

## Paraguay: Dos modelos contrapuestos de Políticas Públicas en la Lucha contra la Pobreza

*Paraguay: Two opposed models of Public Policies in Poverty*

Daniel Campos<sup>1</sup>  
María Celsa Benavidez<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER). Asunción, Paraguay.

<sup>2</sup>Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER). Asunción, Paraguay.

Recibido: 30/08/2018    Aceptado: 16/10/2018

### RESUMEN

El presente artículo compara dos modelos contrapuestos de Políticas Públicas en la Lucha contra la Pobreza en el marco del Programa TENONDERÁ de la Secretaría de Acción Social - SAS y en el marco del Programa Sembrando Oportunidades de la Secretaria Técnica de Planificación – STP. Quiere contribuir a iluminar el debate de cuál sería el modelo de intervención adecuado a la realidad paraguaya para desarrollar cambios sociales en el proceso de intervención institucional de políticas públicas más eficientes y efectivas contra la pobreza. El estudio planteado encuentra mejores resultados en el marco de un modelo que incorpora la dimensión social y el concepto de pobreza como exclusión.

**Palabras clave:** pobreza, multidimensional, exclusión

### ABSTRACT

This article compares two contrasting models of Public Policies in the Fight against Poverty within the framework of the TENONDERÁ Program of the Secretariat of Social Action - SAS and within the framework of the “Sembrando Oportunidades”, Program of the Technical Planning Secretariat - STP. It wants to contribute to illuminate the debate of what would be the model of intervention adapted to the Paraguayan reality to develop social changes in the process of institutional intervention of more efficient and effective public policies against poverty. The study presented finds better results within the framework of a model that incorporates the social dimension and the concept of poverty as exclusion. The study presented finds better results within the framework of a model that incorporates the social dimension and the concept of poverty as exclusion.

**Key words:** poverty, multidimensional, exclusion

**Autor correspondiente:** Daniel Campos. Doctor en Sociología Política. Sociedad de Estudios SER. Asunción, Paraguay. Email: [danielcampos@ser.org.py](mailto:danielcampos@ser.org.py)

## INTRODUCCIÓN

El Programa Tenonderã<sup>1</sup>, creado a fines del año 2014, en la Secretaría de Acción Social (SAS), tiene como fundamento la necesidad de fortalecer las capacidades productivas de las familias participantes del Programa Tekoporã<sup>2</sup>, en situación de pobreza. Este Programa fue creado por Resolución N° 651/2014 de la SAS, como una estrategia de promoción e inclusión socioeconómica de familias en situación de pobreza. El mismo fue actualizado por Resolución SAS N° 1557/2015 del Organigrama Institucional. Su diseño inicial contó con el acompañamiento técnico de la Fundación Capital, de origen de USA y con experiencias de trabajo en Colonia y en países del África.

En el marco del Programa Tenonderã de la SAS, la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STP) coordinó el Programa de Lucha contra la Pobreza denominado “Sembrando Oportunidades” dentro del cual se planteó desarrollar el Programa Tenonderã en función al marco conceptual y la estrategia metodológica de la Fundación Capital. Sin embargo, debido a diferencias y cuestionamientos por parte de la SAS al modelo estratégico de acción e intervención de la Fundación Capital. Ambos programas se separaron y siguieron por caminos separados con dos modelos diferentes de intervención.

A partir de allí, el Programa Tenonderã de la SAS siguió en la búsqueda de su propio modelo estratégico de intervención en la lucha contra la pobreza a través de un proceso de rediseño participativo.

Con estos antecedentes, pretendemos responder a la pregunta de investigación ¿Cuál de los dos modelos teóricos, metodológicos y de acción es más eficiente, efectivo y eficaz como política pública en la lucha contra la pobreza?

El presente estudio quiere contribuir a iluminar el debate de cuál sería el modelo de intervención adecuado a la realidad paraguaya para desarrollar cambios sociales en el proceso de intervención institucional de políticas públicas más eficientes y efectivas contra la pobreza.

### Estrategia Metodológica

Para realizar este estudio de los dos modelos de Políticas Públicas se utilizaron las informaciones y datos resultados de la metodología de investigación implementada por el equipo de investigadores de la Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) (Campos y otros, 2017), en el marco de un estudio de rediseño del Programa Tenonderã. De este modo, se realizó un seguimiento pormenorizado de los componentes planteados en el marco del Programa Tenonderã, con un enfoque metodológico basado en la utilización de instrumentos adecuados para la recolección de información, que involucre a actores clave, participantes directos e indirectos del Programa, tales como: familias participantes (hombres y mujeres, grupos etarios y jefatura de hogar); técnicos/as territoriales (identificación de los efectos, las fortalezas y debilidades de las capacitaciones y acompañamiento), así como a directivos y técnicos/as del nivel central y otros actores involucrados.

Para ello, se realizaron una serie de talleres con el equipo técnico de la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS) de la SAS. Se realizaron, además, dos talleres importantes con los gestores empresariales, los supervisores y directores del Programa Tenonderã, que fueron posteriormente la base de los talleres permanentes de investigación participativa con el Equipo Técnico de Diseño y de Monitoreo de la DGPS.

De esta manera, se utilizó un abordaje de investigación participativa de acción-investigación

---

<sup>1</sup>Tenonderã, vocablo en idioma guaraní que significa “hacia adelante”.

<sup>2</sup>Tekoporã, vocablo en idioma guaraní que significa “buen vivir”.

participativa, en el marco de la triangulación metodológica de lo cuantitativo, cualitativo y de investigación participativa. El análisis cuantitativo se hizo en base a los datos de la Encuesta diseñada y elaborada por SER, de una muestra de 1200 familias del Programa de Tenonderá en el marco de un diseño muestral multietápico aleatorio en todas sus etapas.

### **Discusión Teórica**

A partir de los talleres participativos con los gestores empresariales, supervisores y coordinadores del programa, el estudio planteó una revisión del marco conceptual asumida en el proceso de rediseño del Programa Tenonderá (SAS, Programa Tenonderá, Documento Final, Rediseño. Marzo, 2017; Programa Tenonderá, Manual Operativo, mayo 2017). De esta manera, se replanteó el ciclo de vida del Programa con la revisión del concepto de graduación con el objetivo de caracterizar a los/as participantes antes de la entrada y salida del Programa.

En este proceso, se desechó el marco teórico planteado para el Programa en los orígenes de su concepción a través de la intervención de la Fundación Capital, aplicado actualmente en el Programa de Familia por Familia de Sembrando Oportunidades de la Secretaría Técnica de Planificación (STP). En efecto, anteriormente el Programa estaba basado fundamentalmente en una concepción de línea de pobreza medida por el ingreso y la canasta familiar. Todo esto desde una perspectiva individualista que planteaba el modelo de graduación de extrema pobreza a partir del acceso individual a microfinanzas y fuerte incorporación de tecnologías de Información y Comunicación (TICs (Fundación Capital, 2014). Esta metodología y marco teórico fueron desarrollados por el BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) tomando como base la satisfacción de necesidades inmediatas con inversiones en capacitación y desarrollo de micro negocios.

Esta concepción fue rediseñada en el Programa, a partir de una concepción multidimensional de la pobreza con enfoque territorial y de derechos, como resultado de procesos de exclusión múltiples. La pobreza así “es concebida como el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales, asociados a múltiples causas y dimensiones que la refuerzan y reproducen” (SAS, 2015, 2017). En esta nueva conceptualización de la pobreza se supera la visión de un modelo unilineal exclusivamente individual y de orientación psicológica motivacional y afectiva. En su reemplazo se incorpora un abordaje de causas multidimensionales, aunque todavía dentro de la concepción de pobreza como un conjunto de carencias y necesidades básicas insatisfechas.

El estudio planteó un marco conceptual de la pobreza y que reconceptualiza el proceso de graduación y el ciclo de vida del programa complementando la concepción del REDISEÑO del Programa (SAS, 2017). Plantea la pobreza en el marco de la exclusión múltiple, simultánea y estructurada de los stocks de capitales que se debe reconstruir en el marco de la economía solidaria y la agroecología.

Dentro de este marco conceptual, se plantea que el Programa debe realizar un trabajo focalizado en un proceso de inclusión y promoción para construir, reconstruir, capitalizar y recapitalizar los stocks de capitales que se deben desarrollar dentro de un proceso sicosocial, cultural-espiritual, ecológico-ambiental, socio-político y socio-productivo y económico-financiero, basado en la organización como instancia catalizadora de este proceso de reconversión mental y productiva.

Este nuevo marco conceptual propuesto fue discutido en el proceso de rediseño de la Matriz de Marco Lógico para incorporar, al menos, dos componentes más: la gestión social organizativa y la gestión ambiental. Al final de una serie de talleres participativos con el equipo técnico de la DGPS-SAS, se incorporó el componente de la gestión social organizativa con perspectiva de género y generación y se decidió plantear el abordaje ambiental desde una perspectiva

transversal, juntamente con las dimensiones culturales de capacitación intensiva para desarrollar el proceso de graduación en un ciclo de vida de tres años del Programa, considerando la variable de enfoque territorial para superar la dispersión.

A partir de esta reconceptualización se planteó el perfil de entrada y de salida de las familias participantes del Programa, con el objetivo de incluir la promoción productiva y la articulación como estrategias de superación de la pobreza.

## **Análisis de los Dos Modelos**

### **El Modelo de la Fundación Capital desarrollado en el Programa Familia por Familia de Sembrando Oportunidades de la STP**

El Proyecto Capital, según información en su sitio web, comenzó en el año 2009 buscando cambiar la forma de entender las Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y en el mundo. Con su modelo incursionó en México, Honduras y en algunos países del África, como Tanzania. En todos estos países se generaron experiencias piloto.

La propuesta de la Fundación a los gobiernos ha sido que las mujeres beneficiarias reciban el pago directamente en su cuenta bancaria para incentivar el hábito del ahorro y asegurar el retorno del dinero. De esta manera, los gobiernos reducirían sus costos operativos con el supuesto que “todos ganan”.

El propósito fundamental declarado por la Fundación Capital era trabajar la inclusión financiera y capacitar a las beneficiarias de manera a utilizar los servicios financieros con responsabilidad y con información. Un objetivo importante de la Fundación Capital además de la inclusión financiera, es que las beneficiarias tengan acceso a otros bienes y servicios que las conviertan en ciudadanas plenas con derecho, lo que define como “ciudadanía económica” con derecho de disfrutar un mínimo estándar de bienestar con agua, alimentación, vivienda, educación, salud y medios de vida. La puerta de acceso a estos otros servicios estaba asumida que era a través de la inclusión financiera.

En el marco teórico la inclusión financiera es la llave para superar la extrema pobreza. Se planteaba así desarrollar un proceso educativo en un marco de orientación sicologista, motivacional, individualista, verticalista, “bancaria” y no “crítica” (Freire P. 1970, 1975) con el protagonismo de las tecnologías digitales. Se trata incluso de un enfoque instrumentalista desde las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) con el uso de las “tablets” que sustituyen a las relaciones personales educador-educando. En este caso, el educando es sólo receptor acrítico y mecánico y no en el marco de una relación de educador-educando-educador de la educación liberadora (Freire P., 1970, 1975). El cambio así, está visto desde el individuo desconectado de su familia y de su comunidad, para el cual se quiere potenciar la autoestima a través de una atención individual y personalizada del gestor empresarial.

La estrategia metodológica de implementación se basó en la ejecución de dos componentes. El primer componente es el fortalecimiento de la oferta y el acceso financiero, en tanto que el segundo es la educación financiera con mucha fuerza motivacional “voluntarista”. Se planteó desarrollar el proceso de inclusión financiera en dos años a través de una conceptualización de “graduación” mecanicista y lineal.

Sin embargo, no se consideró que los resultados exitosos de este tipo de conceptualización y metodología se dan sólo en individuos naturalmente proactivos y emprendedores que no pasarían del 5% de la población beneficiaria. Esto último se puede observar analizando los escasos resultados de sólo algunos individuos exitosos que serían los más proactivos.

Es este sentido, los objetivos del Programa fueron cuatro: el primero, desde una perspectiva individual focalizada en la persona aislada de su contexto familiar, comunitario y social. En

este contexto se buscaba trabajar el desarrollo de la autoestima individual, “fortaleciendo las habilidades socioemocionales”. Los otros tres objetivos se focalizaban en la actividad e inversión económica con asistencia técnica y financiera y promoviendo la vinculación comercial. En cuanto a los componentes se tenían los siguientes:

Componente 1. Capacidades socioemocionales y productivas fortalecidas.

Componente 2. Micro proyectos productivos promovidos.

Los resultados del Programa se explicita en individuos destacados en su proceso de inclusión financiera pero sin tener en cuenta la dimensión social ni de género. El impacto es sólo a nivel de individuos destacados y no en un impacto masivo.

### **El Modelo Rediseñado con metodología participativa como resultado del Estudio de Rediseño de SER con la SAS**

Los resultados del taller sobre Enfoque Conceptual de Pobreza y los objetivos del Programa fueron realizados fundamentalmente para incorporar el enfoque transversal de género, generación y sustentabilidad ambiental como stocks de capitales a construir. Además, se discutió sobre la necesidad de incorporar el stock de capital social incorporando el enfoque de organización social como impulsora y catalizadora, aunque con mucha resistencia por parte de los técnicos. En los dos talleres con los gerentes empresariales estos afirmaron que ellos observaron un impacto mayor y masivo en las comunidades con personas titulares del programa que están organizadas en sus familias y comunidades y que hicieron la experiencia de sus negocios familiares incorporando a sus familiares y a los miembros de la organización comunitaria o distrital articulada en cadenas productivas y cadena de valor a través de sus organizaciones, como las mujeres organizadas articuladas en la cadena productiva de la leche, por ejemplo. Esto incluso en el marco ya del primer rediseño.

El enfoque conceptual del documento de Rediseño se planteó en el marco de la pobreza como exclusión y resultado de factores y causas multidimensionales. De esta manera, se planteó el rediseño desde la concepción multidimensional de la pobreza y el enfoque de derechos, en cuanto a la capacidad de superación de carencias múltiples y en el marco de la inclusión social, política, económica e institucional. Para reforzar esta visión se tomó la concepción de la pobreza desde el enfoque de la economía solidaria y la agroecología como rescate, construcción, capitalización y desarrollo de stocks de capital socio-demográfico, sicosocial, socio-cultural, socio-ambiental, socio-político, para construir el capital económico-productivo y financiero. El factor catalizador y disparador del proceso de éxito es la organización social para construir el capital social y facilitar el proceso de capitalización financiera e integral.

El Rediseño planteó las siguientes estrategias de acción:

- Mejoramiento y estabilidad de los ingresos.
- Aumento de la competitividad de las unidades económicas familiares.
- Potenciación del desarrollo del capital humano y social.
- Responsabilidad socio-ambiental del sector empresarial.

De esta manera, el rediseño presentó los siguientes componentes:

*Componente 1.* Capacidades socioemocionales para el desarrollo del capital sicosocial y desarrollo del capital socio-cultural y espiritual antropológico.

*Componente 2.* Micros proyectos productivos promovidos para el desarrollo del capital económico productivo y financiero.

*Componente 3.* Capacidad de gestión social organizativa para el desarrollo del capital social transformando sus organizaciones tanto familiares como de comités en micro empresas

familiares solidarias, articuladas a organizaciones distritales como empresas solidarias, con perspectiva de género.

*Componente 4.* Capacidad de sustentabilidad ambiental para el desarrollo del capital socio-ecológico del ambiente: bosques, suelos, agua, evitando contaminación y desarrollo de certificación de servicios ambientales y de calidad agroecológica y orgánica.

Como resultado del segundo taller con los/as Gestores/as Empresariales se identificó, a través de ejercicios de simulación, todo el proceso de ejecución del Programa con hoja de ruta, componentes, resultados e indicadores.

En primer lugar, se buscó clarificar el proceso de ingreso. El Programa sólo planteaba como requerimiento de ingreso el haber completado la cantidad de 49 cuotas del Programa (36 según el Manual) en forma positiva, dejando en manos de los Gestores/as la toma de decisiones sobre el ingreso. Se tienen además otros requerimientos, tales como: no estar en otro programa similar del gobierno y no tener créditos de más de Gs. 10.000.000. También se incentiva el trabajo con la Coordinación distrital y con el/la Guía Distrital del Programa Tekoporã y con la Mesa de Participación Ciudadana que funcionan en los distritos.

En el avance del Programa para la capacitación de los/as Gestores/as Empresariales luego de su admisión no pasaron por un Programa de formación y capacitación, aunque recibieron talleres en forma puntual sobre los resultados y estadios específicos y avance del desarrollo del Programa. Si bien la mayoría de los gestores empresariales manifestaron tener experiencias previas en trabajos de promoción grupal y organizativa básica, faltó un programa de actualización formativa profesional acorde con las exigencias de los objetivos y resultados del programa.

No obstante, recibieron capacitación sobre Presentación del Programa y sobre Plan de vida, los cuales se realizaron en los propios territorios juntamente con los Guías Familiares y los Coordinadores del Programa. En este sentido, el primer grupo de los cinco que siguieron fue el mejor capacitado a través de cursos puntuales. Para los otros grupos faltó tiempo por la urgencia de incorporación de nuevas familias beneficiarias.

Por lo tanto, el Programa carece de un Plan de formación de capacidades técnicas profesionales que aborde el marco conceptual, estrategia, objetivos, metodología de acción, tipologías de pobreza, economía solidaria, agroecología, estrategias de acción, gestión organizativa, diseño y elaboración del Perfil de negocios. Faltaría además una orientación para dar calidad a los procesos que se pierden debido a la excesiva cantidad de familias beneficiarias que maneja cada gestor/a, sin tiempo para posibilidad de captar los cambios generados en las familias. Pareciera que el énfasis de focalización del Programa está más en la cantidad de familias ingresadas, y no precisamente en la calidad del servicio y en los cambios que el Programa pueda visualizar en el egreso del beneficiario o beneficiaria.

El rediseño trata, además, de desarrollar mecanismos de protección social, prevención y promoción para erradicar la extrema pobreza de manera sostenible. En dicho documento la graduación se concibe como la capacidad creciente de las familias para acumular capital tangible e intangible que les permita sobreponerse a situaciones adversas, aumentando su capacidad de resiliencia. Por lo tanto, se toma como unidad de intervención a la familia en su conjunto, sin dejar de tener en cuenta que en la familia conviven hombres, mujeres y jóvenes, con diferentes expectativas, intereses y demandas que hay que atender en el marco de una perspectiva de género.

En el proceso de rediseño se planteó la posibilidad de incorporar algunos otros requerimientos como el estar organizados/as y con un cierto nivel de maduración organizativa. Esto, sin embargo, no se pudo realizar debido a la resistencia manifiesta de los/as Gestores/as para incorporar el criterio de organización como capital social. Sin embargo, hay un reconocimiento de que los

logros que se tienen en el Programa están relacionados a la pertenencia en organización de los/as beneficiarios.

El ciclo del Programa es todavía insuficiente para promover y apoyar la organización de los/las Titulares. Para ello, es necesario que el Programa Tenonderã reciba a las personas que egresan del Programa Tekoporã con niveles de organización fortalecida.

De esta manera, Tekoporã debe asistir a una persona pobre extremo (mboriahu kalapi) para graduarlo al nivel de una persona pobre (mboriahu xapi) para ser ingresado a Tenonderã. De ese nivel, Tenonderã debe egresar al pobre fortalecido (mboriahu mbytere) para ser asistido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y otros proyectos de desarrollo.

La dispersión territorial es un problema con el que debe lidiar el Programa Tenonderã. En este sentido se debe trabajar en comunidades de territorios municipales conformando equipo de trabajo con, por lo menos, tres técnicos/as con especialización multidisciplinaria. Los criterios del Manual actual son correctos con el Índice de Priorización Geográfica, como criterio importante juntamente con la concentración de familias del Programa Tekoporã.

Sin embargo, es importante que la cantidad de cuotas recibidas no sea un criterio determinante para la permanencia o no en el Programa. En este sentido, es importante incorporar otros indicadores como criterio de organización y experiencia en acciones organizativas como comercialización conjunta, almacén de consumo organizativo, compras conjuntas y otras que son factores que demostraron ya en la experiencia del Programa que son importantes para garantizar una graduación con egreso exitoso del Programa.

Otro punto estratégico tenido en cuenta en el modelo de rediseño es la relación entre el/la Gestor/a Empresarial y la cantidad de la población beneficiaria. Actualmente cada Gestor/a debe atender de 400 a 800 Titulares del Programa. Esto induce a que el Programa sólo se focalice en los ingresos, sin tener en cuenta la calidad del egreso del Programa. En este sentido, no se cuestiona la eficiencia y eficacia de la inversión, sino la imagen del Programa, percibido solo como asistencialista.

Para superar este esquema es importante plantear que lo más importante es la inversión en capital social de los/as beneficiarios/as y en recursos humanos especializados que garanticen el éxito de egreso del Programa. En todos los programas sociales, el 95% de la responsabilidad para el éxito recae en la gerencia intermedia, es decir, en los recursos humanos que trabajan con las familias en la comunidades territoriales.

La relación ideal para una asistencia efectiva es la relación de un/a Gestor/a Empresarial por cada 100 familias beneficiarias, de esa forma el/la técnico/a tendrá mayor incidencia con las capacitaciones continuas y el seguimiento de cada familia, en contextos geográficos cercanos. En casos de dispersión territorial, la relación ideal es de un/a gestor/a por cada 80 familias. Con esto, la línea estratégica del Programa debe apuntar a mejorar los resultados en la calidad de las personas que egresan del Programa.

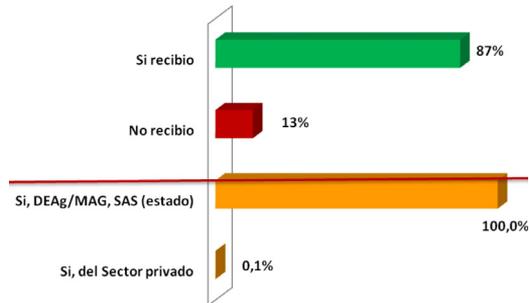
No menos importante es la inversión en los recursos humanos que realizan la intervención técnica. Al inicio del trabajo se necesita asegurar una buena formación para los/as Gestores/as con un Programa de Inducción y Capacitación especializada, que tenga procesos de retroalimentación y seguimiento durante todo el año.

### **Análisis Cuantitativo de la importancia de los nuevos componentes diseñados**

Desde una perspectiva de género el 81% de los participantes en el Programa en el 2017, son Mujeres Jefes de Hogar como titulares del Programa. Sin embargo, 56% de los miembros familiares mujeres no tienen acceso a la educación escolar. Esta inequidad de género al interior de las propias familias, con el enfoque social, de género y de derecho se debe superarla positivamente.

Con relación a los servicios de desarrollo, el 87% de los hogares recibió asistencia técnica (Figura 1), mientras que el 13% no lo recibió. En relación a la institución proveedora del servicio de asistencia técnica, el 99.9% de las familias, manifestó que fue proveído por instituciones públicas como la DEAg del MAG o la SAS. Por el contrario, sólo el 0.1% recibió asistencia técnica del sector privado u ONG. Este es un buen indicador que puede ayudar a la implementación de proyectos productivos con asesoramiento técnico.

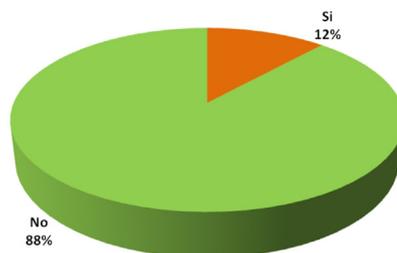
Figura 1. Asistencia técnica recibida por las familias



Fuente: Campos , 2017.

En cuanto al acceso al servicio de crédito, (Figura 2), el 88% de las personas beneficiarias del Programa, no ha tenido acceso al servicio de crédito. Mientras que sólo el 12% de los hogares recibió crédito.

Figura 2: Asistencia crediticia

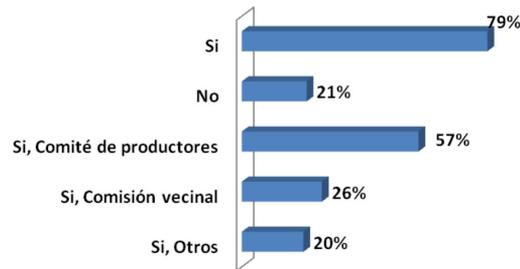


Fuente: Campos, 2017

El hecho de que la mayoría de los/as beneficiarios/as no tenga experiencia crediticia indicaría que, la inclusión financiera es un proceso necesario, pero complejo que necesita ser desarrollado en articulación con la asistencia técnica de profesionales con experiencia y especializados.

Con relación a la pertenencia a organizaciones socio-productivas, (Figura 3) un porcentaje del 79% de los hogares está asociado a organizaciones, De este porcentaje, el 57% está asociado a nivel de base, el 26% a nivel de comisiones vecinales y el 20% a otros tipos de organizaciones sociales. Sin embargo, es importante puntualizar que se tratan de organizaciones de bajo nivel de incidencia o que sólo se organizan para acceder a proyectos puntuales. En realidad, se necesita un proceso más prologando de por lo menos tres años para garantizar una mayor madurez de las organizaciones como capital social que garantice la sustentabilidad del proceso de graduación y de la superación de la pobreza.

Figura 3. Pertenencia a organizaciones



**Fuente:** Campos, 2017.

Analizando la relación con el mercado (Figura 4), se observa que el 85% comercializa sus productos, mientras el 15% no tiene acceso a mercados. Del 85% de hogares que tiene acceso al mercado, el 72% vende sus productos a través del acopiador, en su casa, el 25% vende al comerciante de la zona y el 6% lo hace a través de otros agentes comerciales locales como cooperativas, mercado municipal y ferias locales.

Figura 4. Relación con el mercado

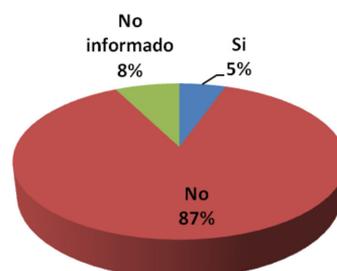


**Fuente:** Campos y otros, 2017.

Sin embargo, la mayoría vende sus productos a través del acopiador que es el canal tradicional de apropiación de la renta comercial a costa del empobrecimiento de las familias campesinas. Este es otro dato que justifica la importancia de trabajar el capital social de las organizaciones para garantizar un proceso de autogestión a través de la comercialización conjunta de sus productos e incluso con contratos de producción. No obstante, existen experiencias exitosas en el Programa de Tenonderã que demuestra el éxito del Programa en comités de productoras con comercialización conjunta y contrato de producción de leche.

Analizando si realiza comercialización conjunta a través de sus organizaciones, (Figura 5), se nota que sólo el 5% de las familias tiene experiencia de comercialización conjunta, mientras el 95% carece de experiencia comercial asociativa. Esto explica la causa que el éxito sea aún muy limitado y pobre en el Programa.

Figura 5. Comercialización conjunta en organizaciones



**Fuente:** Campos, 2017.

## CONCLUSIONES

Del análisis comparativo de los dos modelos de estrategias teóricas y metodológicas de políticas públicas de lucha contra la pobreza, se plantean las siguientes conclusiones y reconsideraciones. El modelo del rediseño de la SAS con su estrategia conceptual, metodológica y de acción podría demostrar mayor eficiencia, efectividad y eficacia en la calidad de las personas egresadas del Programa Tenonderã al incorporar la dimensión social y la organización como un elemento clave de éxito como ya se probó en la experiencia institucional. Este impacto social importante pudo notarse ya con el primer rediseño del Programa que se concluye de las experiencias de los gestores empresariales. Comparativamente, el impacto del Programa de la STP es sólo en algunos individuos destacados.

Para garantizar el potencial de eficiencia, efectividad y eficacia del rediseño, la SAS debe estimar, por un lado, la relación gestor-familias participantes del Programa que no debe superar las 100 familias por gestor, para garantizar una asistencia más sistemática. Para ello es importante la incorporación de más gestores al Programa. Por otro lado, también el ingreso masivo de las familias al Programa sin que éste tenga la capacidad para atender a las familias de manera eficaz, no facilita el buen trabajo de los gestores.

Relacionado a lo anterior, es muy importante el proceso de capacitación y profesionalización de los gestores a través de cursos pre-servicio y durante el servicio para lograr una visión compartida del Programa, en cuanto a la perspectiva de género y generación y la gestión organizativa. Así también mantener la misma visión compartida de la pobreza en el marco de la exclusión múltiple, simultánea y estructurada de los stocks de capitales a ser desarrollados en el proceso de ejecución del Programa.

Se destaca el enfoque de género y derecho de la SAS ya aplicado con el primer rediseño. A esto se debe que el 80% de los titulares sean mujeres. La lección más importante para desarrollar políticas públicas más eficientes, efectivas y eficaces en la lucha contra la pobreza es invertir en un Programa con diseño y capacidad de gestión que permita superar los niveles de extrema pobreza (mborياهو kalapi) y de pobreza moderada (mborياهو xapi), asegurando y blindando un presupuesto acorde al desafío del Programa y mejorando la gestión financiera en la ejecución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campos R.D. D.I, Benavidez C., De Llamas P. (2017). Estudio de Diseño de Herramientas de Gestión del Programa de Tenonderã. SER/SAS, Contrato SAS/003/2017, Asunción.
- Fundación CAPITAL. (2014). Documento de Proyecto. Programa Tenonderã: Programa de Inclusión Económica y Ciudadana. SAS/STP, Asunción.
- Freire, P. (1970). La educación como práctica de la libertad. 2da. ed, Tierra Nueva, Montevideo.
- Freire, P. (1975). Pedagogía del oprimido. Edit. Siglo XXI, México.
- Secretaría de Acción Social. (SAS). (2017). Documento Final de Rediseño. Programa Tenonderã. Asunción.
- Secretaría de Acción Social. (SAS). 2015. Resolución No 1.222/2015. Actualización del Manual Operativo del Programa Tenonderã. SAS, Asunción.