekoporã. Esta situación indica la inadecuada focalización de las transferencias, pues entre quienes reciben el subsidio, el 23% corresponde a pobres extremos, 24% a pobres no extremos y 19% a no pobres.

De modo a fortalecer a la Agricultura Familiar Campesina, a través del Decreto 1056/2013 se establecía un proceso simplificado de las compras en las contrataciones públicas de los productos que provengan de estas fincas. La medida es interesante, en el sentido de que se provee un mercado a la producción y en primera instancia puede

resultar muy beneficioso para generación de ingresos de estas familias. Sin embargo, se debe ir pensando en un siguiente estadio, en vista a que mercados donde se rigidiza la oferta y la demanda, crea distorsiones de precio y a la larga podría tener efectos más negativos que positivos.

Análisis causal

DIMENSION ECONOMICA		
CAUSAS DIRECTAS		
<ul style="list-style-type: none"> • Dualidad de la economía rural, con un sector competitivo y orientado a la exportación (agricultura empresarial) y otro con baja productividad, destinado al autoconsumo y al mercado interno. • Concentración de las actividades agro-industriales en el área metropolitana de Asunción y otras zonas urbanas, y falta de integración de la estructura productiva. • Informalidad de la economía rural, con escasa presencia del Estado en las zonas productivas. 		
CAUSAS INDIRECTAS		
INMEDIATAS: PROCESOS ADMINISTRATIVOS	MEDIATAS: PROCESOS POLÍTICOS	PROFUNDAS: ESTRUCTURA DE INCENTIVOS, INTERESES
<ul style="list-style-type: none"> • Escaso nivel de inserción de los productores rurales a cadenas de valor. • Bajo nivel de inversiones productivas (públicas y privadas) en el ámbito rural. • Poca asistencia técnica a la producción agropecuaria. • Limitado acceso a servicios financieros adecuados a las necesidades de los productores rurales. • Falta de iniciativas orientadas a desarrollar la economía rural no agropecuaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización y clientelismo en las instituciones técnicas responsables del desarrollo rural. • Baja productividad de las unidades productivas agropecuarias, en especial entre los productores de pequeña escala. • Programas y proyectos con financiamiento público solo invierten recursos y no establecen las bases para dar sostenibilidad a las iniciativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución inequitativa de los recursos productivos, especialmente tierra. • Bajo nivel de formalización de la economía rural. • Concentración de las actividades industriales en el área metropolitana del país.
OBJETIVO		
Fortalecer la economía rural a través de mayores inversiones y la formalización de las actividades agropecuarias y no agropecuarias para promover el incremento equitativo de los ingresos de la población rural.		
Líneas Estratégicas	Líneas de Acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar el enfoque de desarrollo territorial para impulsar las economías regionales. • Promover la inserción de los productores/as de pequeña escala a Sistemas de Cadena de Valor. • Canalizar asistencia técnica y financiera exclusivamente a través de productores organizados. • Mejorar la equidad de género y promover una mayor participación de las mujeres y los jóvenes (varones y mujeres) en la economía formal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer incentivos para el establecimiento de agroindustrias procesadoras de materias primas en zonas rurales. • Desconcentrar las instituciones vinculadas al desarrollo rural (Por ejemplo: 2/3 de los funcionarios del MAG deben trabajar en el área rural) • Adoptar estrategias de salida e inserción al mercado formal para los beneficiarios de Tekoporã. • Fortalecer las compras del Estado para incorporar a productores de pequeña escala como proveedores. • Promover el emprendedurismo en las zonas rurales y una mejor educación entre los jóvenes rurales. 	

c. *Dimensión social*

Esta dimensión considera al Capital Social como elemento clave para la reducción de la pobreza rural. Se refiere a todo lo relacionado a la confianza mutua y al sentido de pertenencia de las personas al ámbito social en el que residen.

El Capital Social es básicamente valuado por:

- I) confianza, tanto interpersonal, social y hacia las instituciones;
- II) redes sociales, pertenecer a grupos o asociaciones; y
- III) respeto a las normas sociales, tales como voto en elecciones, compromisos cívicos, etc.

Rodríguez (2014) encuentra que “Paraguay es pobre en capital social, además hay una gran heterogeneidad e inestabilidad. La tendencia es al desarrollo del capital social, en pocas ciudades más importantes y, lo más notable, en las zonas más rurales y pobres”. (p.5)

Es fundamental que las instituciones acompañen el desarrollo del capital social, demostrando transparencia y espacios de participación, con el fin de establecer vínculos de confianza.

Por otra parte, la implementación de redes sociales permite concretar acciones que individualmente quizás no hubiese sido posible. Por lo tanto, es importante fortalecer las capacidades asociativas. En la producción, esto permite ganar escala, lo que se traduce en capacidad de negociación, buscando lograr menores costos de transporte e insumos para la producción, así como en la determinación de las condiciones de venta de sus productos (precios, plazos de pago, etc.)

Uno de los ejes de las políticas orientadas a la reactivación del sector agropecuario debe ser la asociatividad. El propósito es romper la espiral del subdesarrollo que afecta a las zonas rurales y poder transitar de una agricultura tradicional sin rentabilidad a una agricultura diversificada rentable. Esto supone una transformación de pequeños productores atomizados e ineficientes en productores articulados y eficientes, profesionalizados, con mentalidad y procedimientos empresariales, capaces de obtener insumos a precios más bajos, reducir costos de producción, mejorar la calidad de sus productos, comercializar en bloque para obtener mejores precios y, como resultado de todo ello, incrementar sus márgenes de ganancia y mejorar sus ingresos y condiciones de vida (Pérez, 2003, p.190)

Según el Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2008, el 31% de los productores estaban asociados, mientras que en el CAN 1991, esa cifra llegaba al 14%. Si se toma como referencia que la Agricultura Familiar Campesina se encuentra definida por fincas de hasta de 20 hectáreas, se tiene que el 28% de ellos está en algún tipo de organización.

En esto se destaca que el 38% de los productores asociados de esta categoría se encuentran en un comité de agricultores. Cabello y Vázquez (2013) advierten al respecto que estas estructuras son menos formales y estables, ya que por lo general se conforman con el fin específico de vincularse a la posibilidad de obtener transferencias o donaciones de organismos nacionales o locales. (p. 68)

Tabla 2: Cantidad de productores asociados con menos de 20 hectáreas

Tamaño de finca	Cantidad de fincas por tamaño	Cantidad de productores asociados		Socios o miembros					
		#	%	Cooperativa	Comité	Asociación	Comisión vecinal con fines agropecuarios	Asociación Rural de Paraguay	Otros
Menos de 1 Ha	15.586	3.001	19,3%	1.264	800	96	102	3	846
De 1 a menos de 5 Ha	101.643	24.795	24,4%	6.409	10.148	1.269	1.105	85	7.285
De 5 a menos de 10 Ha.	66.218	20.068	30,3%	4.788	8.583	1.386	808	83	5.555
De 10 a menos de 20 Ha.	57.735	18.322	31,7%	5.293	7.085	1.406	629	77	4.930
De 20 a menos de 50 Ha.	22.865	7.878	34,5%	3.820	1.931	441	220	66	1.892
Total	264.047	74.064	28,0%	21.574	28.547	4.598	2.864	314	20.508

Fuente: Elaboración propia con datos del CAN 2008

El 59% de los productores con menos de 20 hectáreas no se encuentra asociado a ningún tipo de organización. Solo 1 de cada 10, se encuentra en una Cooperativa, resaltando que este tipo de asociaciones se encuentra regulado por el Instituto de Cooperativas del Paraguay (INCOOP).

Según la EPH 2014, el 21% de los productores con menos de 20 hectáreas en el área rural eran pobres extremos y el 14% era pobre no extremo.

Análisis Causal

DIMENSION SOCIAL		
CAUSAS DIRECTAS		
<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de capacitación en capital social en las zonas rurales. • Poco involucramiento de beneficiarios en procesos de control de programas y proyectos de desarrollo • Limitado nivel de organización formal entre productores de pequeña escala. Solo se agrupan para recibir donaciones, no para hacer negocios. Pocas cooperativas entre pequeños productores. 		
CAUSAS INDIRECTAS		
INMEDIATAS: PROCESOS ADMINISTRATIVOS	MEDIATAS: PROCESOS POLÍTICOS	PROFUNDAS: ESTRUCTURA DE INCENTIVOS, INTERESES
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de incentivos para el asociativismo, en cualquiera de sus formas. • Bajo nivel de promoción del cooperativismo. • Escasa promoción para conformar organizaciones de la sociedad civil en el ámbito rural. • Promover la integración y asociación entre los beneficiarios de proyectos públicos (por ejemplo Tekoporã). 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja inversión en educación orientada a la conformación del capital social. • Falta de políticas de incentivo a la asociatividad (algunas entidades del Estado no priorizan a productores/as organizados) • Prácticas clientelistas y prebendarías que generan desconfianza en el área rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dualidad de la estructura económica genera desconfianza entre productores de pequeña escala y la agricultura y ganadería empresarial. • Prevalencia de prácticas individualistas, especialmente entre productores agropecuarios. • Desconfianza mutua por factores históricos, políticos, impunidad.
OBJETIVO		
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el capital social en el área rural 		
Líneas Estratégicas	Líneas de Acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar apoyo del estado a organizaciones de la sociedad civil (no a individuos). • Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de programa y proyectos de desarrollo rural. • Articular programas y proyectos con redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al currículo de la educación formal la capacitación en liderazgos orientados a la asociatividad en el área rural. • Dirigir las inversiones productivas rurales exclusivamente a productores/as organizados. • Promover la creación de clubes juveniles y de mujeres en el ámbito rural. 	

d. Dimensión humano personal

En este punto se analizan los factores que afectan al Capital Humano y se vinculan al desarrollo rural.

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, aprobada en el año 2006, en su marco conceptual establecía lo siguiente:

La población vulnerable tiende a adoptar conductas que terminan por insertarla en forma definitiva en una situación de pobreza. Está fuertemente correlacionada con la debilidad del capital humano de las personas y familias que se encuentran en extrema pobreza. (Gabinete Social de la Presidencia, 2006, p.11).

El Capital Humano consiste en las dotaciones acumuladas de habilidades y capacidades que residen en las personas y que estas la utilizan para ser productivas. Así pues dos factores fundamentales aquí, son la educación y la salud.

Si se pretende que los mercados laborales rurales se conviertan en un camino efectivo para dejar atrás la pobreza, las políticas de impulso a la acumulación de capital humano en el Paraguay rural, deben ser una de las prioridades claves. Además, en Paraguay los retornos de educación en los ingresos laborales rurales son tan altos como en los mercados urbanos, lo cual sugería la necesidad de invertir en capital humano en áreas rurales. Así también, entre 1985 y el 2000, el 86% del gasto público rural era destinado a subsidios agrícolas, lo que rezagaba inversión en caminos, comunicación y capital humano (Banco Mundial, 2010, p. 71)

Tabla 3: Aspectos educativos de la población rural por estatus de pobreza

Estatus	Años de estudio (media)	Instrucción primaria sin finalizar del jefe de hogar	Instrucción alcanzada Primaria del jefe del hogar	No sabe leer y escribir	Idioma, solo habla Guaraní	6 a 12 años que no asiste a Institución Educativa	12 a 16 años que no asiste a Institución Educativa
Pobre extremo	5	45%	30%	15%	86%	1%	20%
Pobre no extremo	5	48%	35%	14%	76%	1%	10%
No Pobre	6	36%	30%	10%	53%	2%	16%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2014

La tabla anterior muestra que la media de los años de estudio de la población rural es muy baja. También se resalta que solo 3 de cada 10 jefes de hogar ha concluido la educación primaria, alcanzando solo 6 años de educación formal. El analfabetismo es alto, ya que 1 de cada 10 habitantes rurales no sabe leer ni escribir.

La relación entre el nivel de pobreza y el idioma hablado en el hogar, muestra que el 86% de los pobres extremos y el 76% de los pobres no extremos en áreas rurales, sólo hablan guaraní.

Si bien el idioma no es un causante directo de pobreza, en los países más pobres del mundo hablan en idiomas reconocidos como el inglés y el francés; mientras que existen muchos países desarrollados que hablan idiomas únicos de sus países (japonés, coreanos, sueco, finlandés, etc.); en Paraguay, la relación entre idioma y pobreza se debe a la exclusión generada en el sistema educativo al tener la mayoría de los materiales y el desarrollo de las clases en español, en tanto que el idioma hablado en el hogar, es el guaraní.

Las barreras del idioma podrían considerarse actualmente como un problema en proceso de solución, pues se observa que los niños de 6 a 12 años de zonas rurales asisten en gran medida a la escuela ya que la educación es bilingüe (guaraní y español).

Los jóvenes de 12 a 16 años presentan un elevado porcentaje de inasistencia a centros educativos, incluso el porcentaje es más elevado en el estatus de no pobres, que en el de pobres no extremos.

Tabla 4: Asistencia del MEC, Gobernación, Municipalidades a en escuelas de zonas rurales

Recibió gratuitamente	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre
Pago de matrícula	8%	6%	6%
Compras de uniformes	0%	0%	1%
Compras de libros y textos	13%	8%	6%
Comidas	68%	53%	43%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2014

Se observa que la cobertura del almuerzo (o merienda) escolar en los pobres extremos es elevada, aunque aún no es universal como lo estipula el Artículo 9 de la Ley 5.210/2013.

Si bien esta ley es reciente, se deberán buscar los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa. Se destaca la promoción de la Agricultura Familiar como proveedores de la alimentación escolar, a través del Decreto 1.056/2013.

Solo Paraguay y Brasil se encuentran desarrollando la alimentación escolar y a partir de sus experiencias, se impulsa en varios países de la región.

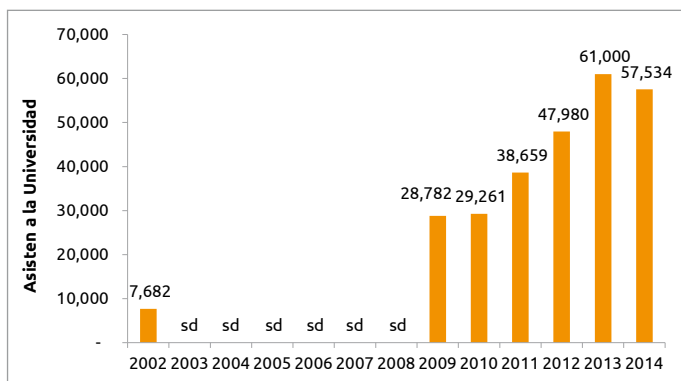
Tabla 5: Capacitación laboral por estatus de pobreza e institución donde la recibieron

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2014

Institución	Hombres			Mujeres		
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre
SNPP	2.433	905	19.473	2.011	885	13.111
SINAFOCAL	538	736				629
Academia o Institución de Capacitación	3.033	2.792	65.271	4.128	4.351	103.871
Empresa donde trabaja		942	11.413			1.516
Otro	2.264	262	11.043	2.055	578	10.640

Por otra parte, de quienes recibieron capacitación profesional del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) en el área rural, el 84% no es pobre, 5% es pobre y el 11% es pobre extremo, y de estos, la mayoría recibió su capacitación en el periodo 2010–2015.

Mientras que, de quienes recibieron formación con el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) en el área rural, 28% eran pobres extremos, 39% pobreza no extrema y 33% no eran pobres. Se resalta que las mujeres recibieron más capacitación laboral que los hombres en el área rural.

Gráfico 6: Cantidad de personas que asisten a la Universidad en el Área Rural

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH. Nota: sd= sin datos

La cantidad de estudiantes universitarios en el año 2014 en el área rural, ha aumentado 8 veces más de lo que era en el año 2002, esto va en concordancia con datos de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), donde para el año 2003 registraba 23 instituciones universitarias y para el año 2015, alcanzó a 54 instituciones.

En el año 2014 hubo un descenso de estudiantes universitarios que residen en el área rural, sin embargo la tendencia de crecimiento ha sido muy alta en los años anteriores. De los más de 57.000 estudiantes universitarios, el 91% era no pobre, el 3% era pobre no extremo y el 6% se encontraba en el estatus de pobre extremo.

En lo que concierne a aspectos de salud de la población rural, con datos de la EPH 2014 se ha podido construir la siguiente tabla. En la misma no se observa una gran diferencia entre pobres y no pobres, a excepción de la cobertura de seguro médico, los del estatus pobre básicamente no tienen seguro médico.

Tabla 6: Aspectos de salud de la población del área rural por estatus de pobreza

Estatus	Tiene seguro médico	Estuvo enfermo y/o accidentado y consultó	Consultó con un/a doctor/a o enfermero/a	No consultaron por				Recibió medicamento gratuito
				No atención cercana/ es mala/ son caras	Se auto medicó	No era grave	Otros	
Pobre extremo	2%	75%	94%	73%	13%	1%	0%	50%
Pobre no extremo	4%	78%	97%	82%	14%	0%	0%	55%
No pobre	24%	77%	93%	80%	13%	2%	0%	48%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2014

De la tabla anterior, también se verifica, que de quienes tuvieron la necesidad de consultar, en gran porcentaje pudo hacerlo y de quienes no consultaron, en gran mayoría no lo hicieron, por no tener cerca algún puesto de salud, por atención deficiente o por motivos económicos.

En la población rural, la mitad de las personas que necesitaron medicamentos lo recibieron gratuitamente. De hecho, la Ley 5099/2013 establece la gratuidad de las prestaciones de salud en los establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y dice que se recibirán sin pago los medicamentos establecidos en el Listado Nacional de Medicamentos Esenciales. Se ha verificado, según datos de la EPH 2014 que las consultas en los puestos del MSPBS, son gratuitos.

Los programas de transferencias condicionadas promueven la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes, con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, y lo hacen creando incentivos para que las familias inviertan en capital humano educacional, nutricional y de salud (Villatoro, 2000, p. 98)

En ese sentido, en Paraguay, se desarrolla el Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad, denominado Tekopora, implementado desde el año 2005. Al 2015 el programa protege a 111.896 familias (7.760 pertenecen a comunidades indígenas) en 168 distritos de los 17 departamentos.

Imas (2011) encontró que el ingreso per cápita de los hogares beneficiarios de Tekopora, en Paraguay, aumentó entre el 31% y 36%, lo que a su vez provocó una disminución de la incidencia de la pobreza extrema en al menos, el 17% de los beneficiarios, pero no se ha probado ningún efecto en el Índice de Calidad de Vida. (p.19)

Análisis causal

DIMENSION HUMANO PERSONAL		
CAUSAS DIRECTAS		
<ul style="list-style-type: none"> • Desconexión entre el contenido ofrecido por el sistema educativo y la realidad local de los estudiantes en el medio rural. • Limitado acceso a bienes públicos, tales como salud y seguridad. 		
CAUSAS INDIRECTAS		
INMEDIATAS: PROCESOS ADMINISTRATIVOS	MEDIATAS: PROCESOS POLÍTICOS	PROFUNDAS: ESTRUCTURA DE INCENTIVOS, INTERESES
<ul style="list-style-type: none"> • La provisión de bienes públicos en el área rural es limitada y de baja calidad (educación, servicios de salud, infraestructura, entre otros). • Falta de políticas que promuevan la seguridad alimentaria en el área rural • Falta de iniciativas para insertar a la economía formal a los egresados del sistema de transferencias monetarias (Tekoporã). 	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha logrado instalar una visión de desarrollo rural integral que sustituya las propuestas de "reforma agraria", que no ha podido superar la simple distribución de tierras. • El sistema educativo no provee las herramientas necesarias que promuevan la solidaridad, la confianza mutua, el trabajo conjunto, para desarrollar organizaciones productivas sostenibles. • La educación formal (primaria, secundaria y superior) no responde a las necesidades del ámbito rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalencia de malos hábitos de alimentación. • Conformismo y falta de ambición, derivados de factores culturales y falencias del sistema educativo. • Escaso aprovechamiento de los recursos productivos disponibles para la alimentación, por falta de una adecuada educación en materia nutricional
OBJETIVO		
<p>Desarrollar la producción de alimentos para el consumo familiar y para el mercado. Mejorar el acceso a bienes públicos</p>		
Líneas Estratégicas	Líneas de Acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la diversificación de cultivos para cubrir necesidades alimenticias y mejorar los ingresos. • Iniciativas focalizadas para incorporar a la economía formal a los egresados del sistema de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades, por ejemplo, a través de inserción a cadenas de valor. • Incorporar en la malla curricular del sistema educativo contenidos que promuevan el desarrollo de las organizaciones de productores y la conformación de cooperativas de producción o de empresas agropecuarias. • Impulsar programas de formación continua, especialmente entre la población adulta que cuenta con pocos años de educación formal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar el nivel de prioridad política y estratégica de las políticas públicas orientadas a satisfacer necesidades de la población rural. • Adoptar políticas de desarrollo rural que promuevan el arraigo. • Coordinar con el sistema educativo la reforma de la malla curricular para incorporar contenidos que promuevan el desarrollo rural, con énfasis en el desarrollo de la confianza mutua, sentido de pertenencia a grupos de producción y orientaciones para conformar empresas rurales, organizaciones intermedias y cooperativas. • Promover la introducción de hábitos saludables de alimentación en la población rural. • Promover el aprovechamiento de los recursos productivos disponibles para la alimentación, mejorando la educación nutricional. 	

e. Dimensión ambiental

La dimensión ambiental es fundamental para dar sostenibilidad a los procesos de lucha contra la pobreza rural, puesto que los pobres son quienes más sufren las consecuencias de los procesos de degradación del suelo, ya que a veces lo poco que tienen se relaciona a esto (algunos animales de granja, pequeños cultivos, otros).

En ese sentido, es importante tomar las consideraciones necesarias, pues Samaniego (2010) encuentra que en Paraguay “el 67% de las tierras sufre un acelerado ritmo de la degradación y desertificación”. (p. 100)

Por otra parte, la agricultura es de vital importancia para la seguridad alimentaria, al respecto la FAO (2015) dice que *“existe una clara relación entre el crecimiento en la agricultura y la erradicación del hambre y la pobreza; mientras que la agricultura contribuye considerablemente al cambio climático, también es una víctima de sus efectos”*. (p.2)

En la dimensión ambiental se destaca el proyecto Ambiente y Pobreza, que apoya a las familias rurales del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas “TE-KOPORA” y del Programa de Producción de Alimentos “PPA”, ubicados en Tava’i, la zona de amortiguamiento del Parque Nacional de Caazapá. Busca impulsar una efectiva integración socio económica a las economías locales y regionales sobre la base de una producción agrícola sostenible y mercados inclusivos.

Análisis causal

DIMENSION AMBIENTAL		
CAUSAS DIRECTAS		
<ul style="list-style-type: none"> • El sector ambiental no cuenta con recursos humanos, técnicos y financieros para promover una gestión adecuada de los recursos naturales. • Falta de promoción e incentivos a la adopción de prácticas de uso racional de los recursos naturales para la producción. • Insuficientes esfuerzos en materia de educación, concienciación, capacitación sobre temas ambientales. 		
CAUSAS INDIRECTAS		
INMEDIATAS: PROCESOS ADMINISTRATIVOS	MEDIATAS: PROCESOS POLÍTICOS	PROFUNDAS: ESTRUCTURA DE INCENTIVOS, INTERESES
<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de capacitación y asistencia técnica al sector productivo en la aplicación de sistemas de uso racional de los recursos naturales. • Escasa asignación presupuestaria para el sector ambiental. • Falta de coordinación horizontal (al interior del gobierno central –Ministerios-) y vertical (Gobierno Central, Departamental y Municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de desarrollo del marco normativo e institucional en materia ambiental. • Institucionalidad orientada a la aplicación de sanciones antes que incentivos hacia el uso racional de los recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerabilidad de los sistemas de control e impunidad (Es más ventajoso pagar multas que cumplir normas). • Escasa credibilidad de las instituciones sectoriales ambientales, por cambios en la jerarquía institucional de posturas diferenciadas en las políticas y estrategias (cambios frecuentes en la SEAM, limitada capacidad de las oficinas departamentales).
OBJETIVO		
Fortalecer la sostenibilidad en el uso de los recursos ambientales en el área rural		
Líneas Estratégicas	Líneas de Acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquizar los temas ambientales al interior de las instituciones y mejorar la coordinación horizontal y vertical de las entidades vinculadas al desarrollo rural sostenible. • Promover una asistencia técnica dirigida al sector productivo fundamentada en el uso racional de los recursos naturales. • Elevar credibilidad institucional ambiental, a través políticas estables y predecibles. • Promocionar y estimular el cumplimiento voluntario de las normas ambientales y mejorar los sistemas de control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar capacidades para la implementación de las disposiciones previstas en el marco normativo e institucional ambiental. • Crear instancias efectivas de coordinación interinstitucional en temas ambientales, específicamente entre la SEAM, las Gobernaciones y las Municipalidades. • Incluir efectivamente al sector privado en diseño e implementación de las políticas públicas. • Establecer incentivos para la producción sustentable. 	

ANEXO ESTADISTICO

**Tabla 7: Evolución de la pobreza (% de la población) en Paraguay.
Periodo 1997 - 2014**

Años	1997-98	1999	2000-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total País																
Pobreza Extrema	18,8	17,7	16,7	24,4	21,2	18,3	16,5	23,7	23,2	19,0	18,8	19,4	18,0	13,8	10,1	10,5
Pobreza no Extrema	17,3	19,6	20,2	25,3	22,8	23,0	22,1	19,9	18,0	18,9	16,3	15,3	14,4	13,1	13,7	12,1
Pobreza Total	36,1	37,3	36,8	49,7	44,0	41,3	38,6	43,7	41,2	37,9	35,1	34,7	32,4	26,9	23,8	22,6
Área Urbana																
Pobreza Extrema	7,2	5,9	6,7	13,1	13,4	12,2	10,7	14,9	15,4	10,6	9,3	10,3	10,0	5,4	5,1	4,6
Pobreza no Extrema	15,2	18,2	17,0	26,6	24,0	23,3	23,7	20,4	18,2	19,6	15,4	14,4	13,9	11,0	11,9	11,6
Pobreza Total	22,5	24,0	23,7	39,7	37,4	35,5	34,4	35,3	33,6	30,2	24,7	24,7	23,9	16,4	17,0	16,2
Área Rural																
Pobreza Extrema	32,0	31,4	28,2	39,2	31,2	26,2	24,3	35,9	34,0	30,9	32,4	32,4	29,6	26,0	17,6	19,2
Pobreza no Extrema	19,6	21,2	23,8	23,5	21,3	22,8	19,9	19,3	17,8	17,9	17,5	16,5	15,2	16,1	16,2	12,8
Pobreza Total	51,6	52,6	52,1	62,7	52,5	48,9	44,2	55,3	51,8	48,8	49,8	48,9	44,8	42,1	33,8	32,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH – DGEEC

4. Bibliografía

- Banco Mundial. (2010). *Determinantes de la pobreza en Paraguay*. Washington DC: World Bank Publications.
- Cabello, C., & Vázquez, V. (2013). *Propuestas para un sector productivo competitivo e inclusivo*. Asunción.
- Carosini, L. (2010). *La Política Económica en el Paraguay. Avances, logros y perspectivas*. San Lorenzo: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Asunción.
- Dollar, D., & Aart, K. (2001). *Growth is good for the poor*. Washington DC: World Bank Publications .
- Gabinete Social de la Presidencia - Secretaría de Acción Social. (2006). *Estrategia nacional de la lucha contra la pobreza*. Asunción: DIPLANP y SAS.
- Imas, V. (2011). *Las transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC) y la disminución de la pobreza en el marco de las políticas de protección social*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura . (05 de 2015). Recuperado el 24 de 09 de 2015, de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/mdg/doc/12._agricultura_es-1.pdf
- Pérez, G. (2003). Formación del capital humano rural y su papel en el crecimiento del sector agropecuario. Educación y competitividad. *Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable centroamericano*, (págs. 167-194). Guatemala.
- Rodríguez, J. C. (2014). *Acumulación reciente del Capital Social Campesino*. Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía - Instituto Desarrollo.
- Rodríguez, J. C., & Galeano, L. (2008). *Reducción de la pobreza y la desigualdad. Notas para el debate electoral 2008*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Samaniego, J. L. (2011). *Cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible del Paraguay. Aportes para la agenda de mediano y de largo plazo del Paraguay en su Bicentenario*, (págs. 92 - 118). Asunción.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Edición Planeta.
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL* 86, 87-101.



La lucha contra la Pobreza Rural en Paraguay