

Políticas y
experiencias
territoriales
relevantes para el
empoderamiento
de las mujeres
rurales en
Paraguay:
**UN ANÁLISIS
DESDE EL ENFOQUE
TERRITORIAL**

Este documento fue elaborado por Celsy Campos, consultora para la elaboración del estudio país "Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: un análisis desde el enfoque territorial".

La coordinación de la publicación estuvo a cargo de Claudia Ranaboldo por parte del Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), y de Carolina Taborga, Representante de ONU Mujeres en Paraguay.

Las opiniones expresadas en el presente material no reflejan necesariamente la opinión de Naciones Unidas, de sus Estados Miembros, de la Secretaría de Naciones Unidas ni de ONU Mujeres.

**Centro Latinoamericano para el
Desarrollo Rural - RIMISP**

Huelén 10. Providencia, Santiago, Región
Metropolitana.

Tel.: (562) 22 36 45 57

www.rimisp.org

Email: <http://www.rimisp.org/>

ONU Mujeres Paraguay

Mcal. López, esq. Saraví

Edificio Naciones Unidas - Asunción

Teléfono: (595 21) 611 980

Fax: (595 21) 611 981

<http://www.unwomen.org/es>

Autora: Celsy Campos.

Coordinación de la edición: Sandra Bosch, ONU Mujeres Paraguay.

Revisión de contenidos y corrección técnica: Verónica Heilborn.

Corrección de estilo: María Eugenia Estigarribia, Enrique Jiménez.

Diseño y diagramación: Tercermundo

ESTUDIO PAÍS

Políticas y
experiencias
territoriales
relevantes para el
empoderamiento
de las mujeres
rurales en
Paraguay:
**UN ANÁLISIS
DESDE EL ENFOQUE
TERRITORIAL**

JULIO 2016

ASUNCIÓN - PARAGUAY

ÍNDICE

8	Presentación			
10	Resumen Ejecutivo			
14	INTRODUCCIÓN			
	1			
20	MARCO CONCEPTUAL	82	4	
21	1.1. El enfoque de género y el sector rural		ESTUDIO DE CASOS: EXPERIENCIAS TERRITORIALES DE MUJERES RURALES E INDÍGENAS	
25	1.2. El enfoque territorial	83	4.1. Criterios de selección	
	2	88	4.2. El caso de las mujeres rurales emprendedoras de la agricultura familiar en los departamentos de Canindeyú, San Pedro y Caazapá	
30	CARACTERIZACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN PARAGUAY		101	4.3. El caso de las mujeres microempresarias del Departamento de Caaguazú
31	2.1. El contexto rural, la pobreza y la problemática de la tierra	101	109	4.4. El caso de las mujeres indígenas Nivaclé del Chaco Paraguayo y Ava Guaraní del Departamento de San Pedro
39	2.2. Situación demográfica y jefatura femenina		122	4.5. Síntesis comparativa de los casos
42	2.3. Mercado laboral de las mujeres rurales			5
47	2.4. Acceso a la educación y a la salud			CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
53	2.5. Acceso a los activos productivos: tierra, crédito y asistencia técnica			5.1. Conclusiones
59	2.6. Acceso a la participación política y social			5.2. Recomendaciones
64	2.7. Demandas de las mujeres rurales e indígenas			
	3			
66	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MUJERES RURALES E INDÍGENAS	129		
67	3.1. La normativa para las mujeres rurales e indígenas	130		
69	3.2. El Ministerio de la Mujer: Instancia gubernamental de políticas de género	136		
71	3.3. Las instancias gubernamentales responsables de políticas públicas de desarrollo rural			
79	3.4. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. País de Oportunidades	144		
		155		
				Bibliografía
				Anexos

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ALC	América Latina y el Caribe
CAH	Crédito Agrícola de Habilidadación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CEDAW	Convención Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CMC	Coordinadora de Mujeres Campesinas
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
DEAG	Dirección de Extensión Agraria
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DGYJR	Dirección de Género y Juventud Rural
DINCAP	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos
DRI	Desarrollo Rural Integrado
DTR-IC	Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ETIG	Equipo Técnico Interinstitucional de Género
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNC	Federación Nacional Campesina
GED	Género en Desarrollo
GIZ	Cooperación Internacional Alemana (nueva nomenclatura)
GTZ	Cooperación Internacional Alemana (antigua nomenclatura)
IC	Identidad Cultural
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDG	Índice de Género
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
IFIS	Instituciones Financieras Intermediarias
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCP	Movimiento Campesino Paraguayo
MEA	Marco Estratégico Agrario
MECID-DAR	Mesa de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agrario y Rural
MED	Mujer en Desarrollo
MIPY	Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay
MSPYBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ODM	Objetivos del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
PIB	Producto Interno Bruto
PNF	Planes de Negocio y Fortalecimiento
PPA	Programa de Fomento de Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar
PPI	Proyecto Paraguay Inclusivo
PRONAPI	Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAS	Secretaría de Acción Social
SIGEST	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural
SISPAP	Sistema Institucional del Sector Público Agrario del Paraguay
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

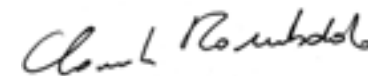
PRESENTACIÓN

América Latina, una de las regiones del mundo para la que se proyectaban grandes resultados en cuanto a reducción de la pobreza y crecimiento sostenible, sigue manteniéndose en el ranking de las regiones más desiguales del planeta. Tal y como se indicó desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de la reunión anual del Foro Económico Mundial (enero 2016), las diferencias de ingreso y la desigualdad en la distribución de la riqueza opacan los considerables esfuerzos que se han realizado en diversos países para reducir la pobreza extrema.

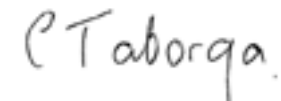
En Paraguay, la economía ha crecido a un ritmo anual promedio cercano al 5% durante los últimos diez años. Pese a esto, y a los esfuerzos planteados por distintos sectores del Gobierno que establecieron la lucha contra la pobreza como prioridad, las profundas brechas territoriales, étnicas y de género impiden que este crecimiento sea proporcional a la reducción de la pobreza. Según datos de la CEPAL, Paraguay es el segundo país con mayores índices de pobreza de América del Sur, siendo los pueblos indígenas y las mujeres (sobre todo las rurales) los más afectados por esta situación.

Asumir como compromiso la generación de información relativa al desarrollo territorial y sus implicaciones de género, como forma de contribuir a un desarrollo sostenible que llegue por igual tanto a hombres como a mujeres, forma parte de la alianza entre ONU Mujeres y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Este estudio se enmarca dentro de las iniciativas llevadas a cabo para analizar el papel de la participación de las mujeres en las dinámicas del desarrollo territorial, tal y como se hizo Chile, Perú, Colombia y Guatemala, así como a nivel regional.

Esta publicación ofrece una pequeña contextualización de la situación de las mujeres en Paraguay y de algunas experiencias a tener en cuenta si se pretende impulsar un abordaje más profundo del desarrollo territorial con enfoque de género. También del papel que las instituciones públicas pueden tener y los roles que pueden asumir proponiendo medidas que favorezcan la articulación de actores públicos, privados y de sociedad civil, elemento estructural de un desarrollo territorial inclusivo, en el que las mujeres cuenten con herramientas para la participación y opciones tanto para su empoderamiento económico como para la garantía de sus derechos, tal y como establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública; y emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales, son dos de las metas propuestas para el cumplimiento del ODS 5, altamente relacionadas con el desarrollo territorial, en donde la llegada de políticas públicas y de emprendimientos económicos incluyentes marcan la diferencia para superar las situaciones de desigualdad y de pobreza.



Claudia Ranaboldo, RIMISP



Carolina Taborga, ONU Mujeres

Resumen Ejecutivo

Las mujeres rurales y las mujeres indígenas en el Paraguay aún no tienen el status que les corresponde como titulares de derechos y agentes del desarrollo del país. Los datos estadísticos sobre su situación social, laboral, educativa y de salud, indican que siguen estando en desventaja con respecto a los hombres de su mismo sector como también con respecto a los hombres y mujeres del sector urbano. El acceso a los recursos productivos, como la tierra, el crédito y la asistencia técnica, no ha logrado igualarse al de los hombres, como tampoco la participación política que, a pesar de ser activa en los procesos electorales, no se refleja en una representación en los niveles de toma de decisión, por lo que es muy baja.

La situación de las mujeres rurales e indígenas forma parte de una problemática más amplia a nivel nacional, en la cual temas como la tierra, la debilidad institucional, el modelo de desarrollo y la falta de eficiencia de los servicios públicos son condicionantes que las afectan de manera diferenciada, colocándolas en una situación de vulnerabilidad, especialmente a las mujeres jefas de hogar. Sin duda, un cambio en el status de las mujeres rurales e indígenas pasa por soluciones estructurales del sector agrario.

El Estado, desde el advenimiento de la democracia, ha dado algunos avances para la promoción de la participación de las mujeres en el desarrollo. En este sentido, la creación del Ministerio de la Mujer es un ejemplo, ya que su mandato es fundamental para permear la temática de género en las políticas institucionales. El avance de normativas que favorecen a las mujeres, como las agendas de género y la Ley de Políticas Públicas para las Mujeres Rurales, es importante para que la perspectiva de género se convierta en una herramienta eficaz de trabajo institucional. Sin embargo, nos encontramos con una grandísima fragilidad institucional en la incorporación de la perspectiva de género en las instancias ministeriales que trabajan el tema, así como con escasez de recursos técnicos y administrativos: se requiere personal profesionalizado y presupuesto acorde a sus fines.

En términos conceptuales es fundamental que el Estado paraguayo incluya en la agenda política e institucional el empoderamiento de las mujeres si se quiere alcanzar un desarrollo sostenible que reduzca las desigualdades, profundice la democracia y promueva el Estado de derecho. Es un reto del país frente a la nueva agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030.

El presente estudio aborda el tema del enfoque territorial, y evidencia que éste se ha incorporado de manera muy incipiente en el país, aunque ya figure como tal en planes y programas nacionales. En la realidad no ha sido suficientemente debatida su aplicación de manera integral e inter-institucional en el marco del modelo de desarrollo vigente. Una revisión de la realidad de los territorios, así como de las instituciones del Estado, puede proporcionar elementos importantes para realizar los arreglos institucionales necesarios que permitan buscar soluciones integrales a la crisis agraria. Esta se manifiesta en los problemas de la estructura agraria, la falta de articulación de las acciones estatales, la escasa participación de la sociedad rural y el poco interés de los gobiernos locales y regionales en un desarrollo inclusivo. Todos estos son temas que necesariamente deben abordarse para instalar el debate sobre el tipo de desarrollo que se anhela.

Este panorama se puede convertir en una oportunidad para iniciar un proceso participativo hacia el desarrollo territorial, ya que se cuenta con un camino conceptual y metodológico ya transitado por otros países que, en condiciones similares o más adversas, han podido superar problemas y avanzar hacia un desarrollo sostenible en el que la participación desde las comunidades ha sido un elemento movilizador importante. Precisamente, el enfoque territorial es una alternativa válida en contextos de pobreza como los que tenemos en Paraguay para fortalecer la institucionalidad y generar procesos de transformación productiva que beneficien a la mayoría. Si a ese abordaje le sumamos la articulación de la perspectiva de género, se hace más viable el lograr el empoderamiento de las mujeres.

Paraguay tiene varios retos para avanzar en la nueva agenda. Entre ellos se puede mencionar la necesidad de una mayor profundización de la descentralización administrativa y técnica, y la decisión política de los gobiernos regionales y sub-regionales de generar sinergias y asumir su obligación de crear las bases de un desarrollo territorial, fomentando, como primer paso, la identificación y el reconocimiento de los activos culturales, sociales y económicos para fortalecer las identidades culturales presentes en los territorios, contribuyendo con todo ello a su dinamización. Por otra parte, también está presente la necesidad de reconocer a los actores del desarrollo, las poblaciones rurales e indígenas, y movilizar este capital productivo y social de manera dinámica y en sinergia con otros actores económicos, políticos y sociales.

El estudio muestra cuatro experiencias en las que -desde la perspectiva del enfoque territorial- se analizan acciones orientadas al empoderamiento de las mujeres campesinas e indígenas, identificando las fortalezas y las oportunidades que se generan. Por ejemplo, se muestra el avance de las mujeres campesinas e indígenas en su organización, identificación de demandas y en considerarse sujetos del desarrollo económico. El documento muestra experiencias interesantes de mayor vocería de las mujeres rurales e indígenas a pesar de las condiciones desfavorables en que viven. Asimismo, se identifica la necesidad de que las instituciones acompañen este proceso para que sus organizaciones formalizadas tengan espacios de incidencia política en sus territorios y sean partícipes del desarrollo de sus comunidades. Por otra parte, el estudio evidencia nuevas oportunidades para los gobiernos locales de generar procesos participativos y actuar de manera más efectiva como agentes facilitadores del desarrollo de capitales y activos para que las comunidades rurales se desarrollen.

Los cuatro casos permiten tener una mirada más general del proceso e identificar algunos temas de la agenda que pueden generar una discusión, como por ejemplo las implicaciones de asumir el enfoque territorial en el desarrollo rural; el modelo de un Estado que facilite el desarrollo de todos los sectores de la sociedad a través de la integración de los servicios, la articulación de instituciones públicas y privadas, las alianzas necesarias entre actores de diferentes ámbitos (academia, universidades, ONGs, empresas, grupos organizados de mujeres y campesinos), así como gobiernos regionales y sub-regionales, entre otros.

El estudio se plantea como una herramienta de trabajo que facilite la discusión sobre temas que para Paraguay son cruciales, como el desarrollo sostenible del sector rural con la plena participación de las mujeres.

Introducción

En los últimos diez años el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Desigualdad de Género (IDG) de Paraguay han mostrado mejoría debido a los importantes avances en salud, con el aumento de vida, y en educación, con el aumento de los años promedio alcanzados y los años esperados de instrucción. En cuanto al IDG, el aumento en los indicadores de salud reproductiva y de empoderamiento reflejan avances esperanzadores hacia una mejor calidad de vida, especialmente para las mujeres (PNUD, 2013).

A pesar de estos avances, el escaso logro en otros indicadores coloca aún al país entre los más rezagados de América Latina y el Caribe (ALC). El Informe sobre Desarrollo Humano muestra a Paraguay en el puesto 111 de 187 países en Desarrollo Humano, con un nivel medio, pero con indicadores menores al promedio de ALC.

Este rezago está relacionado tanto con la pobreza total, que se ha mantenido constante durante muchos años (aunque con tendencia decreciente entre los años 2007 y 2013, en los que disminuyó del 41,2 % al 23,8 %), como con la pobreza extrema –de un modo más evidente–, que tuvo un comportamiento adverso con el aumento del 17,6 % en el 2013 al 19,2 %, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2014, lo que obliga a una revisión seria de los programas sociales, de sus estrategias de acción y sus impactos en la población en situación de vulnerabilidad.

Si se discrimina el análisis según el área geográfica, las disparidades y diferencias son más notorias en el área rural. Algunos indicadores de la DGEEC confirman esta situación: 4 de cada 5 personas pobres viven en zonas rurales; 7 de cada 10 personas en situación de pobreza extrema trabajan en el sector primario; de 10 personas que estudian, 4 son del área rural; de 10 jóvenes rurales desocupados, 5 no asisten a un centro educativo. La pobreza tiene causas variadas, aunque están interrelacionadas con la desigualdad en el acceso a los recursos y oportunidades, la falta de políticas redistributivas y la poca eficiencia de las políticas sociales.

En realidad, las políticas públicas de los años 70 se focalizaron en expandir la frontera agrícola y modernizar la estructura agraria desde una perspectiva de un desarrollo “desde arriba y desde afuera”, lo que supuso el ingreso del monocultivo, de plaguicidas y de maquinarias en detrimento de los recursos naturales del país, negando la riqueza cultural, económica y social de las comunidades, que vieron alteradas sus costumbres y sus formas de producción. Ciertamente, la incorporación de variedades foráneas y el uso intensivo de alta tecnología mejoraron la productividad y elevaron el Producto Interno Bruto (PIB) del país a nivel general, pero no generaron bienestar y mucho menos redistribución de la riqueza. Uno de los daños irreparables que trajo la modernización de la agricultura fue la pérdida de bosques y cambio del uso de la tierra, con un alto costo ambiental y social. En los últimos 50 años, el 90 % de los bosques nativos de la Región Oriental del Paraguay fue derribado, produciendo degradación de los suelos, desertificación en suelos frágiles y colmatación de las fuentes naturales de agua, así como daños en la fauna y flora del país (PNUD, 2013).

En los años 2000 la ya frágil situación de la agricultura de pequeña y mediana escala se vio agravada con la fuerte incursión de la agricultura empresarial, que expandió sus dominios mediante la compra o alquiler masivo de tierra a precios muy bajos, amparada por la falta de una política fiscal de tierras, lo que provocó la expulsión de poblaciones campesinas e indígenas hacia las ciudades para engrosar los cinturones de pobreza. El último Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2008)¹ da cuenta del aumento de fincas de 1.000 hectáreas en un 30 %, y la disminución de fincas de 1 a 50 hectáreas en un 6 % en comparación con el CAN 1991, lo que indica el aumento de la concentración de la tierra, una de las más altas de América Latina (0,94 de la Escala de Gini, según PNUD, 2010) y la fragmentación y atomización de las fincas campesinas (Campos, 2010, p. 20).

En este contexto de crisis agraria, las mujeres rurales han visto disminuida su participación en el mercado de trabajo rural asalariado permanente en un 10 %, en comparación a los hombres, que aumentaron un 2,2 % entre los años 1991 y 2008 según el CAN 2008. Precisamente, los factores del mercado laboral rural así como los institucionales (cobertura social, fiscalización de normas laborales, entre otros), contribuyen a una mayor vulnerabilidad de las mujeres rurales (ONU Mujeres/PNUD, 2015).

¹ Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008a). El CAN toma información de la composición familiar solamente de 246.728 productores/as residentes en las fincas, de un total de 288.875, que es la cantidad de productores con tierra agrícola. La cantidad de hectáreas manejadas por los residentes en fincas es de 5.570.920 de un total de 31.086.894 hectáreas de superficie total de todas las fincas agropecuarias.

Considerando este escenario, el estudio plantea las siguientes preguntas:

- > ¿Es posible un desarrollo territorial en el marco del modelo de desarrollo vigente en Paraguay?
- > En Paraguay, ¿cómo se articula la perspectiva de género con el enfoque territorial y qué aporta al empoderamiento de las mujeres?
- > ¿De qué manera el Estado debe intervenir para desarrollar el capital social como capital generador y disparador de otros stocks de capitales y la identidad cultural de los territorios?

Teniendo en cuenta estos planteamientos, el presente documento pretende aportar a la comprensión de la situación de las mujeres rurales y, a partir de allí, contribuir a la elaboración de recomendaciones de políticas desde la perspectiva de un desarrollo territorial, con identidad cultural y de género que promueva y garantice su empoderamiento mediante el acceso y control de activos con la adecuada valoración de sus sistemas de conocimientos y prácticas culturales, el fortalecimiento de su capacidad de decisión y de negociación en distintos niveles y de su participación en procesos políticos –gobernanza– de descentralización, así como el fortalecimiento de capacidades y la promoción de sus derechos.

Este estudio se suma a otros realizados sobre la misma temática en Chile, Perú, Colombia y Guatemala para contribuir al diseño de estrategias integrales y comprensivas de desarrollo y empoderamiento de las mujeres, sobre todo a nivel económico. Estos estudios, al igual que éste, contaron con el apoyo del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y ONU Mujeres, cuyo trabajo conjunto de investigación ha fructificado en una serie de recomendaciones de políticas públicas para mejorar la calidad de vida y fortalecer el empoderamiento de las mujeres rurales en ALC.

El trabajo se divide en cinco capítulos:

El **primer capítulo** aborda la conceptualización de género y enfoque territorial y la manera en cómo ambos se relacionan.

El **segundo capítulo** analiza la situación general de las mujeres rurales, incluyendo las mujeres indígenas, tomando indicadores demográficos, de salud, educación y acceso a los recursos productivos, así como su situación política y reivindicaciones.

El **tercer capítulo** presenta una revisión de las políticas públicas, las instituciones del sector y el rol normativo de las leyes y su relación con las mujeres y su pertinencia con el enfoque territorial.

El **cuarto capítulo** presenta experiencias de colectivos de mujeres y la interrelación en sus territorios con sus dificultades y potencialidades.

El **quinto capítulo**, y último, presenta los aprendizajes y recomendaciones de políticas sobre la relevancia del enfoque territorial para el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres rurales e indígenas, así como los factores críticos que deberían abordarse para enfrentar los vacíos/debilidades y potenciar los avances que existen hoy en día en el país en relación con esta temática. Es importante resaltar que este apartado fue enriquecido con aportes recogidos en un taller realizado con miembros de la sociedad civil e instituciones públicas relacionadas con el tema del estudio, con quienes se socializó este trabajo.

El estudio es cualitativo y se desarrolló mediante entrevistas y grupos focales. Igualmente, se utilizó información secundaria y datos estadísticos disponibles para el contexto. Se hizo uso de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), principalmente de las del 2013 y 2014, y el último CAN 2008.

Si bien en los últimos años ha mejorado ostensiblemente la disponibilidad de datos estadísticos, aún persisten dificultades en el acceso a datos desagregados por sexo, a datos institucionales y a aquellos relacionados con comunidades indígenas y, especialmente, con mujeres indígenas. Se resalta la falta de un observatorio de género instalado en las instituciones, lo que facilitaría el trabajo investigativo y favorecería, no solo el conocimiento de la realidad, sino, fundamentalmente, el diseño de las políticas y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

1

Marco Conceptual

1.1 EL ENFOQUE DE GÉNERO Y EL SECTOR RURAL

Para abordar el enfoque de género en el sector rural de Paraguay es necesario analizar primero el proceso histórico-social-cultural-político y económico de las políticas de desarrollo en el sector que se dieron a lo largo de 65 años, que han incidido directamente en las mujeres. El proceso se inicia en los años 50 y 60, momento en el que ellas fueron tomadas en cuenta por primera vez, aunque desde un enfoque que se centraba en fortalecer su rol reproductivo: recibían asistencia para ser mejores amas de casa, esposas y madres (FAO, 2008), dentro de un enfoque impuesto por la revolución verde² que no consideraba la cultura campesina y la participación histórica de las mujeres latinoamericanas en la agricultura de los pueblos.

En un estudio sobre el impacto de la extensión agropecuaria a nivel latinoamericano en relación con las mujeres, Ranaboldo (2002) hacía hincapié en la manera en que la concepción del desarrollo de la agricultura con sus paquetes tecnológicos era asumida solamente como actividad masculina, excluyendo a las mujeres. Por lo tanto, la atención recaía en los productores, mientras las mujeres, como productoras, no eran consideradas como beneficiarias del servicio.

Paraguay no ha sido la excepción, ya que en esos años imperaba la idea de que el crecimiento económico era suficiente para lograr el desarrollo, por lo que todo el aparato del Estado estaba dirigido a los hombres como únicos generadores de ingreso familiar y productores de la finca familiar. Desde el Estado, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y teniendo como ente ejecutor la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), mediante la Unidad de Educación para el Hogar, se apoyó este enfoque con las "educadoras del hogar", que eran en su mayoría mujeres con un perfil de docencia que carecía de estudios técnicos agropecuarios. Este perfil era coherente con la idea imperante de que las mujeres tenían las tareas del hogar como única actividad. En el caso de los extensionistas, éstos tenían un perfil técnico para trabajar con los productores los temas agropecuarios. Esta situación acentuaba la dicotomía reproducción-producción que en la finca campesina está dinámicamente articulada.

² Paradigma de los años 70 en que el paquete tecnológico importado (semillas y agroquímicos) era considerado la panacea del desarrollo rural para los países latinoamericanos.

El decenio de los años 70 fue decisivo en ALC para el cambio de paradigma con respecto a las mujeres, ya que numerosos estudios fueron demostrando la ausencia de las mujeres en los procesos de desarrollo rural y fueron ilustrando la manera en que la cultura patriarcal había contribuido a la sub-valoración de las mismas, permeando con su ideología todos los aspectos socio-políticos, tecnológicos y culturales para consolidar la idea de que el espacio de desarrollo personal más importante de las mujeres era el hogar. En la búsqueda de soluciones a esta situación, surgió el enfoque Mujer en Desarrollo (MED), que centraba la solución en la emancipación de las mujeres, aunque sin tomar en cuenta el contexto en el que se reproducía la subordinación.

La crisis económica de los años 80 produjo nuevos cambios. Fue la etapa de implementación de proyectos productivos para mujeres con la idea de que ellas no estaban incorporadas en la economía de los países, negando que el problema era "cómo" estaban incorporadas, es decir, las condiciones desventajosas de su incorporación debido a las inequidades de género. Este avance conceptual que se dio en otros países no generó en Paraguay cambios significativos de enfoque ni debate alguno que pudiera llevar a nuevas metodologías de trabajo para avanzar de lo reproductivo a lo productivo. Desde el MAG se siguió promoviendo la atención a las mujeres rurales con las "mejoradoras del hogar", manteniéndolas en una situación de poco acceso a la formación técnica agropecuaria y perpetuando el fortalecimiento de las tareas asignadas al rol reproductivo.

La crisis económica en ALC obligó a la búsqueda de nuevas alternativas de solución a la pobreza creciente. En este contexto, aparecieron las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como nuevos actores sociales y políticos con una orientación hacia procesos de cambio en múltiples dimensiones. Este abordaje fue más flexible y reflexivo, considerando que el centro del análisis y del trabajo ha sido siempre la problemática social y económica de los sectores desfavorecidos. Esto ha facilitado el tratamiento del enfoque de género, que fue más comprendido y asumido en estos colectivos que en el Estado. Los contextos políticos de la década de los 80 no posibilitaron una interacción más estrecha entre el Estado y la sociedad civil, por lo que las acciones de campo de ambos se fueron dando en forma paralela.

En los años 90 surgió el Enfoque de Género en Desarrollo (GED), que se convirtió en una herramienta teórica y metodológica para la comprensión de la realidad, profundizando en las raíces históricas de la subordinación de las mujeres. Con este enfoque el centro del problema ya no fue la "mujer" sino el "poder". De allí que para resolver el problema de la subordinación de las mujeres fuera necesario concentrarse en la manera en que se

establecen las relaciones de desigualdad en lo social, económico, político y cultural entre hombres y mujeres, en la forma de trasladar el poder al interior de estas relaciones y en el impacto que tienen estas relaciones de desigualdad en la condición y en el estatus de las mujeres en la sociedad.

Tratando de adecuar su política de atención a las mujeres rurales a los avances conceptuales, el MAG trabajó en Paraguay con las denominadas "técnicas rurales", que presentaban un perfil profesional técnico más acorde con las demandas de las mujeres productoras. En este contexto, la cooperación internacional se presentó como una aliada, al incluirse este enfoque en los programas y proyectos de desarrollo rural que financiaban.

El decenio dio también paso a la tercerización de la asistencia técnica, implementada en muchos países ante el agotamiento del sistema de extensión público rural tradicional. Este nuevo sistema explicitaba la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el abordaje metodológico. Sin embargo, en Paraguay, por falta de claridad conceptual y escasa formación de los profesionales, terminó reproduciendo los vicios del enfoque tradicional y no aportó mucho a la asistencia técnica dirigida a las mujeres. Por otro lado, la resistencia a este tipo de asistencia por parte del funcionariado público y el corto tiempo de implementación no dejaron muchas posibilidades de demostrar su potencial complementario al servicio de extensión del Estado.

A partir de los años 2000, el enfoque de género fue más asumido en Paraguay. El trabajo emprendido por el Ministerio de la Mujer ayudó a que las instituciones del MAG incorporaran algunos mecanismos para visibilizar a las mujeres en sus agendas. En este sentido, el hecho de que el acceso de las mujeres a los recursos económicos se haya constituido en uno de los capítulos centrales de las cuatro conferencias de las Naciones Unidas realizadas sobre la mujer, así como la necesidad de dotar a las mujeres de los mismos conocimientos que los hombres, han sido elementos importantes que el Ministerio de la Mujer resaltó en el relacionamiento interinstitucional.

Por otro lado, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer³ (CEDAW) también hizo aportes importantes desde el Artículo 14, enfatizando los derechos de las mujeres rurales y exhortando a los países al cumplimiento de los mismos. El hecho de que el bajo cumplimiento estatal en garantizar los derechos de las mujeres rurales⁴ haya sido una de las observaciones recurrentes del Comité CEDAW ha servido para que el Ministerio de la Mujer intensifique acciones más concretas en este ámbito.

3 Organización de las Naciones Unidas, 1979.

4 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Paraguay. (CEDAW/C/PRY/CO/6) en CEDAW, 2011.

Sin embargo, la falta de sistematicidad y de especialistas en el tema así como los cambios constantes del personal técnico ya capacitado, siguen siendo obstáculos para posicionar el enfoque de género de manera permanente en las instituciones. Aunque en los últimos años se han hecho esfuerzos desde distintas instituciones, todavía sigue primando el enfoque más tradicional. En este sentido, la experiencia indica que los avances logrados en el tema se deben más al compromiso asumido por distintas personas en cargos de decisión que a una verdadera institucionalidad de la perspectiva de género.

1.2 EL ENFOQUE TERRITORIAL⁵

El enfoque territorial surge de la necesidad de encontrar un nuevo marco de desarrollo rural dando cuenta de los grandes cambios en el agro y de las limitaciones de los abordajes tradicionales de desarrollo rural, los mismos que: (i) no internalizan la heterogeneidad del mundo rural y no incorporan la multi-actividad que caracteriza a la nueva ruralidad; (ii) no asumen las fallas de mercado y no incorporan la lógica de múltiples encadenamientos para distintos tipos de mercados; (iii) ignoran los vínculos urbano-rurales como un eje fundamental de nuevas dinámicas territoriales y extra-territoriales; (iv) se plantean como freno a la migración; (v) no incluyen el marco de derechos como eje fundamental de desarrollo; y (vi) no consideran a las identidades y el patrimonio biocultural como un conjunto de activos relevantes para la resiliencia y el desarrollo de los territorios a través de la valorización de sus especificidades y diversidades (Schejtman y Berdegué, 2004; Ranaboldo y Schejtman, 2009).

Opuesto a una visión excluyente, el enfoque territorial se construye desde abajo, y se refiere a un abordaje integral en el que el centro son las personas que interactúan en un espacio geográfico, compartiendo problemas, sueños y esperanzas. Es un enfoque integral y multidimensional porque incluye el desarrollo del capital social, de las instituciones y el desarrollo político y cultural. Es la conjunción que Jara (2009) define como socioculturalpolíticoecológico, para indicar la interdependencia de las dimensiones.

Trasciende lo meramente geográfico e incluye lo rural y parte de lo urbano, por lo que al hablar de políticas desde un enfoque territorial no hablamos solamente de políticas agropecuarias, sino de desarrollo rural que incorpora no sólo lo agrícola, sino también el empleo no-agrícola, el multiempleo y la migración para un mejor tratamiento de la real problemática de los más pobres (Schejtmann, 2009).

“Los territorios son espacios socio territoriales con atributos geográficos y ambientales. En ellos se sintetizan, transforman e interpretan los atributos naturales, las prácticas sociales, las dinámicas de mercado y la presencia de las instituciones. Forman parte de esta construcción social las percepciones, creencias y valores que orientan la acción social y permiten administrar las oportunidades. Los territorios son un campo social en el que se producen relaciones de conflicto y cooperación, se gestan comportamientos colectivos, se toman posiciones y se articulan estrategias e ideas de

⁵ Para una mayor discusión sobre el marco conceptual referido a Territorio y Desarrollo Territorial, ver el Capítulo IV de “Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe”, ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO (2013a), pp. 41-53.

futuro en un contexto determinado. Son un espacio localizado de construcción, conflicto, negociación y emprendimiento” (ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013a, p. 44).

Se ha definido al desarrollo territorial como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza pero también dinamizar nuevas oportunidades más allá de una lógica estricta de lucha contra la pobreza.

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción, en espacios que hoy día deben incluir necesariamente la vinculación urbano/rural. A menudo conviene también preguntarse sobre el tipo de activos territoriales que se pueden potenciar en una lógica de construcción de territorios que pueden competir con otros a partir de la valorización de su capital diferencial.

El desarrollo o la transformación institucional es particularmente clave en ALC en la medida en que tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión y la desigualdad de los actores locales (Schejtman y Berdegué, 2004; Ranaboldo y Schejtman, 2009).

Cabe preguntarse: ¿a qué desarrollo nos referimos? En el caso de Paraguay tomamos como propias las ideas de Jara (2009, p. 32), que afirma que “desarrollarse significa permitir que la mayoría pueda lograr la realización de sus potenciales, dedicarse a actividades que valorizan positivamente, lo que es más fácil dentro de la cooperación, más que impulsado por una falsa competitividad que contiene a la lucha como norma”. Por lo tanto, siguiendo al mismo autor, el desarrollo sustentable se construye de manera solidaria y cuidadosa con la naturaleza, estableciéndose relaciones entre personas con aspiraciones, hábitos, identidades, historia y sueños compartidos.

El enfoque territorial se ha venido estudiando y aplicando también en una lógica que enfatiza la valorización de las identidades y las múltiples expresiones del patrimonio biocultural. Este es el caso del proceso impulsado en la última década por el Programa Desarrollo Territorial con Identidad Cultural (DTR-IC) del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)⁶.

6 Para profundizar en el tema ver: Programa DTR-IC/RIMISP: www.rimisp.org/proyecto/ desarrollo-territorial-rural-con-identidad-cultural. Plataforma de Diversidad Biocultural y Territorios: www.diversidadbioculturalytterritorios.org

Apostar a un desarrollo territorial con identidad cultural significa impulsar un conjunto relevante de dinámicas territoriales sostenibles e inclusivas que contribuyan a una mejor calidad de vida y al empoderamiento de poblaciones rurales con menores oportunidades, a través de procesos de amplia escala que reconozcan y valoricen la diversidad biocultural. Ésta se refiere a: (i) el patrimonio cultural material e inmaterial en sus múltiples expresiones; (ii) la biodiversidad y su relación con los sistemas y el patrimonio agro-alimentario territoriales; (iii) las prácticas, los conocimientos tradicionales y las innovaciones de las poblaciones rurales en combinación con aportes externos; (iv) la construcción social de una marca distintiva de los territorios para posicionar sus productos y servicios en diferentes mercados; y (v) el diseño, desarrollo y monitoreo de estrategias y modelos diferenciados que articulen espacios rurales y urbanos, actores y coaliciones, emprendimientos privados y políticas públicas (Programa DTR-IC/RIMISP, 2013).

Hablamos entonces de un modelo que transforma a las comunidades y a las personas del territorio de objetos manipulados a sujetos colectivos en proceso de alianza y articulación, recuperando su stock de capitales: socio-demográfico, psicosocial, socio-cultural, ecológico, sociopolítico y económico, para el Tekoporãve o “Buen Vivir” (Campos, 2005).

Estas ideas se complementan con los aportes de Yurjevic (1997) en el marco del Desarrollo humano y agroecológico y la economía solidaria, con comunidades que garantizan la sustentabilidad de sus recursos ambientales.

En este contexto, ¿cómo interactúan el enfoque de género y el enfoque territorial? Pareciera que ambos enfoques han ido transitando sendas paralelas. Sin embargo, no son antagónicos, sino que, al contrario, se complementan a través de dos niveles interconexos. Uno de reconocimiento y aplicación de derechos universales, y el otro de empoderamiento en espacios locales. Es ahí donde desarrollo territorial y empoderamiento de las mujeres rurales pueden encontrar un punto de convergencia (ONU Mujeres et al., 2013a, p. 53).

El enfoque territorial, como metodología de trabajo en las políticas de desarrollo rural, es aún muy nuevo en Paraguay y está siendo apenas abordado por el MAG y la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Es oportuno indicar entonces que, para el caso paraguayo, las intervenciones deberían asumir que el enfoque territorial tiene que ser pensado más allá de las instituciones; que el desarrollo debería trascender lo meramente productivo; que el papel de los entes locales debería ser operativo, logrando la participación de todos los actores en el territorio; que la perspectiva de género debería incorporarse en todos los ámbitos del desarrollo territorial; que el manejo político-partidario debería quedar relegado a favor del bien

común; y que el presupuesto debería ser suficiente para que se puedan generar verdaderos cambios⁷.

Por otro lado, Paraguay es un país en el cual la articulación entre el empoderamiento de las mujeres y el enfoque territorial es aún muy débil, por lo que este estudio, antes que demostrar la articulación existente, señala las dificultades para que esta articulación sea un hecho, intentando contribuir al debate sobre estos temas en el país.

7 Para profundizar en estos temas ver los estudios sobre políticas públicas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Chile, en Colombia, en Guatemala y en Perú por ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013b, 2013c, 2013d y 2013e, respectivamente.

2

Caracterización de las mujeres rurales en Paraguay

2.1

EL CONTEXTO RURAL, LA POBREZA Y LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA

El Paraguay es aún un país eminentemente agrícola, con más del 70 % de la economía dependiente directa o indirectamente de los commodities agrícolas. Efectivamente, los datos de la EPH 2013 indican que el sector primario sigue teniendo un peso importante como ocupación principal en el área rural para el 58 % de los hombres y el 42 % de las mujeres (Cuadro 1), aun cuando ha tenido una tendencia decreciente en los últimos 40 años, de acuerdo a Almada, Canales, Barril y Benítez (2011).

CUADRO 1. Población ocupada en la ocupación principal por área de residencia y sexo, según sector económico. Año 2013

Sector Económico*	URBANA		RURAL	
	Hombres %	Mujeres %	Hombres %	Mujeres%
Primario	4,0	3,2	58,1	42,2
Secundario	28,2	8,8	16,3	6,1
Terciario	67,8	87,9	25,5	51,7

Fuente: DGEEC, EPH 2013.

El crecimiento del sector terciario generó cambios en la estructura económica del país y muestra hoy su importancia para el 68 % de los hombres y el 88 % de las mujeres del sector urbano. Sin embargo, a pesar de estos cambios, el sector primario sigue acogiendo al 40 % de la población del país, aumentando al 60 % cuando se considera a la población cuyo medio de vida se relaciona indirectamente con actividades agropecuarias (Almada et al., 2011).

* Sector Económico: grupo al cual pertenece una rama de actividad específica; Primario: agricultura, ganadería, caza y pesca; Secundario: industrias manufactureras, construcción, minas y canteras; Terciario: electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles, servicios comunales, sociales y personales.

En el caso de las comunidades indígenas, el 81 % de las actividades económicas se concentran en el sector primario (agricultura, caza y pesca), el 10 % en el sector terciario, el 7 % en el secundario y el 3 % en otros trabajos.

La desigual distribución de la calidad de vida de la población es más visible en el sector rural. Es precisamente en el sector de la agricultura familiar campesina⁸ donde la calidad de vida presenta su menor nivel, indicando que las políticas públicas del Estado siguen ausentes para este sector (Freireira, 2005), que es estructuralmente heterogéneo (Campos, 1996).

En cuanto al acceso a los servicios básicos de saneamiento, agua y energía eléctrica, los datos de la EPH 2013 muestran la brecha existente entre el sector urbano y el rural (Cuadro 2), a pesar de la mejora de los servicios en los últimos cinco años.

CUADRO 2. Principales indicadores de acceso a servicios básicos de la población y del hogar, por año, según área de residencia* - Año 2013

INDICADOR	2009	2010	2011	2012	2013
URBANA					
Acceso a saneamiento mejorado	89,8	90,5	92,5	93,9	94,5
Acceso a agua mejorada	92,0	91,0	90,6	91,5	93,1
Acceso a electricidad	98,4	99,5	99,6	99,6	99,7
RURAL					
Acceso a saneamiento mejorado	40,0	38,6	47,7	47,0	54,1
Acceso a agua mejorada	66,4	67,5	69,6	70,7	74,8
Acceso a electricidad	94,6	94,3	96,3	95,1	97,9

Fuente: DGEEC, EPH 2013. (*) Porcentajes de población.

El Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) del 2010⁹ indicaba la concentración de la extrema pobreza en las áreas rurales, llegando a ser cuatro veces mayor que la pobreza urbana a inicios de los años 2000. Para bien, en los últimos cinco años la pobreza total ha disminuido más (12 puntos) que la pobreza extrema (9 puntos) (Cuadro 3).

⁸ Se considera así a la finca de 0 a 50 hectáreas que produce para la subsistencia y la renta con la ayuda fundamental de los miembros familiares.

⁹ Gabinete Social (2010) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe de Gobierno.

Al analizar por área de residencia, la disminución de la pobreza fue más importante en el área rural, considerando que la pobreza total disminuyó 17 puntos, en tanto que la pobreza extrema lo hizo en 13 puntos. En el área urbana hubo también disminución, aunque menor que en el área rural, dado que la pobreza total disminuyó 8 puntos, en tanto que la extrema bajó en 6 puntos.

Sin embargo, el crecimiento de la pobreza extrema rural ha aumentado del 17,6 % al 19,2 % entre el 2013 y el 2014, lo que está indicando nuevamente el deterioro de las condiciones de vida del sector más vulnerabilizado, especialmente de las mujeres.

CUADRO 3. Principales indicadores de pobreza de la población por año, según área de residencia* - Año 2010-2014

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014
Total país pobreza total	34,7	32,4	26,9	23,8	22,6
Total país pobreza extrema	19,4	18,0	13,8	10,1	10,5
URBANA					
Población en pobreza total	24,7	23,9	16,4	17,0	16,2
Población en pobreza extrema	10,3	10,0	5,4	5,1	4,6
RURAL					
Población en pobreza total	48,9	44,8	42,1	33,8	32,0
Población en pobreza extrema	32,4	29,6	26,0	17,6	19,2

Fuente: DGEEC, EPH 2013. (*) Porcentajes de población.

En efecto, al analizar la pobreza medida por el ingreso según sexo se revela que más mujeres (24,5 %) que hombres (23,2 %) a nivel del país se encuentran en esta situación (ONU Mujeres/Ministerio de la Mujer, 2015). Un análisis por área de residencia indica que también las mujeres urbanas tienen mayores niveles de pobreza (17,4 %) que los hombres (16,6 %), ampliándose aún más en el sector rural, en el que las mujeres rurales llegan al 35,6 % de condición de pobreza, mientras que los hombres llegan al 33,8 %, indicando la situación de desventaja de éstas.

Si bien el ingreso laboral es la fuente de ingreso más importante tanto para el quintil más pobre como para el quintil más rico (Cuadro 4), hay variaciones sobre las demás fuentes de ingreso.

CUADRO 4. Ingresos mensuales por quintiles¹⁰ - Año 2014

FUENTES DE INGRESO	TOTAL	HOGARES CLASIFICADOS POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA MENSUAL				
		20 % más pobre	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % más rico
Ingresos laborales	88,1	81,9	86,1	89,9	89,5	87,8
Ayuda familiar del país	2,6	7,7	6,0	3,6	3,0	1,5
Ayuda familiar desde el exterior	0,7	1,7	1,2	0,8	0,8	0,6
Pensión jubilatoria	3,6	*	*	2,0	3,7	4,5
Programa Tekoporã	0,2	2,6	0,5	0,2	*	*
Programa Adultos Mayores	0,5	2,5	2,4	1,1	0,4	*
Otros [†]	4,3	3,4	2,9	2,3	2,5	5,6

Fuente: DGEEC, EPH2014. (†) incluye ingresos provenientes de alquileres o rentas o dividendos, pensiones o prestaciones por divorcio, cuidado de hijos y otros ingresos. (*) Insuficiencia de datos.

La vulnerabilidad de los ingresos del quintil más pobre se hace patente por la importancia relativa que tienen las ayudas familiares, el aporte del Programa Tekoporã¹¹, del Programa de Adultos Mayores y otros ingresos; mientras que en el quintil más rico los ingresos se muestran más estables, siendo la jubilación y otros ingresos los más importantes. Si bien el aporte del Programa Tekoporã, implementado como política social desde el año 2005, no es relevante en el conjunto de ingresos del quintil más pobre, es considerado importante en la lucha contra la extrema pobreza rural por ser generador de otros servicios adicionales (Barrios, Galeano y Sánchez, 2008).

Al analizar los ingresos por sexo se observa que en promedio las mujeres ganan un 27 % menos que los hombres, siendo del 30 % la diferencia salarial en el área urbana y del 42 % en el área rural. Esto indica que la posibilidad de ser pobre aumenta cuando el hogar está liderado por una mujer en el área rural. De hecho, la pobreza en los hogares liderados por mujeres es 6 puntos porcentuales mayor que en los hogares liderados por hombres, lo que estaría indicando un proceso incipiente de feminización de la pobreza, según ONU Mujeres/PNUD (2015).

En cuanto al análisis de datos comparativos de comunidades indígenas y no indígenas (Cuadro 5), se visualiza la brecha existente que refleja la situación de discriminación en la que se desenvuelve la mayoría de las comunidades indígenas. El Informe Nacional de Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay (FAO, 2014) indica que el 77 % de los niños/as indígenas vive en la pobreza; que el promedio de años de estudio llega apenas a tres años; que la tasa de analfabetismo es de más del 40 %; que sólo el 21 % cuenta con energía eléctrica y que la tasa de actividad económica de las mujeres no llega al 40 %. Esto último, sin embargo, estaría asociado a sesgos en el levantamiento de los datos, dado que la actividad económica que más ingresos genera a las comunidades es la artesanía, la cual está en gran medida en manos de las mujeres indígenas.

10 Porcentajes de población.

11 El Programa Tekoporã (Vivir Bien) y el Programa Adultos Mayores son servicios estatales dirigidos a familias en extrema pobreza y vulnerabilidad; el primero, para familias con menores en edad escolar a través de transferencias monetarias con corresponsabilidad, y el segundo, mediante una pensión alimentaria.

CUADRO 5. Indicadores generales comparativos de situación de pobreza de la población indígena y de población no indígena.

INDICADORES	POBLACIÓN INDÍGENA ¹	POBLACIÓN NO INDÍGENA ²
Nivel de pobreza de niños/as menores de 5 años	77 %	45 %
Nivel de pobreza extrema de niños/as menores de 5 años	63 %	26 %
Promedio de años de estudio en población de 15 años y más	3 años	8 años
Tasa de analfabetismo	40,2 %	5,4 %
Nivel de desnutrición crónica* de niños/as menores de 5 años	41,7 %	17,5 %
Nivel de desnutrición aguda** de niños/as menores de 5 años	9,7 %	4,2 %
Acceso a consultas médicas menores de 18 años	37 %	61 %
Acceso al agua de niños/as menores de 18 años	6,8 %	55 %***
Viviendas con acceso a energía eléctrica	21,3 %	91 %
Tasa de actividad económica de hombres	71,1 %	73,9 %
Tasa de actividad económica de mujeres	33,8 %	48,0 %

Fuente: FAO, 2014. (1) DGGECC, EPH 2008. (2) DGEEC, EPH 2007. (*) Desnutrición crónica se refiere a baja talla para la edad. (**) Desnutrición aguda se refiere a bajo peso para la edad. (***) Corresponde al acceso al agua potable de niños/as menores de 18 años del quintil más pobre.

Se resalta aquí la escasez de estudios sobre mujeres indígenas en el país, especialmente de aquéllos orientados a profundizar sobre el aporte económico que generan a las comunidades, los condicionantes culturales que les impiden visibilizar su rol de generadora de ingresos, así como las estrategias de sobrevivencia que utilizan para resolver los problemas de pobreza.

De hecho se necesitan más estudios que profundicen en las condiciones de pobreza extrema, denunciadas recientemente por las mujeres indígenas en la Declaración de Asunción (2014)¹², en las que viven las comunidades. Ellas viven la realidad lacerante cotidiana del despojo de sus tierras, la esclavitud laboral y el incremento del agronegocio de la transgenia que avanza deforestando los pocos bosques que quedan, contaminando los cauces hídricos y envenenando a las comunidades con las fumigaciones sin control. A esto se suma el alquiler de tierras indígenas para el cultivo de soja, con la complicidad con algunos líderes indígenas, a los cuales se corrompe, y ello agravado por la ausencia del Estado para resolver estos problemas.

El **problema de la tierra** en Paraguay data de los años de la colonia y se fue acentuando con el agotamiento de las tierras públicas y la corrupción estatal y de empresas inmobiliarias en los años de la dictadura, y con la falta de soluciones estructurales en los años de democracia vividos hasta hoy. Históricamente la distribución de tierras se dio en el país en el marco de una concentración de la tierra que no ha variado en los últimos 30 años por falta de una reforma agraria.

Más del 80 % de las fincas campesinas se concentra en unidades de 1 a 20 hectáreas, siendo las más numerosas las de 1 a 5 hectáreas. El CAN 2008 muestra la disminución paulatina de las fincas de 20 a 50 Has, al igual que las de 10 a 20 Has y de 5 a 10 Has, indicando la descomposición social de las fincas campesinas que están experimentando un proceso de fragmentación y atomización (Campos, 2010), en los últimos 20 años.

La **inseguridad jurídica** de las fincas campesinas es otro problema estructural. La titulación está relacionada en forma directa a la cantidad de hectáreas detentadas donde, a mayor cantidad de tierras, mayor es el porcentaje de títulos de propiedad. En tanto que, a menor cantidad de hectáreas detentadas, menor es el porcentaje de propiedades tituladas, indicando que los segmentos más pobres tienen mayor inseguridad jurídica de tierra.

Específicamente, los datos del CAN 2008 indican que la **tenencia de títulos** de propiedad no llega al 50 % en las fincas de 1 a 20 has., mientras que el 60 % de las fincas de más de 100 has. cuenta con título de propiedad, así como el 86 % de las fincas de más de 10.000 has.

En cuanto a la **concentración de la tierra**, comparando los resultados del CAN 1991 y CAN 2008, se observa un aumento importante en las fincas de 5.000 y de 10.000 hectáreas y más, pero mayor entre estas últimas, que constituyen un 30,5 % de las fincas, al tiempo de darse una reducción en

¹² La Declaración de Asunción es producto del Primer Encuentro de Mujeres Indígenas, de julio de 2014, al que nos referiremos más adelante. Ver in extenso en http://mujeresdelsur.org/sitio/archivos/Descargas_Directas/Declaracion%20de%20Asuncin%20ENMIFy.doc

la cantidad de fincas de la agricultura familiar, que vio disminuido el valor bruto de su producción del 70 % al 32 %.

En el mismo periodo, la concentración de la tierra se agravó con el incremento del indicador Gini de desigualdad de la tierra de 0,91 a 0,94, convirtiendo a Paraguay en uno de los países más desiguales del mundo (PNUD, 2010). Esta situación se evidencia con el 2,6 % de productores detentando el 85,5 % de toda la superficie disponible y con el 91,4 % de los fincas de productores disponiendo solo del 6,0 % de la superficie (Campos, 2010).

De acuerdo a Rojas de Cerqueira (2012), las causas de esta concentración estarían en el ahorro que supone la tenencia de la tierra, más allá de su potencial productivo y la falta de impuestos fiscales, lo que desincentiva su uso productivo.

2.2 SITUACIÓN DEMOGRÁFICA Y JEFATURA FEMENINA

Los datos de la EPH 2013 (Cuadro 6) indican un equilibrio poblacional entre hombres y mujeres, con un total de 6.709.730 y un porcentaje de 50,4 % de mujeres, así como la fuerte presencia de población joven.

CUADRO 6. Población total según grupos de edades y sexo-Año 2013

GRUPOS DE EDAD TOTAL	SEXO		% POR GRUPO DE EDAD	
	HOMBRES	MUJERES		
Total	6.709.730	3.329.034	3.380.696	100,0
0 a 14 años	1.927.909	988.914	938.995	28,7
15 a 29 años	1.868.100	931.584	937.516	27,9
30 a 59 años	2.216.485	1.071.944	1.144.541	33,0
60 años y +	696.236	336.592	359.644	10,4
% por sexo		49,6	50,4	

Fuente: ONU Mujeres/Ministerio de la Mujer, 2015.

El bono demográfico del que hoy goza el país amerita una atención especial por parte de las políticas públicas en la generación de empleo y oportunidades de educación y vivienda para retener a la población joven en el país. La ausencia de políticas públicas de retención juvenil en zonas rurales se hace evidente al observar que las fincas están compuestas por una población avejentada, con un 60 % con edades de 45 años y más, debido a la migración masiva de jóvenes hacia las ciudades en busca de estudio y empleo (CAN, 2008).

La EPH 2013 también indica que el 52 % de las mujeres reside en zonas urbanas, mientras que el 48 % vive en áreas rurales. La menor represen-

tatividad de mujeres rurales ha sido una constante histórica en el país y está relacionada con los procesos socioeconómicos agrarios que generan pobreza y migración, presionándolas a buscar mejores horizontes en las ciudades, especialmente en el servicio doméstico.

La población indígena (Cuadro 7) está conformada por 5 familias lingüísticas, con 19 grupos étnicos, distribuidos en 493 comunidades. De acuerdo al III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas (DGEEC, 2012) representan el 1,7 % de la población paraguaya, experimentando un crecimiento del 29,5 %, en comparación con el Censo Indígena II de 2002.

Una explicación a este aumento estaría en la mejora de los instrumentos censales diferenciados y en una mayor participación indígena en todo el proceso de levantamiento de datos.

CUADRO 7. Población total indígena por sexo - Periodo 1981-2012

AÑOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1981	38.703	20.010	18.693
1992	49.487	25.636	23.851
2002	87.099	45.031	42.068
2012*	112.848	58.375	54.473

Fuente: INDI, Censo y Estudio de la Población Indígena de Paraguay, 1981. STP/DGEEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992. STP/DGEEC, II Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda, 2002. STP/DGEEC, Datos preliminares III Censo Nacional de Población y Vivienda para pueblos indígenas, 2012*.

El 48 % de la población indígena está constituido por mujeres, cuya fecundidad ha tenido una leve disminución de 6,3 hijos por mujer en el 2002 a 4,5 en el 2012. Este cambio podría estar relacionado con un mayor acceso a los servicios de salud reproductiva, con nuevos patrones de conducta debido a la creciente migración interna, con el ingreso al mercado laboral, y otros factores, que necesitan ser más estudiados.

Con respecto a la jefatura femenina a nivel nacional, se tiene un crecimiento sostenido, alcanzando el 28,4 % en el 2008. La EPH 2013 muestra el aumento al 31,8 % (Cuadro 8), siendo el área urbana la que siempre ha presentado una mayor cantidad de mujeres jefas de hogar.

CUADRO 8. Jefatura masculina y femenina-EPH 2013

ÁREA DE RESIDENCIA	TOTAL	SEXO	
		% JEFES	% JEFAS
Total país ¹	1.733.294	68,2	31,8
Área Urbana	1.036.266	64,2	35,8
Área Rural	697.028	74,0	26,0

Fuente: DGEEC, EPH 2013. (1) No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

En el área rural, la jefatura femenina del 26 % en el año 2013 indica un incremento importante, considerando que el CAN 1991 indicaba el 9 % de jefatura femenina, aumentando al 21,6 % en el CAN 2008. Esta situación ha ido en paulatino aumento en los últimos 23 años, en parte influenciada por la tendencia migratoria de los hombres en busca de trabajo extrapredial.

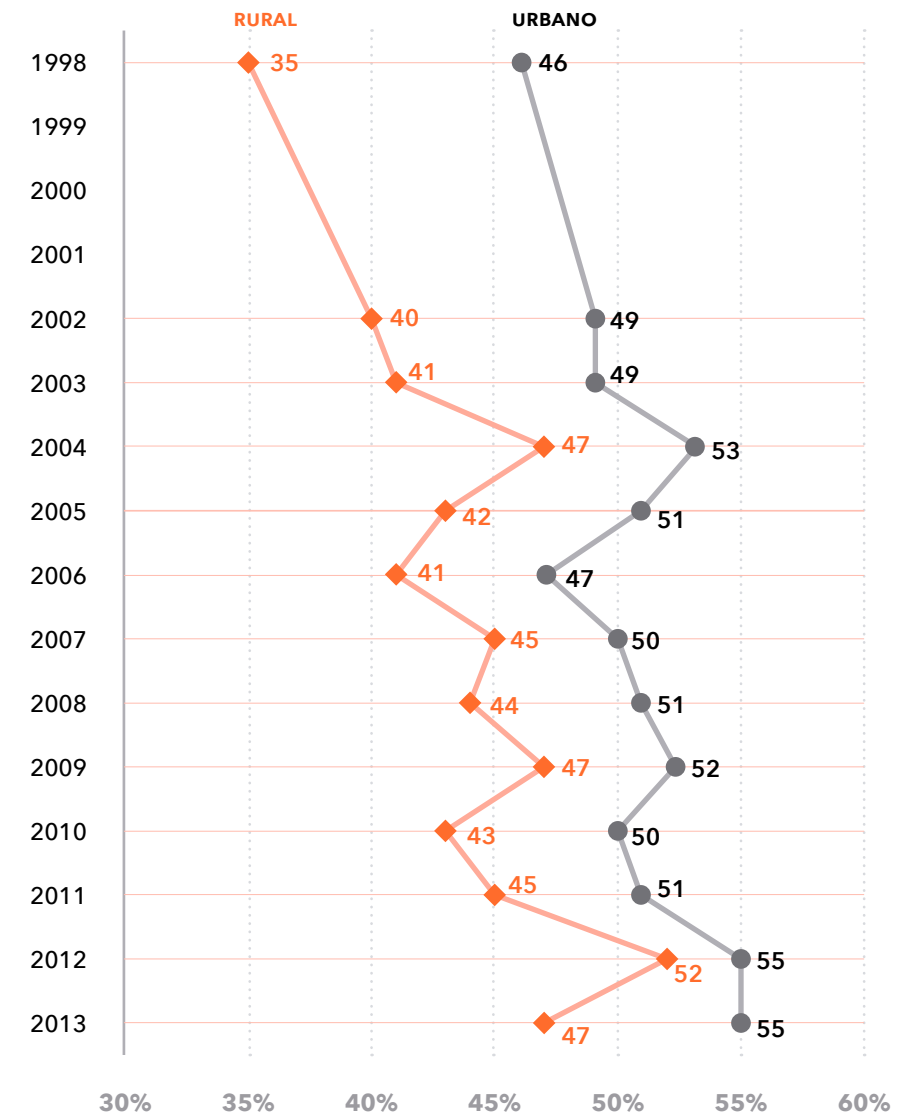
Al comparar la composición de los hogares liderados por hombres y por mujeres se observan diferencias importantes, ya que mientras los hogares con jefatura masculina son en su mayoría nucleares completos, los hogares liderados por mujeres son mayoritariamente hogares extendidos (ONU Mujeres/Ministerio de la Mujer, 2015, p.46), sugiriendo estrategias de sobrevivencia múltiple; en el caso de las mujeres, mediante la convivencia con otras personas, sean o no parientes, que puedan ayudar con trabajo no remunerado o aportar con ingresos al hogar.

2.3 MERCADO LABORAL DE LAS MUJERES RURALES

En los últimos 20 años el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina se ha triplicado en el país. En el periodo censal 1999-2002 las mujeres registraron un sostenido ascenso; en el ámbito urbano el crecimiento pasó del 46 % al 49 %, en tanto que en el ámbito rural subió del 35 % al 40 % (Cuadro 9). El aumento de la fuerza laboral en ese periodo se dio en todos los niveles educativos, incluyendo el sector sin instrucción, debido fundamentalmente a las necesidades generadas por la recesión económica (Serafini, 2005) y como estrategia para defender los ingresos familiares y evitar caer en la pobreza (Robles, 2002).

Al comparar el comportamiento de las mujeres según área geográfica se observa que la tasa de participación económica de las mujeres urbanas ha sido históricamente mayor que la de las mujeres rurales, pero la brecha entre ambas se ha venido reduciendo por la creciente participación de estas últimas. En efecto, en el periodo que abarca de 1999 a 2013 las mujeres urbanas tuvieron 9 puntos de aumento, en tanto que las mujeres rurales aumentaron 12 puntos, indicando que el aumento de la participación económica de las mujeres a nivel país se debió a una mayor contribución de las mujeres rurales.

CUADRO 9. Evolución de la Tasa de Participación Económica de Mujeres Urbanas y Mujeres Rurales, Años 1999-2008



Fuente: Elaboración propia en base a DGEEC, Encuesta Integrada de Hogares 2000/1 y EPH 1999-2013.

Esta evolución se dio con algunos altibajos, con incremento en los años 2003-2005 y descensos en los años 2009-2011. Los motivos de estos cambios necesitan ser estudiados más detenidamente para conocer los factores que inciden en la mayor o menor inserción de las mujeres en la economía.

Los niveles de participación económica, tanto para las mujeres urbanas como para las rurales, siempre han sido menores que los de los hombres (Cuadro 10). Los sesgos en la recolección de los datos, el periodo de levantamiento de datos y la ausencia de una encuesta de uso del tiempo hacen que la participación laboral de las mujeres y, especialmente de las mujeres rurales, siga siendo subestimada.

CUADRO 10. Indicadores del mercado laboral por residencia y sexo - 2013

INDICADOR	URBANA		RURAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Tasa de actividad	70,6	54,6	78,3	47,2
Tasa de ocupación	94,2	93,9	97,2	95,1
Tasa de desempleo	5,8	6,1	2,8	4,9

Fuente: DGEEC, EPH 2013

La tasa de inactividad es mayor en las mujeres rurales que en las urbanas y que la de los hombres de ambos sectores. Las razones de esta inactividad están en las "tareas del hogar" y "motivos familiares", indicando las restricciones de la esfera doméstica que afectan a las mujeres. A esto se suman otros factores como la escasa oportunidad de empleo digno rural y el bajo nivel educativo, que limitan las posibilidades de mayor autonomía económica de las mujeres. En el caso de los hombres, "estudiar" es la razón esgrimida para la inactividad en el mercado laboral.

Sin embargo, otros datos dan cuenta de la sobrecarga de trabajo de las mujeres como una realidad cotidiana en el área rural, lo que impide su pleno desarrollo como agente social y económico. Datos de grupos focales (GTZ, 1986) indicaban hace más de 20 años que las mujeres trabajaban más horas que los hombres, entre 12 y 14 horas diarias, dependiendo de la época agrícola. Estas horas aumentaban a 16 horas en los nuevos asentamientos, debido a la precariedad en que se desenvolvían y a la falta de infraestructura doméstica. Por el contrario, los hombres trabajaban entre 8 a 10 horas, pudiendo aumentar a 12 horas, según los requerimientos de la época agrícola, aunque siempre recibiendo apoyo de parte de las mujeres en ciertos ciclos de producción.

Un estudio reciente (GIZ, 2014) no solo confirma que las mujeres siguen teniendo largas horas de trabajo, sino que han aumentado entre 16 y 18 horas diarias, con una diferencia de 6 horas más de trabajo que los hombres. Los motivos están relacionados con la situación económica que obliga a las mujeres, además de atender a sus tareas domésticas, a una mayor permanencia en las chacras para disminuir los costos de mano de obra en detrimento de su salud, lo que amerita una atención especial por parte de las políticas públicas.

El apoyo que los hombres reciben de las mujeres en el trabajo agrícola no es retribuido plenamente por parte de ellos en el trabajo doméstico, que recae casi totalmente en las mujeres. Esta situación, a pesar de una mayor tecnología doméstica, sigue aún vigente en el área rural y tiene estrecha relación con el imaginario cultural que define a la mujer como responsable principal de la esfera reproductiva.

Los datos de la EPH 2013 sobre categorías de ocupación principal¹³ (Cuadro 11) a las que se dedican las mujeres indican la segregación ocupacional que sufren.

CUADRO 11. Población ocupada en la ocupación principal por área de residencia y sexo, según categoría ocupacional+ - Año 2013

CATEGORÍA OCUPACIONAL*	URBANA		RURAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Empleado/obrero público	13,0	17,5	4,8	6,4
Empleado/obrero privado	53,6	31,1	33,7	13,9
Empleador o patrón	9,9	4,9	4,9	2,6
Trabajador por cuenta propia	20,2	24,4	41,1	49,1
Trabajador familiar no remunerado	2,5	4,9	14,5	14,1
Empleo doméstico	0,8	17,1	*	13,9
No disponible	0,1	0,2	0,1	-

Fuente: DGEEC, EPH 2013. (1) Se considera sólo la ocupación principal. (*) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos. (+) Porcentajes de población.

* Categoría ocupacional: es la relación entre las personas económicamente activas y el tipo de empleo que desarrollan. Las categorías son: a) trabajador por cuenta propia: es aquel que explota su propia empresa o ejerce su profesión por cuenta propia, sin patrón ni trabajador remunerado a su cargo; b) trabajador familiar no remunerado: es aquel que trabaja en una actividad explotada por otro miembro familiar, pero sin recibir remuneración; c) patrón: es la persona que dirige la empresa o ejerce su profesión, pero que cuenta con empleados u obreros a su cargo; d) empleado doméstico: es la persona que presta servicios personales o domésticos en casas particulares; y e) empleado u obrero: es el que trabaja para otra persona, o para una empresa o institución y recibe remuneración en dinero y/o en especie por el trabajo que realiza. Fuente: DGEEC, 2014.

Tanto para mujeres urbanas como rurales el trabajo por cuenta propia es más frecuente, pero lo es más entre las mujeres rurales (49,1 %), así como en la categoría familiar “no remunerado” (14,1 %). En el caso de la categoría de empleadas domésticas, las mujeres urbanas (17,1 %) superan a las rurales (13,9 %).

De esta manera se evidencia que la incorporación de las mujeres rurales al mercado laboral se da en las categorías ocupacionales de empleo por cuenta propia y empleo no remunerado, que no presentan precisamente condiciones estables de empleo, generando situaciones desventajosas para ellas. Así, la segregación ocupacional está relacionada con bajos salarios, malas condiciones de trabajo y discriminación salarial, es decir, se debe más a pautas culturales que a variables económicas (ONU Mujeres/PNUD, 2015, p.39). Estas categorías ocupacionales se vinculan también con otros factores tales como la baja cobertura de seguridad social y la casi ausencia de fiscalización de normas laborales, deteriorando sus derechos a un empleo digno¹⁴.

14 No fue hasta el año 2013 que el sistema de salud y jubilación del país incorporó a los trabajadores independientes y a las trabajadoras domésticas de manera voluntaria. A finales de 2015 se volvió obligatorio para personas de trabajo doméstico.

2.4 ACCESO A LA EDUCACIÓN Y A LA SALUD

Los avances educativos a nivel del país han sido sostenidos en los últimos 25 años, en particular en la última década, en que la educación ha mejorado su cobertura en el área rural con la dotación de mayor infraestructura de escuelas y centros de enseñanza. El decreciente analfabetismo se dio más en las mujeres, considerando que en el año 2003 tenían una tasa de analfabetismo del 12,5 %, que se redujo al 6,1 % en el año 2013. Sin embargo, los últimos datos indican que las brechas por años de estudio, por área geográfica y por sexo siguen siendo significativas (Cuadro 12).

El período medio de estudio a nivel general es de casi 9 años, notándose que las mujeres rurales son las más rezagadas, con apenas 6,8 años de estudio, lo que indica el desigual acceso a la educación con respecto a hombres y mujeres del área urbana.

CUADRO 12. Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más por sexo, según área de residencia - Año 2013

ÁREA GEOGRÁFICA	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total país	8,9	8,9	9,0
Urbana	10,2	10,3	10,2
Rural	6,9	7,0	6,8

Fuente: ONU Mujeres/Ministerio de la Mujer, 2015.

Las disparidades son mayores cuando se cruzan otras variables como el ingreso y el idioma. A modo de ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano 2008 (PNUD, 2008), resaltaba las diferencias entre un hombre adulto, urbano, castellano hablante y en el quintil más alto de ingresos, que tenía 10,5 años más de estudio que una mujer adulta, rural, guaraní hablante y en el quintil más bajo de ingresos.

Un análisis comparativo más profundo por áreas geográficas según jefatura de hogar, con datos del EPH 2013 (Cuadro 13), indica, por un lado, que en el área rural se dan los niveles educativos más bajos, y por otro, que siguen siendo las mujeres las más desventajadas, lo que significa escasas oportunidades de empleo digno y de ingreso importante para ellas en el futuro.

Las diferencias por sexo en el área rural muestran que las jefas de hogar sin instrucción (7,5 %) superan a los jefes de hogar en la misma categoría (4,1 %). Son más las mujeres (72,3 %) que los hombres (68,6 %) entre los que tienen de 1 a 6 años de estudio. A la inversa, son más los hombres (25 %) que las mujeres (14,4 %) con más de 7 años de estudio.

En todos los casos, la distribución porcentual para el área urbana es mayor en los niveles educativos superiores, y especialmente entre las mujeres urbanas, debido a los beneficios de la cobertura educativa y otros servicios públicos que impactaron en mayor medida en las áreas urbanas del país.

CUADRO 13. Jefatura de hogar por área de residencia, según sexo y % de años de estudio - Año 2013

SEXO/AÑOS DE ESTUDIO	ÁREA DE RESIDENCIA	
	URBANA	RURAL
JEFES DE FAMILIA		
Sin instrucción	*	4,1
1 a 3 años	8,0	20,9
4 a 6 años	25,2	47,7
7 a 9 años	14,4	10,0
10 a 12 años	25,3	11,5
13 a 15 años	11,5	3,5
16 a 18 años	14,6	*
JEFAS DE FAMILIA		
Sin instrucción	3,1	7,5
1 a 3 años	12,3	28,2
4 a 6 años	28,4	44,1
7 a 9 años	13,3	8,2
10 a 12 años	18,2	6,2
13 a 15 años	9,5	*
16 a 18 años	15,3	*

Fuente: DGEEC, EPH 2013. (*) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos. (+) Porcentajes de población.

En cuanto al analfabetismo, en el caso de los pueblos indígenas, el Censo Indígena de 2012 indica que la tasa de analfabetismo sigue siendo elevada (37,6 %), a pesar de haber disminuido desde el año 2002 (51,0 %). En el caso de las mujeres indígenas, del 60 % de analfabetismo en el año 2002 se redujo al 42,7 % en el 2012, aunque muy por encima de la tasa de los hombres indígenas (32,8 %).

La salud reproductiva de las mujeres rurales tuvo una notable mejoría en los últimos 20 años. La tasa global de fecundidad bajó en forma sostenida en un 3 %, anual en promedio, entre los años 1995 y 2008, lo que supuso una disminución de 4,2 a 2,5 hijos por mujer (CEPEP, 2009). En el área rural

el descenso fue del 50 %, es decir, de 6 hijos en el año 1990 la tasa bajó a 3 hijos por mujer en el año 2008, mientras que en el área urbana el descenso fue de casi el 40 %.

En este punto, cabe señalar la relación existente entre el nivel educativo, el idioma hablado en el hogar, la participación laboral y la fecundidad. Los datos señalan que a menor cantidad de años aprobados, siendo el idioma hablado en el hogar el guaraní, y a menor trabajo de la mujer fuera de su casa, mayor es la cantidad de hijos (CEPEP, 2010).

Por otro lado, Paraguay presenta aún altos niveles de mortalidad materno-infantil. Un estudio del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de 2013, da cuenta de la disminución de la tasa de mortalidad materna de 164 en el año 2000 a 89 en el 2011, por cada 100.000 nacidos vivos. Sin embargo, existen aún disparidades en cuanto a las áreas geográficas, que están relacionadas con el nivel económico y el acceso a los servicios sanitarios. Así, mientras que en Asunción y el área metropolitana la tasa de mortalidad materna era de 68,6, en la Región Occidental llegaba a 135,7. Lamentablemente, la mayoría de las muertes se deben a hemorragias, toxemia y complicaciones en el post-parto, que son prevenibles con un buen control durante y después del embarazo. La mayoría de los partos en mujeres indígenas suceden fuera de las instituciones sanitarias, por lo que el sub-registro es alto y no permite contar con datos precisos sobre la mortalidad materna en ese grupo.

La muerte infantil en Paraguay sigue siendo una de las más altas en ALC. Si bien la mortalidad en el primer mes de vida tuvo una disminución, ésta ha sido leve considerando que la tasa en el año 1990 era de 14,4 por cada 1.000 nacidos vivos, en tanto que en el año 2011 fue de 11,2 por cada 1.000 nacidos.

Las tasas de mortalidad infantil son más elevadas en el área rural y urbano marginal. En efecto, mientras en Asunción la mortalidad neonatal es de 9,6 por 1.000 nacidos vivos, en el Departamento de Boquerón, ubicado a 500 kilómetros de la capital, es de 18,6. Al igual que las muertes maternas, la ocurrencia se debe a situaciones que pueden prevenirse con un buen control neonatal. Entre las causas más comunes de muerte infantil están las diarreas y las neumonías.

La mortalidad infantil indígena muestra la carencia de los servicios institucionales para el sector. Los datos de UNICEF (2013) indican que la mortalidad infantil indígena en Paraguay es la más alta de ALC, al ser cuatro veces mayor que el resto de la población infantil del país. En este sentido, la pobreza es un factor de exclusión importante que limita el acceso a los servicios básicos preventivos y al servicio sanitario, y a la calidad del mismo.

La falta de una política efectiva en salud sexual y reproductiva queda en evidencia con el hecho de que la primera causa de muerte de mujeres paraguayas es el cáncer de mamas, en tanto que el cáncer de cuello uterino ocupa el segundo lugar. De acuerdo al Ministerio de Salud y Bienestar Social (MSyBS) (2012), la incidencia de cáncer de mamas en el 2011 fue del 25 %, en tanto que la del cáncer de cuello uterino fue de 17,1 %. En ese año, el promedio de muerte por tumor maligno de mama fue de una mujer por día, que se mantuvo durante el año 2014.

Un dato importante del MSPyBS, que no ha tenido mucha repercusión, pero que requiere un seguimiento por parte de las autoridades sanitarias, se refiere al hecho de que el 24 % de las muertes en menores de un año se debe a malformaciones congénitas que podrían estar relacionadas con la contaminación ambiental. Considerando que un estudio sobre malformaciones congénitas demostró su asociación con la exposición a pesticidas¹⁵, esta información debería movilizar a la sociedad científica a profundizar en el tema, considerando que el ingreso de agro químicos en el país se cuadruplicó entre 2009 y 2013, y que, específicamente, el rubro de herbicidas quintuplicó su importación de 6 millones a 32 millones de kilos¹⁶.

Esta situación preocupante es reclamada desde hace varios años por numerosas organizaciones campesinas, entre ellas la Federación Nacional Campesina (FNC), que durante su marcha nacional anual demanda insistentemente el cese del uso indiscriminado de agrotóxicos y semillas transgénicas en favor de la salud y de la agricultura familiar de las comunidades.

Otra situación preocupante para la salud pública es que el 20 % de los embarazos corresponde a mujeres adolescentes (UNFPA, 2013), siendo la franja de edad de 15 a 19 años la que presenta valores más altos de embarazo no deseado (CEPEP, 2010). En el año 2009, el 23 % de los nacidos lo era de madres adolescentes, de los cuales el 11 % correspondía a niñas de 10 a 14 años. Los principales factores que llevan a esta situación están relacionados con la falta de educación sexual, el inicio prematuro de las relaciones sexuales y las situaciones de violencia sexual en el entorno familiar. De las muertes maternas en el año 2011, el 25,5 % correspondía a adolescentes y jóvenes, indicando la urgencia de políticas públicas en salud reproductiva para ese sector (UNICEF, 2013).

¹⁵ Ver Benitez Leitte, Stella y otras, 2009. Igualmente el diario ABC del 15 de abril del 2006 informaba que el Jefe de la Cátedra y Servicio de Clínica Gineco Obstetricia del Centro Materno Infantil, Prof. Dr. Osvaldo Martínez Nuzzarello, había indicado que desde el año 2000, de un total de 12.000 nacimientos, se detectaron 87 casos de malformaciones fetales, lo que implicaba 7,25 casos por cada 1.000, siendo la cifra más alta que la observada a nivel mundial, que es de 1 por 1.000. En febrero del 2015 una joven moría a causa de aplasia medular severa, cuyas causas, según los médicos, están en agentes químicos, pesticidas, herbicidas, fármacos y radiaciones ionizantes.

¹⁶ Varias ONGs, entre ellas SERPAJ, CODEHUPY y Base IS han denunciado los efectos del uso indiscriminado de agrotóxicos en sojales aledaños a comunidades campesinas e indígenas. Algunos casos se presentan en el libro *Comunidades en lucha: cuatro demandas al estado paraguayo por violación de los derechos humanos*, de Hugo Valiente, publicado en el año 2014.

La discriminación afecta a todas las mujeres rurales, pero son las mujeres indígenas quienes sufren con mayor intensidad la triple discriminación: por ser mujeres, por ser pobres y por ser indígenas, siendo su situación de mayor precariedad y vulnerabilidad. Un estudio realizado por Caputo (2013) sobre 54 casos de violencia contra mujeres indígenas ilustró ocho tipos: violencia intrafamiliar y de género (17 %); separación/desaparición de niños/niñas y adolescentes (17 %); violencia de hacendados y narcotraficantes (homicidios) (13 %); trata laboral y sexual de mujeres y tráfico de bebés (11 %); servidumbre o trata (con feminicidio o juvenicidio) (11 %); violencia física, explotación laboral y sexual de parte de narcotraficantes (10 %); abuso, explotación y violencia sexual de jóvenes (10 %) y violencia física, explotación laboral/sexual por narcotraficantes (10 %).

Esta situación de marginalidad, violencia y explotación aumenta considerablemente con el desarraigo cuando las comunidades acuciadas por el hambre vienen a las ciudades y conviven con la miseria, las drogas y la prostitución. El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) inició en 2015 la coordinación con otras instituciones del Estado para hacer frente a este fenómeno. Sin embargo, este trabajo interinstitucional debe ser acompañado con estudios antropológicos profundos que puedan aportar mayor comprensión a la realidad para diseñar políticas públicas más sustentables para los pueblos indígenas, y servicios diferenciados para mujeres y niñas indígenas, así como disponibilidad de fondos suficientes para implementarlos con calidad.

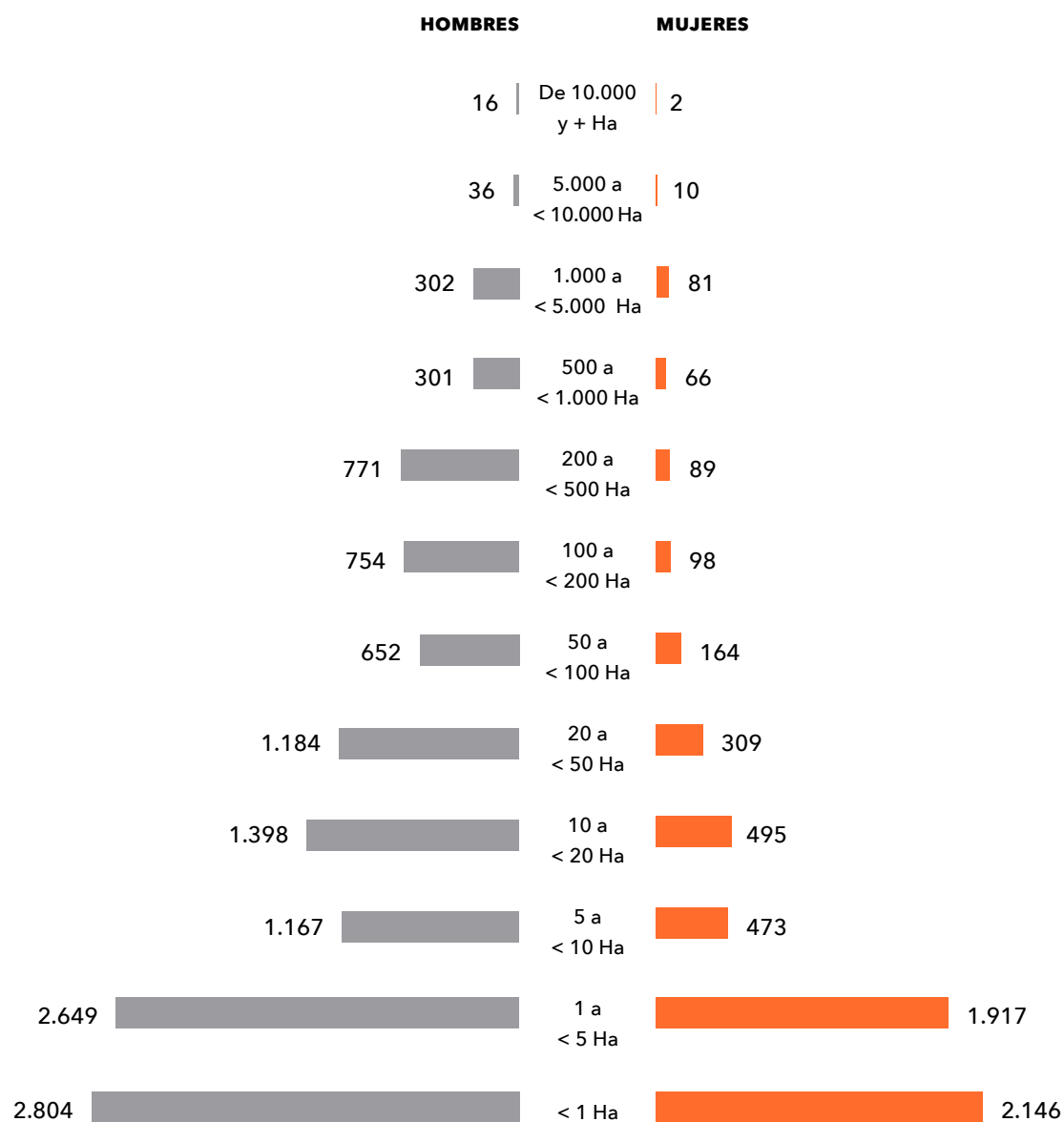
2.5 ACCESO A ACTIVOS PRODUCTIVOS: TIERRA, CRÉDITO Y ASISTENCIA TÉCNICA

El acceso a los medios de producción (tierra, capital y mano de obra) es diferente para las mujeres y para los hombres rurales: estudios realizados indican que la precariedad de la tenencia de estos medios incide para que las jefas de hogares estén más expuestas a la pobreza que los hogares con jefatura masculina¹⁷.

En la medida en que aumenta el tamaño de la tierra, mayor es la presencia masculina (Gráfico 1); mientras que a la inversa, cuanto menor es el tamaño de la finca, aumenta el porcentaje de tenencia de tierra por parte de las mujeres. En este sentido, el CAN 2008 indica que el 97,7 % de las mujeres de hogares campesinos reside en fincas más pequeñas, ya que más del 50 % de ellas posee menos de 5 has. de tierra. El 95,9 % de los jefes de hogar también reside en fincas consideradas de agricultura familiar -hasta 50 has.-, aunque sólo el 39,2 % lo hace en fincas de menos de 5 has.

¹⁷ Los estudios de María Victoria Heikel (2004) y de Celso Giménez Rolón (2001) enfocan la problemática de la pobreza desde diferentes perspectivas, llegando a similares conclusiones con respecto al acceso de activos productivos en jefaturas femeninas rurales.

GRÁFICO 1. Tamaño de la Explotación y Cantidad de Fincas Cultivadas por Hombres y Mujeres* de la agricultura familiar - Año 2008



Fuente: En Campos, 2010, a partir de datos del CAN 2008. (*) Datos en porcentajes.

Desde el año 2002 el Estatuto Agrario establece como prioridad el acceso a la tierra por parte de las mujeres jefas de hogar. Sin embargo, los datos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), indican que los hombres siguen siendo los principales beneficiarios de tierras fiscales y de títulos de propiedad (Gráfico 2), demostrando la falta de operatividad de una política pública concreta que debería cumplirse para dar mayor seguridad a las mujeres jefas de hogares rurales.

De acuerdo a datos proveídos por la Dirección de Género del INDERT en 2010, entre los años 2000 a 2009 las mujeres tuvieron acceso al 22 % de las tierras fiscales y al 33 % de los títulos de propiedad en la Región Oriental. En la Región Occidental, las mujeres tuvieron acceso a tierras fiscales en un 15 % y en un 21 % al título de propiedad.

En comparación con años anteriores, desde 1989 –año de inicio de la transición democrática– tanto el acceso a la tierra como la tenencia del título de propiedad favorecieron en general a las mujeres, demostrando que los contextos democráticos promueven la inclusión social.

Los servicios financieros ofertados para productores/as de pequeñas fincas se canalizan desde el Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH), ente autárquico responsable del crédito estatal que financia sus gastos operativos con las transferencias del Tesoro Nacional y los intereses del crédito que otorga. Hasta el año 2010, el CAH pregonaba una “neutralidad” en el acceso a sus recursos financieros por parte de las mujeres y hombres, reduciendo el tema a una cuestión simple de falta de demanda.

El Censo Agropecuario Nacional del año 2008 indicaba que solamente el 13,4 % de las mujeres recibía crédito, en comparación con el 86,5 % de los hombres; esto implicaba un avance, ya que en 2006 el CAH otorgó el 93,5 % de su cartera de crédito a los hombres y solamente el 6,4 % a las mujeres. A pesar del incremento informado, estudios realizados indicaban que las mujeres no accedían al crédito debido a obstáculos institucionales y a resistencias derivadas de factores culturales que discriminan a la mujer en su rol de productora, aun cuando la banca pública reconoce que la cartera de créditos de las mujeres tiene menor tasa de morosidad que la de los hombres (Ocampos, 1994; FAO, 2008; Ferreira, 2011).

En el año 2011, mediante un acuerdo entre la Secretaría de la Mujer y el CAH, se propició por primera vez el desarrollo de un producto financiero para mujeres rurales que no habían accedido aún a créditos en el sistema financiero, creando el producto “Mujer Emprendedora: primer crédito”. Al año de la implementación del servicio, la cartera no había crecido con el ritmo esperado, lo que llevó a una revisión de los procesos burocráticos

para agilizar el acceso, encontrándose factores de orden normativo de acceso privilegiado para el hombre, dado que si el marido era beneficiario de algún crédito o era moroso, inhabilitaba automáticamente a su mujer para acceder al crédito.

Si bien esta inhabilitación podía recaer en cualquiera de ellos, de hecho afectaba más a las mujeres, ya que el crédito estaba dirigido a los hombres al ser considerados "sostén de la familia". Como solución al problema, la Asesoría Jurídica dictaminó¹⁸, basándose en el principio de igualdad en la Constitución, que "no se puede negar a uno (la esposa) lo que se le da a otro (el cónyuge)".

Otra limitación del servicio fue su carácter de "primer crédito", lo que impedía a las mujeres que estaban en el sistema financiero privado migrar al crédito público por una disposición de la Superintendencia de Bancos. Esto se solucionó cambiando la denominación del servicio a solamente "Crédito Mujer Emprendedora". La falta de garantías por la escasa titulación de las tierras e implementos, la burocracia de los organismos públicos y la misma desconfianza hacia el sistema financiero público por parte de las mujeres, son otros factores que obstaculizan su acceso al crédito formal.

En los últimos años los cambios se han acelerado favoreciendo el acceso de las mujeres rurales al crédito estatal, llegando actualmente al 25 %. Por un lado, el trabajo conjunto con el Ministerio de la Mujer permitió una mayor atención hacia ellas desde los productos financieros de Programa Mujer Emprendedora y Bancas Comunales. Por otro lado, la mayor competencia de las financieras y bancos, que encontraron en las mujeres una veta aún no explotada financieramente, dieron el impulso necesario para que el CAH reorientara sus servicios hacia este segmento (Campos, 2013).

Existen aún muchos desafíos que la institución debe superar para cumplir mejor con su objetivo institucional de ofrecer servicio a las mujeres rurales. Un primer desafío es la reglamentación de la Ley que reformó su Carta Orgánica institucional¹⁹ para visibilizar a las mujeres en su derecho al acceso igualitario al crédito. Otro desafío es mejorar la base de datos desagregada por sexo para permitir un análisis diferenciado del impacto del crédito en hombres y en mujeres. También se hace necesario el acceso libre a la información pública sobre los montos concedidos a hombres y a mujeres para valorar si los créditos se otorgan con criterios de igualdad y equidad.

Así como el crédito, la **asistencia técnica** estatal ha estado dirigida al hombre con la idea preconcebida de que la producción agropecuaria de la finca estaba exclusivamente en sus manos y de que, llegando a él, ya se llegaba a la familia y, por ende, a la mujer. La institución responsable de la

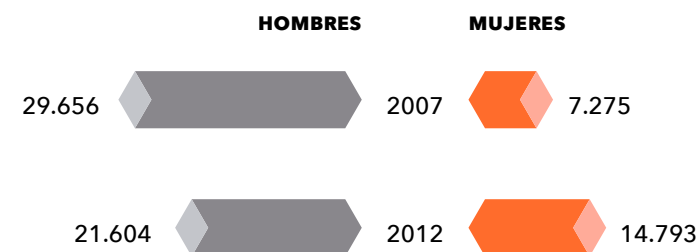
¹⁸ CAH. Dictamen del 21 de marzo de 2012, Expediente Co180712012.

¹⁹ Ley 5361 de Reforma de la Carta Orgánica del Crédito Agrícola de Habilitación.

asistencia técnica es la DEAg, que cubre solamente al 12 % de la agricultura familiar del país. Datos comparativos entre los años 2007 y 2012 dan cuenta del incremento de la asistencia técnica a mujeres (Gráfico 3).

En el año 1991, solo el 7 % de la asistencia técnica llegaba a las mujeres; esta situación mejoró en 2007, año en el que, de un total de 36.931 productoras y productores asistidos/os por el Estado el 20 % (7.275) eran mujeres. En el año 2012 la cobertura de la asistencia técnica disminuyó a 36.397 personas, pero la brecha entre hombres y mujeres también se redujo, con un 41 % (14.793) de mujeres, y un 59 % (21.604) de hombres.

GRÁFICO 2. Asistencia Técnica a Mujeres y Hombres, DEAg Años 2007 y 2012



Fuente: FAO, 2008, para el año 2007; datos de la Dirección de Extensión Agraria para el año 2012.

Los últimos datos de la DEAg para el año 2013 muestran que ese año fueron asistidas alrededor de 32.800 productoras/es, de los cuales el 45 % fueron mujeres y el 55 % hombres, indicando que la asistencia técnica a mujeres sigue creciendo.

La disminución de hombres como beneficiarios de la asistencia técnica y el aumento de las mujeres como sujetos del servicio estaría más asociado a los cambios agrarios que obligan a los hombres a trabajos extraprediales abandonando sus fincas por más tiempo, y a la presión de los organismos cooperantes para incluir a mujeres en los proyectos, antes que a una decidida incorporación de la temática de género en los servicios del Estado.

Para que este aumento contribuya al empoderamiento de las mujeres debe ir acompañado de la calidad de los servicios y de un enfoque integral del desarrollo territorial y la incorporación de la perspectiva de género. En este sentido, la institución debe iniciar un proceso de reingeniería para ajustar sus procesos tradicionales basados en la oferta, antes que a la demanda, y a generar instrumentos de seguimiento y evaluación por resultados para medir el impacto de las acciones en hombres, jóvenes y mujeres, en forma diferenciada.

2.6 ACCESO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Los sesgos culturales históricos han marginado a las mujeres del ámbito público en el país, mermando su participación política. Sin embargo, el proceso democrático iniciado en el año 1989, la reforma constitucional del año 1992 y las mayores libertades civiles permitieron una mayor participación de las mujeres en los espacios públicos, aunque no lo necesario para avanzar hacia una sociedad equitativa.

La cultura democrática no ha sido una constante en la historia de Paraguay, que fue uno de los últimos países en conceder el voto a las mujeres, y no lo hizo hasta el año 1961. No obstante, la lucha de las mujeres, iniciada en tiempos de dictadura, ha sido crucial para el logro de una mínima agenda de género en el país. El advenimiento de la democracia en el año 1989 fue un elemento catalizador que permitió articular la demanda democrática de las mujeres con la igualdad de derechos, cuyo corolario fue la reforma constitucional y luego de esta, el reconocimiento de las desigualdades de género, con la creación de la Secretaría de la Mujer y el establecimiento de cuotas mínimas de representación.

En cuanto a la participación política nacional de las mujeres, en las tres últimas elecciones (2003, 2008 y 2013) el empadronamiento de las mujeres fue creciendo del 47 % al 48 % y al 49 % respectivamente, aun cuando siempre se mantuvo inferior al de los hombres, cuyo empadronamiento decreció del 53 % al 52 % y al 51 % en los años indicados. En las elecciones de abril de 2013, fue mayor la cantidad de mujeres habilitadas en el extranjero (54 %) que de hombres (46 %). A nivel nacional, las mujeres votaron más (69,46 %) que los hombres (67,72 %), y con un ausentismo menor (30,54 %) que el de los hombres (32,28 %), de acuerdo a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de 2014. Se muestra así que ellas ejercen su rol de ciudadanas, y se desmitifica la idea popular de que a las mujeres no les interesa la política (ONU Mujeres/Ministerio de la Mujer, 2015), aunque esto no haya traído consigo un mayor acceso a cargos de decisión en la estructura del Estado.

Precisamente, a pesar del aumento en el sufragio, la presencia de las mujeres en cargos electivos está estancada, sin llegar al 20 % de cuota mínima exigida por la Ley Electoral, que al afectar solamente a los partidos políticos tiene poco impacto en las elecciones generales (ONU MUJERES/

Ministerio de la Mujer, 2015). Esto es visible analizando el aumento de la participación de las mujeres en los cargos legislativos en las tres últimas elecciones, como puede verse en el Cuadro 14.

CUADRO 14. Porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional por legislaturas

Legislatura	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
2003-2008	10 %	8,9 %
2008-2013	12,5 %	15,6 %
2013-2018	16,3 %	20 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral, 2013.

Esta baja proporción de mujeres en la toma de decisiones en Paraguay, también es confirmada por ONU Mujeres a nivel mundial, mostrando que a 1 de enero de 2015, las mujeres ocupaban el 22 % de los cargos parlamentarios, lo que representa apenas el doble de porcentaje de hace 20 años²⁰.

El lento avance de la participación política de las mujeres, a pesar de las cuotas mínimas establecidas por ley, muestra que aún no se han podido superar los estereotipos culturales fuertemente arraigados en la sociedad, con lo que se estaría faltando al principio de la democracia representativa, considerando que el 50 % de la población que conforman las mujeres no está suficientemente representado en el ejercicio del poder.

Sin dejar de reconocer que la cuota mínima es un avance para lograr la participación política de las mujeres, se ha demostrado que para ALC el sistema de cuotas no ha asegurado la incorporación de más mujeres en los cargos y menos su permanencia en los mismos (Ranaboldo y Solana, 2008). Esto se confirma en el estudio de Perú (ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013e), en el que, si bien la cuota ayudó a aumentar la presencia de mujeres candidatas, los resultados al final fueron ambiguos. El caso de Chile es similar, y aun cuando ha tenido una mujer como presidenta de la nación en dos periodos presidenciales, "los cargos de elección popular mantienen cifras bastante bajas, lo cual estaría indicando que al interior de los partidos políticos persisten barreras importantes que limitan la participación más activa de las mujeres en cargos de elección" (ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013b, p. 19).

20 Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Siguiendo la misma tendencia, otros cargos electivos, como el Parlamento del Mercosur y las Juntas Departamentales muestran también menor participación de mujeres (17 %) que hombres (83 %). En las gobernaciones departamentales, de 17 cargos, solamente uno es ocupado por una mujer.

Siguiendo la misma tendencia, otros cargos electivos, como el Parlamento del Mercosur y las Juntas Departamentales, muestran también menor participación de mujeres (17 %) que hombres (83 %). En las gobernaciones departamentales, de 17 cargos solamente uno es ocupado por una mujer. En cuanto a los gobiernos locales, de 250, solamente 17 tienen intendentas municipales. El Observatorio de Género y Equidad de la Cámara de Diputados destaca que los cargos municipales, en un período de 14 años, fueron asumidos por 688 hombres (94 %) y solamente 42 mujeres (6 %).

Estos datos nos confirman que las barreras siguen estando en la cultura patriarcal que permea actitudes y prácticas que afectan negativamente la participación plena de las mujeres en la toma de decisiones a nivel del país. Un estudio sobre el tema (ONU Mujeres/Ministerio de la Mujer, 2015) resalta que los obstáculos que afectan negativamente a las mujeres a la hora de participar en actividades políticas están relacionados con los estereotipos culturales, la doble y triple jornada que les deja poco tiempo para dedicarse a la actividad política, el escaso apoyo que reciben de los partidos políticos, el sistema de financiamiento de la campaña electoral y el acceso a los medios de comunicación que exigen de capital y de visibilidad que no siempre las mujeres tienen. A esto se suma los bajos niveles de educación, pobreza y falta de mecanismos reales de paridad (ONU Mujeres/PNUD, 2015).

Sin embargo, la Guía Metodológica para el Empoderamiento Político de las Mujeres: Marco para una acción estratégica para América Latina y el Caribe 2014-2017 (ONU Mujeres, 2014), plantea claramente la necesidad de trabajar los espacios de poder local, dado que estos espacios pueden convertirse en canales para el acceso a otros, considerando el aprendizaje que puedan adquirir las mujeres en el desarrollo de una carrera política. Por otro lado, el acceso de las mujeres a estos ámbitos tan cercanos a las personas ayuda a eliminar los estereotipos de género y facilita la percepción de que las mujeres son capaces de administrar el poder público.

En el caso de los pueblos indígenas que habitan mayoritariamente el Chaco Central, las posibilidades de ser elegidos como representantes son menores, tanto para hombres como para mujeres. La falta de medidas diferenciadas para este grupo humano inhibe su participación, a pesar de ser los más numerosos en esa región, indicando que el sistema no favorece la participación representativa y democrática de todos los grupos humanos por igual, aun "cuando el Estado se autorreconoce como pluralista, bilingüe y reconoce el derecho a la participación de los pueblos indígenas" (ONU Mujeres/PNUD, 2015, p 21).

En el caso de las mujeres indígenas la situación es aún más desventajosa. No fue hasta el año 1993 cuando una mujer indígena fue elegida como concejal en el Departamento Central, aunque sin trascender su extracción étnica por haberse criado en la ciudad. En el caso de la Región Occidental, recién en el año 2001 una mujer indígena pudo asumir por primera vez el cargo de concejala municipal de Mcal. Estigarribia en el Chaco Paraguayo. En el año 2008, la Presidencia del INDI fue ocupada por primera vez por una mujer indígena, Margarita Mbywangui, que duró cuatro meses en el cargo. En el año 2010, cuatro de los quince municipios del Chaco tuvieron una representante indígena en las concejalías, indicando que las mujeres indígenas están avanzando en una mayor presencia política en sus territorios (Soto, 2014).

Para ir cerrando las brechas entre hombres y mujeres, Soto (2015) destaca la importancia de que existan secretarías de género en los partidos políticos que promuevan realmente la participación política de las mujeres, así como una necesaria reforma de los estatutos partidarios para garantizar la paridad, incluyendo el apoyo financiero para las campañas de candidaturas femeninas. Estos son factores estructurales que pueden llevar a los partidos políticos a ser impulsores de la participación política de las mujeres; todo esto sin olvidar los factores culturales relacionados al debate de los valores de transparencia e igualdad.

En el caso de las mujeres campesinas, ellas se han mantenido mucho tiempo como electoras, con casi nula participación para ocupar algún cargo político electivo²¹. En el área rural las mujeres siempre han tenido más participación organizativa comunitaria de base vecinal, ya sea en escuelas o iglesias. Ellas siempre han estado en el trabajo comunitario, aunque ausentes en los niveles de toma de decisiones.

21 En las elecciones de 2013 por primera vez una lideresa campesina perteneciente a la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas-CONAMURI se presentó como candidata a Vicepresidenta por un partido feminista.

Hace 20 años, en la pirámide de la toma de decisiones de las organizaciones mixtas ellas estaban en la base sosteniendo a las organizaciones con su esfuerzo y su trabajo. Sin embargo, en la medida en que se ascendía a cargos de mayor decisión, la presencia de las mujeres iba disminuyendo hasta casi desaparecer. A la inversa, los hombres tenían escasa presencia en las actividades de base, pero un liderazgo preponderante en los estadios superiores de toma de decisiones (Campos, 1997).

El último CAN 2008 indicaba que las mujeres rurales tenían un 18 % de participación a nivel de organizaciones, donde por lo general los cargos más ocupados en las organizaciones mixtas estaban relacionados a sus roles tradicionales: salud y educación. Esto, sin embargo, está cambiando por el creciente liderazgo que van teniendo las mujeres, especialmente en las organizaciones campesinas nacionales. Ese es el caso de Teodolina Villalba que, luego de 24 años de creación de la Federación Nacional Campesina (FNC), ocupa el cargo de Secretaria Ejecutiva desde el año 2012. Otro caso es el de Cecilia Quiroga, que recientemente fue nombrada Secretaria Ejecutiva del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), organización nacional representativa del campesinado con más de 35 años de existencia. Dentro del MCP se encuentra la Coordinadora de Mujeres Campesinas (CMC), con larga lucha por las reivindicaciones de las mujeres.

Por otro lado, en los últimos años las organizaciones de mujeres han crecido en forma sostenida, en especial organizaciones de base y algunas distritales, y buscan mejorar sus condiciones de vida y generar ingresos, aunque la mayoría presenta problemas de informalidad jurídica (Campos, 2012), lo que dificulta su acceso a los servicios formales de financiamiento y proyectos del Estado.

2.7 DEMANDAS DE LAS MUJERES RURALES E INDÍGENAS

Desde 1999 la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas-CO-NAMURI se ha convertido en la voz de las mujeres campesinas y de las indígenas para realizar reclamos a los diferentes gobiernos. En el último VII Congreso realizado el 20 de octubre de 2014, coincidente con el 15 aniversario de la organización, más de 350 mujeres de 11 departamentos del país se reunieron en Asunción para hacer nuevamente sus reclamos sobre los temas de salud ambiental, acceso a la tierra, soberanía alimentaria y contra políticas privatistas del gobierno. Bajo el lema: "Somos indígenas, somos campesinas, hijas de la tierra y de la vida, en lucha por nuestros territorios y la soberanía", las mujeres hicieron un planteamiento claramente más político, pasando de una reivindicación del derecho al acceso de los beneficios del desarrollo rural a una posición más reivindicativa de clase²².

Otras organizaciones de mujeres a nivel departamental y también nacional coinciden con los mismos reclamos, aunque no desde una posición tan claramente política como la que plantea la CONAMURI. También durante el 2014 un total de 307 mujeres de 8 departamentos plantearon sus necesidades a las autoridades en los temas más específicos de salud reproductiva, asistencia técnica, acceso a la tierra y al crédito, tecnología, infraestructura de caminos, cuidado del ambiente y protección ciudadana.

Estas posiciones muestran la creciente voz de las mujeres rurales desde diferentes posiciones, y que van desde demandas por la satisfacción de sus necesidades más perentorias hasta niveles más políticos, lo que evidencia la progresiva madurez de su proceso de afirmación colectiva.

Las mujeres indígenas, por su parte, realizaron en el año 2014 el Primer Congreso Nacional de Mujeres Indígenas²³, que culminó con la Declaración de Asunción, en la que manifestaron las preocupaciones que les afectan como mujeres, tales como la triple discriminación que sufren, la necesidad de implementación de políticas públicas que promuevan sus derechos como mujeres, la promoción de programas de salud intercultural, protección ante la explotación sexual de niñas y mujeres indígenas y medidas afirmativas para la participación política y acceso a cargos de decisión.

²² Ver propuesta in extenso en mujeresdelsur.org/sitio/archivos/Descargas_Directas/Declaracion%20Politica%207mo%20Congreso%20Conamuri.docx

²³ Este Congreso es un hito histórico, al ser la primera vez que mujeres indígenas de varias etnias se reunieron a discutir su situación y problemas que les aquejan. Fue organizado por las organizaciones de mujeres indígenas con el INDI, y contó con el apoyo de ONU Mujeres y otros organismos internacionales.

Además de estos reclamos, no olvidaron mencionar otros problemas que sufren como pueblo, tales como: la falta de cumplimiento de las leyes nacionales e internacionales de derechos de los pueblos indígenas, el arrendamiento de sus tierras indígenas por parte de algunos líderes, la necesidad urgente de restitución de tierras indígenas, la carencia de servicios básicos y la necesidad de un diseño curricular educativo para cada etnia que fomente la identidad indígena y sus valores ancestrales.

Este Congreso ha sido también importante, porque dio nacimiento a la Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY), que ya ha planteado otros reclamos al Estado Paraguayo sobre la violencia que sufren las mujeres, sumándose a la Agenda de Desarrollo Sostenible post 2015. Entre los problemas denunciados están la violencia de género intrafamiliar, social e institucional que sufren; la negación de los derechos de las mujeres a su espiritualidad; el debilitamiento de las redes familiares y comunitarias de contención social; el matrimonio de niñas; la trata de personas o la falta de educación sexual.

Como recomendaciones para promover una vida libre de violencia, las mujeres indígenas proponen al Estado paraguayo mejorar la aplicación de las leyes, concienciar y formar a los operadores de justicia, realizar estudios específicos sobre los tipos de violencia que sufren y promover políticas y programas con enfoque integral.

3

Políticas públicas para mujeres rurales e indígenas

3.1 LA NORMATIVA PARA LAS MUJERES RURALES E INDÍGENAS

La primera normativa nacional sobre las mujeres en general emana de la Constitución Nacional promulgada en el año 1992, que establece varios artículos que se refieren a la igualdad entre hombres y mujeres²⁴. También se refiere a la protección de la que debe gozar la mujer campesina, así como a la participación en igualdad de condiciones con el hombre, con respecto a la reforma agraria y el desarrollo rural²⁵.

La normativa que garantiza el derecho de las mujeres a la tierra es el Estatuto Agrario, Ley 1863/02, que establece en el Art. 2, Inciso b): “Promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno”. En otros capítulos hay artículos específicos que identifican a las mujeres como beneficiarias de medidas especiales por su condición de jefas de hogar, de productoras agropecuarias y, en particular, criterios de acceso a la tierra de orden preferencial para adjudicarles tierra.

El 20 de julio de 2015 se promulgó la Ley N° 5446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, que tiene el objetivo general de promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales para lograr su empoderamiento y desarrollo.

Además de estas normativas nacionales, Paraguay es signatario de normativas internacionales en las que se garantizan los derechos de las mujeres rurales, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²⁶, firmada por Paraguay en diciembre del año 1979 y ratificada en el año 1986, que incluye específicamente a la mujer rural en el Artículo 14. Otra normativa internacional ratificada es la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como la “Convención de Belem do Para”, de 1994.

24 Constitución Nacional de 1992; ver específicamente los Artículos 46, 47 y 48, 88 y 89.

25 Constitución Nacional de 1992; ver el Artículo 115.

26 Organización de las Naciones Unidas, 1979.

En cuanto a los pueblos indígenas, las disposiciones del Estatuto de las Comunidades Indígenas, de Ley 904/81, regían para ellos hasta 1992, en que la Constitución Nacional los incorporó en el Capítulo V, reconociendo a los pueblos indígenas y sus derechos ancestrales como “grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”. Del mismo modo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a “preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat”.

Sobre las tierras expresamente dispone su “derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida”, y establece que el Estado les proveerá gratuitamente de tierras, “las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo”. Otros artículos garantizan la participación plena de los pueblos indígenas en la vida nacional, a la educación, a ser defendidos, así como también están exentos de servicios militares, civiles y sociales y de cargas públicas.

Además de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, los pueblos indígenas tienen derechos específicos en educación con la Ley que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena, las modificaciones en la legislación penal, así como el Programa Nacional de Atención a las Comunidades Indígenas (PRONAPI) y la creación de programas y mecanismos para la implementación de los derechos indígenas, desde el INDI. A nivel internacional también sus derechos deben ser respetados en cuanto a la Consulta Libre, Previa e Informada, establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fuera ratificado por Paraguay.

Hasta el momento, ninguno de los gobiernos del periodo democrático post 1989 ha podido acercar soluciones a la problemática indígena, a pesar del escaso número que representan y de las muchas leyes que les protegen. El INDI, por su parte, si bien en algunos casos ha intentado llevar adelante acciones interinstitucionales, dispone de un presupuesto muy por debajo de lo que requiere, por lo que no logra sostener las acciones a corto, mediano y largo plazo que necesita implementar para que los pueblos indígenas lleven una vida digna.

3.2 EL MINISTERIO DE LA MUJER: INSTANCIA GUBERNAMENTAL RESPONSABLE DE ACCIONES A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

La lucha de las mujeres por la igualdad ante la ley tiene sus inicios en los años de la dictadura, aunque sus frutos se vieron a partir de los años 90. Un hito importante fue la creación de la Secretaría de la Mujer en el 1992, por Ley N° 34, que fue concebida como órgano dependiente de la Presidencia de la República con el objetivo de “Propugnar el protagonismo y la participación de la mujer en el ámbito de la vida política, cultural, familiar, laboral y social”.

Desde sus inicios, el trabajo de dicha Secretaría estuvo canalizado a través de Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres por decenios. Actualmente se encuentra en vigencia el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017, cuyo objetivo general es “Promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad”.

El Plan tiene nueve ámbitos de acción identificados con objetivos²⁷, para lograr una sociedad más igualitaria entre hombres y mujeres, que han sido importantes para promover los derechos de estas, buscar la institucionalización de la perspectiva de género y visibilizar la problemática femenina en general. Sin embargo, en su diseño los Planes Nacionales han sido generales, sin consideración de las especificidades de las mujeres, sean urbanas, rurales o indígenas, lo que se tradujo en la ausencia de líneas de trabajo y acciones concretas para estos segmentos. Precisamente, esta generalidad tampoco ayuda a una mirada desde el enfoque territorial por la falta de consideración a la heterogeneidad del sector rural y la ausencia de una apuesta a la valorización de las diversidades y los activos culturales de los territorios.

27 Ver ámbitos y objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades 2008-2017 en Anexo 1.

Al no abordar estas especificidades condicionadas por factores económicos, sociales, culturales y políticos, así como geográficos y étnicos, el resultado es un conjunto de acciones que no abordan ni profundizan las desigualdades que tienen diferentes niveles, según sea la condición de las mujeres, para medir la disminución o aumento de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, y entre mujeres en la sociedad. Para paliar este vacío, la concreción de acciones para las mujeres rurales e indígenas se dio desde el Ámbito 3: Acceso a los Recursos Económicos y al Trabajo, articulándose la temática con el MAG a través de firma de convenios y acuerdos específicos.

En julio de 2012, la Secretaría de la Mujer se convirtió en Ministerio de la Mujer por Ley N° 4.675, lo que le permitió mayor status institucional y un amplio margen de relacionamiento directo y alianzas con otras instituciones, así como su participación en el Consejo de Ministros. Al cambiar de status también cambió el enfoque de trabajo, que pasó de un abordaje de Mujer en Desarrollo a un objetivo más estratégico de género buscando “fortalecer la institucionalidad del enfoque de género, para promover las condiciones adecuadas para que la igualdad entre hombres y mujeres sea real y efectiva, en cumplimiento de la Constitución Nacional”²⁸.

El trabajo del Ministerio de la Mujer ha sido efectivo en lograr que varios ministerios y oficinas públicas crearan unidades o secretarías de género, incorporando de esa manera la temática a las instituciones públicas, buscando superar la idea de que la temática de género es responsabilidad solamente de esta cartera de Estado.

Con la nueva estructura, también los desafíos son varios. Por un lado, se hace más necesaria su presencia en terreno para implementar los planes, debido a los compromisos que va asumiendo en su nuevo rol. La limitante, sin embargo, es el bajo presupuesto, que llega a aproximadamente 6 millones de dólares anuales, en comparación con otros ministerios que quintuplican este presupuesto.

Por otro lado, la necesidad de fortalecimiento del área rural y de la conformación de un equipo técnico con alto perfil profesional y carácter interdisciplinario en el tema de género y desarrollo rural es otro de los desafíos que merece atención, considerando que el Ministerio de la Mujer tiene una creciente intervención en las áreas rurales a través de los Centros Regionales de las Mujeres en cuatro departamentos.

²⁸ El Artículo 48 de la Constitución Nacional enuncia: De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer: El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

3.3 LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Las políticas del MAG han estado caracterizadas por una supuesta “neutralidad” en términos de género con la falsa premisa de que al tomar en cuenta al hombre o a la familia como sujeto beneficiario la mujer ya estaba implícitamente incluida. Esto en realidad se constituía en una negación de los aportes de las mujeres rurales al desarrollo del país. Este discurso ha ido ajustándose en los últimos años, dando paso al reconocimiento del rol de la mujer en el desarrollo rural, pero sin asumir una postura clara de género que incorpore cambios profundos en el accionar de las instituciones del sistema agrario.

En el año 2002 fue creada la Dirección de Género y Juventud Rural (DGyJR) en el Ministerio de Agricultura, con el objetivo de abordar la actuación del MAG desde el enfoque de género. Su creación fue impulsada por la entonces Secretaría de la Mujer, respondiendo a su rol coordinador de acciones interinstitucionales para garantizar los derechos de las mujeres. Desde su creación, esta Dirección ha pasado por varios procesos, mejorando paulatinamente su plantel técnico y llegando a tener hoy una mayor visibilidad.

Esta dependencia tiene entre sus líneas estratégicas el fortalecimiento institucional y la transversalización del enfoque de género, así como la generación de políticas dirigidas a la población joven. Aun así, hay que destacar que no tiene independencia y control sobre sus recursos financieros: al comienzo, por estar subsumida dentro de la Dirección de Planificación, sin autonomía y sin espacio para la toma de decisiones directa en los niveles más altos; ahora, la Dirección se encuentra a un nivel de asesoría directa de la cabeza ministerial, aunque esto tampoco ha cambiado su situación de dependencia en cuanto al presupuesto, corriendo el riesgo de convertirse en una figura meramente formal sin incidencia real en la política ministerial.

A pesar de sus limitaciones, la DGyJR ha podido organizar y mantener -no sin grandes esfuerzos- al Equipo Técnico Interinstitucional de Género (ETIG), oficializado por Resolución Ministerial N° 749 como espacio de articulación interinstitucional que facilita la coordinación técnica de acciones de género realizadas por las diferentes instituciones públicas con competencias en el sector rural. Aun así, sigue enfrentándose a problemas derivados de la constante movilidad de las personas que ostentan la representación institucional y a los bajos niveles que tienen en la jerarquía.

En el tema de juventud rural el trabajo es aún incipiente. Si bien existe una Secretaría Nacional de la Juventud dependiente de la Presidencia de la República, no ha habido avances en términos de política pública para el sector. Sólo se ha llegado al diseño de un abordaje metodológico de políticas públicas de juventud rural con perspectiva de género para fortalecer las capacidades de articulación interinstitucional y la incidencia de organizaciones juveniles, pero no se ha avanzado en la operatividad del mismo.

El abordaje actual hacia la juventud rural se reduce a la promoción de los Clubes 4C, programa exitoso en los años 60, que hoy es restablecido sin un análisis crítico de los cambios ocurridos en el agro en los últimos 50 años, y sin buscar el diseño de manera participativa con la juventud de un modelo de asistencia técnica eficiente para el sector.

Además de la DGyJR a nivel central del MAG, hasta hace poco tiempo existía también un Departamento de Género y Juventud Rural en la DEAg. Esta instancia estaba mejor posicionada para incorporar el tema en el resto de estamentos institucionales y servía de canal para una relación más directa entre éstas y la DGyJR. Los cambios frecuentes del personal técnico y la escasa formación en género del funcionariado truncaron el papel que podía cumplir el Departamento, actualmente convertido en Jefatura dependiente del Departamento de Planificación: perdió jerarquía y la posibilidad de incidir directamente en los demás niveles institucionales de la DEAg.

En el año 2008 se creó el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)²⁹ como instancia interinstitucional de supervisión, coordinación y evaluación de la operatoria sectorial, así como de su complementación intersectorial. Esta instancia está conformada por instituciones autárquicas sectoriales, representadas por sus respectivos titulares y presidida por el MAG, y cuenta con una coordinación ejecutiva para implementar las acciones.

Como instrumento de gestión ministerial, el SIGEST ha formulado el Marco Estratégico Agrario (MEA) (2009-2018), que tiene como objetivo orientar la gestión del desarrollo sectorial con un conjunto de políticas y estrategias para el desarrollo agrario y rural³⁰. Con el MEA se busca una mejor articulación al interior y entre las instituciones para lograr mayor coherencia en sus funciones. Contiene una premisa de Equidad y Género, así como ejes estratégicos que buscan apoyar la articulación de las mujeres.

Pese a todo esto, el tibio avance de la incorporación del enfoque de género, tanto en las políticas públicas del MAG como en la propia institución, se debe más a decisiones erráticas que a una genuina convicción de erradicar las desigualdades que afectan a las mujeres rurales, dificultándose así la

29 Presidencia de la República, 2008.

30 Ver ejes estratégicos y objetivos del Marco Estratégico Agrario 2009-2018 (MAG, 2008b) en el Anexo 2.

sostenibilidad de las iniciativas que se van dando. A esto se le suma que todavía está muy arraigada la tendencia de considerar a las mujeres en sus roles tradicionales, aun cuando hay una mayor conciencia de las propias mujeres rurales, que hoy demandan otro tipo de servicios debido a que sus preocupaciones han trascendido el ámbito doméstico.

En cuanto al enfoque territorial, los avances son aún menos visibles. El MEA, en la Sección IV de Adecuación Institucional Sectorial y Reingeniería del MAG y en el componente del Sistema Institucional del Sector Público Agrario de Paraguay (SISPAP), menciona al territorio como elemento integrante de las estrategias de desarrollo de las gobernaciones y municipios, para dar coherencia a las acciones sectoriales-territoriales.

A varios años de su creación el SIGEST ha asesorado la instalación de cinco mesas de coordinación interinstitucional departamental para el desarrollo agrario y rural (MECID-DAR) en cuatro departamentos (Caazapá, Caaguazú, Concepción y San Pedro), en las cuales deberían articularse el sector público, el privado y la sociedad civil para la planificación del desarrollo a nivel local. La experiencia indica que la mayoría tiene dificultades de funcionamiento y sus resultados son escasos, debido fundamentalmente a que: a) aunque en los documentos formales se propone la participación de las organizaciones sociales, realmente no las incorporan; b) no parte de la demanda de los actores, sino de la oferta institucional; c) no es multidisciplinario, por lo que el enfoque es más bien productivista, antes que social, político y económico; d) al no haber descentralización, las instituciones siguen dependiendo de sus sedes centrales, en donde en definitiva se toman las decisiones sin considerar los consensos a los que se llega en lo local; e) tienden a elaborar carteras de proyectos a beneficio de las comunidades, pero sin la participación de las mismas.

En este sentido, no solo no hay innovación, sino que finalmente se terminan reproduciendo esquemas superados en ALC de los proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) de los años 80, que fortalecieron al sector público y sus servicios, antes que responder a las demandas y necesidades de las comunidades.

Las líneas de acción del MEA son explícitas en sus enunciados, y deberían constituirse en el punto de partida de las acciones ministeriales, pero en la práctica son poco conocidas e implementadas. Al ser sus enunciados sólo considerados como orientadores no tienen obligatoriedad, por lo que se mantienen en la retórica y no se traducen en acciones reales de desarrollo.

Ante la escasa efectividad de estos mecanismos hoy se reconoce en el MAG la necesidad de iniciar el trabajo de adecuación y reingeniería institucional, ya que la articulación no se ha fortalecido en estos años y se

mantienen los compartimientos estancos en las instituciones. Por otro lado, se hace evidente la importancia de realizar cambios urgentes en un Ministerio con mucha burocracia, que se ha ido agigantando sin un proyecto a largo plazo de definición de políticas acordes con la coyuntura actual del campo. La necesidad de nuevas capacidades de gestión técnica y administrativa, la pérdida de liderazgo y de credibilidad debido a administraciones corruptas, la migración del capital humano profesional y los bajos niveles de ejecución, entre otros problemas, han acelerado el proceso de cambios.

Es esperanzador que este proceso se inicie, pero debe llamarse la atención sobre la necesidad de una mirada profunda interdisciplinaria que, como señaló Carlos Jara (2009), es fundamental para enfrentar los problemas de los territorios, no solo desde una entrada productivista-economicista, sino desde una visión integradora que aborde todos los fenómenos interdependientes.

Así, se busca una nueva Carta Orgánica del MAG y la implementación del Sistema Institucional del Sector Público Agrario del Paraguay (SISPAP), y se insiste en la necesidad de realizar una profunda revisión del sistema del sector público, visualizando los retos, riesgos y amenazas. Es obvio que no se puede pensar de operar transformaciones integrales de base territorial sólo desde un ministerio sectorial como es el MAG.

Por otro lado, si no hay una participación plena de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de productoras y productores y otros actores, se correrá el riesgo de no realizar cambios sustantivos para una redefinición de la institucionalidad pública.

En el tema de juventud rural el trabajo es aún incipiente. Si bien existe una Secretaría Nacional de la Juventud dependiente de la Presidencia de la República, no ha habido avances en términos de política pública para el sector. Sólo se ha llegado al diseño de un abordaje metodológico de políticas públicas de juventud rural con perspectiva de género para fortalecer las capacidades de articulación interinstitucional y la incidencia de organizaciones juveniles, pero no se ha avanzado en la operatividad del mismo.

El abordaje actual hacia la juventud rural se reduce a la promoción de los Clubes 4C, programa exitoso en los años 60, que hoy es restablecido sin un análisis crítico de los cambios ocurridos en el agro en los últimos 50 años y sin buscar el diseño, de manera participativa con la juventud, de un modelo de asistencia técnica eficiente para el sector.

Además de la DGyJR a nivel central del MAG, hasta hace poco tiempo existía un Departamento de Género y Juventud Rural en la DEAg. Su status de Departamento le otorgaba mejor posicionamiento para incorporar la

temática en todos los demás estamentos de la institución y favorecía una relación más directa con la DGyJR. Sin embargo, antes de que se pudieran vislumbrar cambios profundos, el proceso se truncó por los cambios frecuentes de técnicos/as y la escasa formación en género del plantel. Actualmente esta instancia de género se convirtió en Jefatura, dependiente del Departamento de Planificación, con lo cual perdió jerarquía y la posibilidad de incidir directamente en los demás niveles institucionales de la DEAg.

Todavía la tendencia fuerte sigue siendo la de considerar a las mujeres en sus roles tradicionales, aun cuando ya hay una mayor conciencia de las propias mujeres rurales que hoy demandan otro tipo de servicios debido a que sus preocupaciones han trascendido el ámbito doméstico.

Una mirada crítica a este proceso permite ver el tibio avance del enfoque de género a nivel institucional, más como producto de las decisiones erráticas que se toman y que dificultan la sostenibilidad de las políticas de género a nivel ministerial que de una genuina convicción de erradicar las desigualdades que afectan a las mujeres rurales.

Un elemento importante que hay que destacar es que los pocos impactos obtenidos en la estrategia de trabajo con las mujeres se debieron más al impulso de proyectos de la cooperación internacional antes que a cambios internos generados en la misma institucionalidad pública. Prueba de ello es que, una vez finalizados los proyectos, muchas acciones retroceden y vuelven al punto de "normalidad institucional", volviendo a enfoques de trabajo previos, y perjudicándose la continuidad y la sostenibilidad de los logros obtenidos.

La extensión rural pública prácticamente no ha cambiado en 60 años, y urgen arreglos institucionales y técnicos profundos para que se convierta en una instancia real de acompañamiento a ciertos aspectos del fortalecimiento de las mujeres rurales; también debe prestar atención diferenciada a los segmentos juveniles.

Algunos programas y proyectos del MAG incluyen en sus objetivos y actividades el trabajo desde una perspectiva de género. Uno de ellos es el Programa de Producción de Alimentos (PPA), que se inició en el gobierno de Fernando Lugo como programa emblemático, previéndose una duración de 10 años (2010-2020). Su objetivo inicial fue trabajar "con la familia", pero en la práctica llegaba a los hombres. A finales de 2011 el Programa dio un giro importante, incorporando grupos de mujeres y contratando a Facilitadoras de Género para apoyar el fortalecimiento del liderazgo femenino. Lo anterior favoreció la organización de las mujeres en todo el país, especialmente en los asentamientos rurales, donde se encuentra la mayo-

ría de las familias en extrema pobreza. Sin embargo, a partir de 2012, con el cambio de gobierno, el trabajo iniciado se debilitó con la poca estabilidad laboral del personal técnico, los recortes presupuestarios y el desmantelamiento del soporte técnico de género. Si bien el Programa hoy sigue vigente, dejó de ser un referente.

Un segundo proyecto, iniciado en 2013 con el apoyo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y denominado Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en cadenas de valor: Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI), trae incorporado en el diseño la transversalización de género. En su objetivo general indica buscar el incremento de los activos, ingresos, cadenas de valor y calidad de vida de agricultores con visión de género y conservación del medio ambiente. Uno de sus objetivos específicos plantea “aumentar oportunidades de empleo para la población rural pobre, con énfasis en mujeres y jóvenes”.

Incluye a las mujeres como población objetivo al expresar que atiende a la “población rural vulnerable, campesinos sin tierra, beneficiarios de Programas de Transferencia y Asistencia del Gobierno, mujeres jefas de hogar y jóvenes”. Tal como se enuncia, el proyecto podría aportar una nueva forma de trabajo institucional. Sin embargo, su reciente inicio no permite aún una evaluación de sus impactos de género.

El tercer Proyecto, denominado Manejo Sostenible de Recursos Naturales en Fincas Familiares, financiado por la Cooperación Alemana-GIZ, tiene un componente “Corresponsabilidad de la finca familiar” donde se incluye el género. Este proyecto, iniciado en el año 2013, no presenta todavía resultados al respecto, pero un buen inicio ha sido el diagnóstico sobre el trabajo de las mujeres rurales en la finca familiar y su inclusión en las escuelas agrícolas.

Es emblemático que se haya avanzado tan poco en desarrollo territorial desde un ministerio sectorial como el MAG. En este sentido, es relevante señalar que la Secretaría Técnica de Planificación (STP), dependiente de la Presidencia de la República, en cumplimiento de sus competencias como órgano coordinador de las políticas públicas de desarrollo social, económico y medioambiental³¹, creó recientemente la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional para apoyar Planes Departamentales desde un enfoque territorial. Juntamente con la cooperación japonesa está trabajando en la formación de 30 funcionarios del gobierno central como facilitadores del desarrollo territorial, con el objetivo de “crear una masa crítica con capacidades y habilidades para conducir y sostener procesos de desarrollo participativo y dinámico en el Paraguay, además de fortalecer las instituciones nacionales y regionales para el abordaje del de-

31 Ver decreto de reorganización de la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social, en Presidencia de la República, 2004.

sarrollo territorial en el país y la realización de sus planes de desarrollo”³². Es, además, la institución responsable del diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2030, al que nos referiremos más adelante. Es posible que a través de este tipo de institucionalidad pública se puedan alcanzar mayores proyecciones en desarrollo territorial, precisamente porque la misma está habilitada para trascender la visión meramente sectorial agrarista.

Como en muchos países latinoamericanos, la prevención de la transmisión inter-generacional de la pobreza extrema ha sido operada por una red de Protección a través de la entrega de transferencias monetarias de complemento al ingreso familiar, condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social. En Paraguay, desde el 2005, dicha red está constituida por el Programa Tekoporã (Vivir Bien en español), que en sucesivos gobiernos se convirtió en uno de los programas emblemáticos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

Este programa, coordinado por la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, llega actualmente a más de 100.000 familias, de las cuales el 90 % son mujeres jefas de familia. Una evaluación del impacto del Programa (SER, 2011) indicaba la necesidad de incorporar decididamente la temática de género, fortalecer la capacitación productiva de las mujeres y su inclusión en las instancias de diálogo comunitario.

Otros desafíos están relacionados a la superación de las prácticas asistencialistas, la consolidación del enfoque de derechos y la articulación de acciones a nivel territorial con otros programas/proyectos y con otras redes.

En este contexto, resulta esencial generar cooperación con otras instituciones públicas, privadas, la academia y la sociedad civil, ya que muchos de los problemas sociales pasan por cambios o transformaciones en el mundo rural. En el caso de Paraguay, las instituciones públicas se siguen manteniendo como estructuras estancas sin capacidad de articularse para mejorar el impacto de sus acciones. En el caso de las universidades, necesitan participar de manera más decidida en los procesos de cambio y, entre ellos, se sitúa el desafío del desarrollo territorial. Al respecto, no hay dinámica debido a la estructura obsoleta de la academia que necesita con urgencia una reforma educativa, adecuada a las exigencias del mundo actual. Las alianzas que pudieran generarse con universidades extranjeras y con la cooperación internacional pueden ser beneficiosas siempre y cuando haya un liderazgo nacional con objetivos claros.

En el caso del Programa de Liderazgo y Empoderamiento de la Mujer Paraguaya, en el periodo 2012-2015³³, creado como una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se coordinó

32 Ver noticia en <http://www.stp.gov.py/v1/?p=3481>

33 Más información en http://www.agr.una.py/centro/el_programa.html

con la Universidad de Florida de Estados Unidos y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Asunción (FCA/UNA). El Programa pretendió fomentar el liderazgo de la mujer, con los objetivos de promover y facilitar el acceso de la mujer a la FCA/UNA con un enfoque en el desarrollo de sus destrezas de liderazgo, fortalecer la capacidad institucional de la facultad para capacitar a las mujeres en el ejercicio del liderazgo profesional y desarrollar alianzas sustentables entre la universidad, la sociedad civil y el sector público y privado que promuevan el desarrollo de la mujer como lideresa. Algunos de los logros alcanzados hasta el momento son capacitaciones a tres escuelas agrícolas, a funcionarias/os, profesoras/es, estudiantes y directivas/os de la FCA, la incorporación de un curso de género en el currículo de las carreras de la FCA, y cuatro políticas de acceso y retención de estudiantes mujeres provenientes de poblaciones vulnerables.

A pesar de la limitada descentralización, en Paraguay las municipalidades, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal (2010), tienen claras competencias en sus territorios en cuanto a planificación del desarrollo y el plan de ordenamiento urbano y territorial. Asimismo, tienen funciones y responsabilidades respecto al régimen de uso y ocupación del suelo, la construcción y equipamiento de caminos rurales, la preservación y cuidado del medio ambiente, y la preservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico, histórico o artístico.

Respecto al desarrollo económico y social, el municipio tiene funciones expresas en la prestación de asistencia técnica y promoción de las micro y pequeñas empresas y de emprendimientos, la planificación y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible y la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social y ambiental. Asimismo, le compete, en materia de desarrollo humano y social, la atención de sectores vulnerables y los programas de lucha contra la pobreza. Respecto a la equidad de género, tiene responsabilidades en la promoción de la misma (incluyendo servicios de atención a la mujer, participación en la formulación de políticas nacionales y regionales de equidad de género y atención a la mujer, y de participación política y social)³⁴.

El cumplimiento de estas funciones por parte de las municipalidades es muy variado, con municipios con crecientes procesos de planificación y gestión de todas sus competencias y mayor oferta de servicios sociales, y un gran número de pequeños municipios con estructura y equipos mínimos que no cumplen siquiera con los servicios básicos de limpieza, regulación y fiscalización inmobiliaria y de tránsito. Sin embargo, en algunos municipios se empieza a hablar y debatir sobre ordenamiento territorial, e incluso algunos han aprobado sus propios planes de ordenamiento.

34 Ley Orgánica Municipal, Capítulo III (2010).

3.4 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030, PAÍS DE OPORTUNIDADES

La falta de una estrategia para el país consensuada en forma participativa con todos los sectores de la sociedad genera que cada gobierno plantee su propio plan nacional sin que ninguno considere mínimamente los objetivos planteados por la administración anterior, lo que dificulta el avance sostenido hacia una visión del país a largo plazo con estrategias procesuales de reducción de la pobreza. Como resultado se tiene que en los últimos cinco años el país tuvo tres planes nacionales. El primero, "Paraguay para todos y todas 2010-2020" se diseñó en el gobierno de Fernando Lugo. El siguiente presidente, Federico Franco, tuvo su propio plan hasta finalizar el mandato presidencial en el 2013.

El gobierno actual 2013-2018, mediante Decreto Presidencial N°2794 del 16 de diciembre de 2014, inició la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030³⁵. Este Plan define tres ejes estratégicos y cuatro líneas transversales, generándose 12 estrategias, de las cuales una concretamente plantea el desarrollo local participativo que busca "propiciar el desarrollo local en los territorios a través de la articulación entre niveles de gobiernos y comunidades para la coordinación, programación y entrega de servicios públicos".

Plantea, además, acciones territoriales articuladas entre los gobiernos, empresas, sociedad civil y organizaciones comunitarias "para organizar la provisión de servicios sociales y productivos con criterios de pertinencia y equidad". Estas acciones están más encaradas para organizar "la oferta pública, adecuándola a la demanda real de los territorios y sus comunidades" (STP, 2014, p. 47), antes que partir de las demandas y necesidades de las comunidades.

El Plan es muy reciente, pero es importante señalar que el criterio de "pertinencia" debería llevar a preguntarse acerca del valor y la proyección que pueden tener en territorios rurales (y no sólo indígenas) las identidades y los activos bioculturales locales como instrumentos de dinamización multi-dimensional de los territorios mismos, por un lado, y por otro, a innovar en cuanto a una oferta institucional pública y privada articulada que potencie la expansión de capacidades de los actores territoriales (Ranaboldo, 2009).

35 Ver Ejes Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2030 en el Anexo 3.

En cuanto a la consideración de género, el Plan reconoce que la pobreza afecta de manera diferente a hombres y mujeres. Sin embargo, no plantea estrategias diferenciadas para superar las brechas en el acceso a los recursos económicos, al empleo digno y a otros recursos y servicios que puedan mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerabilizadas.

El siguiente cuadro sinóptico (Cuadro 15) presenta un resumen de las principales políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial y el empoderamiento de las mujeres rurales.

CUADRO 15: CUADRO SINÓPTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EL ENFOQUE TERRITORIAL

POLÍTICAS PÚBLICAS	PERSPECTIVA DE GÉNERO	ENFOQUE TERRITORIAL
Constitución Nacional (1992)	Proclama la igualdad de derechos de hombres y mujeres.	-
Estatuto Agrario (2002)	La mujer jefa de familia está en lugar privilegiado.	-
III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2008-2017)	Presenta varios ámbitos de intervención. Aborda la problemática de las mujeres en general, sin diferenciación.	Al tener un abordaje general, no visualiza lo territorial.
Marco Estratégico Agrario (2009-2018)	Considera el género como transversal, aunque no se visualiza su operatividad. Es de carácter orientador, por lo que no hay exigencia de tenerlo en cuenta por parte de las instituciones del MAG.	Busca la eficiencia de las acciones sectoriales. Centrado en el espacio departamental.
Sistema Integrado para el Desarrollo Agrario y Rural (SIGEST) / MAG	No hace referencia al género ni a la igualdad entre mujeres y hombres, aunque enfatiza el protagonismo de la mujer. Tampoco cuenta con representación del Ministerio de la Mujer, a pesar de ser un órgano que integra 12 instituciones públicas nacionales y locales.	Promueve conformación de mesas departamentales de coordinación del desarrollo local, integrando actores públicos y privados del territorio, especialmente en planificación del desarrollo
Plan Nacional de Desarrollo Paraguay-País de Oportunidades (2014-2030)	Presenta un diagnóstico desde un enfoque de género, pero no plantea políticas diferenciadas para hombres y mujeres.	Refiere su accionar hacia un desarrollo distrital/ departamental, antes que a un desarrollo territorial. Se plantea como funcional a las acciones del Estado.

Fuente: Elaboración propia, 2015.

4

Estudio de casos: experiencias territoriales de mujeres rurales e indígenas

4.1

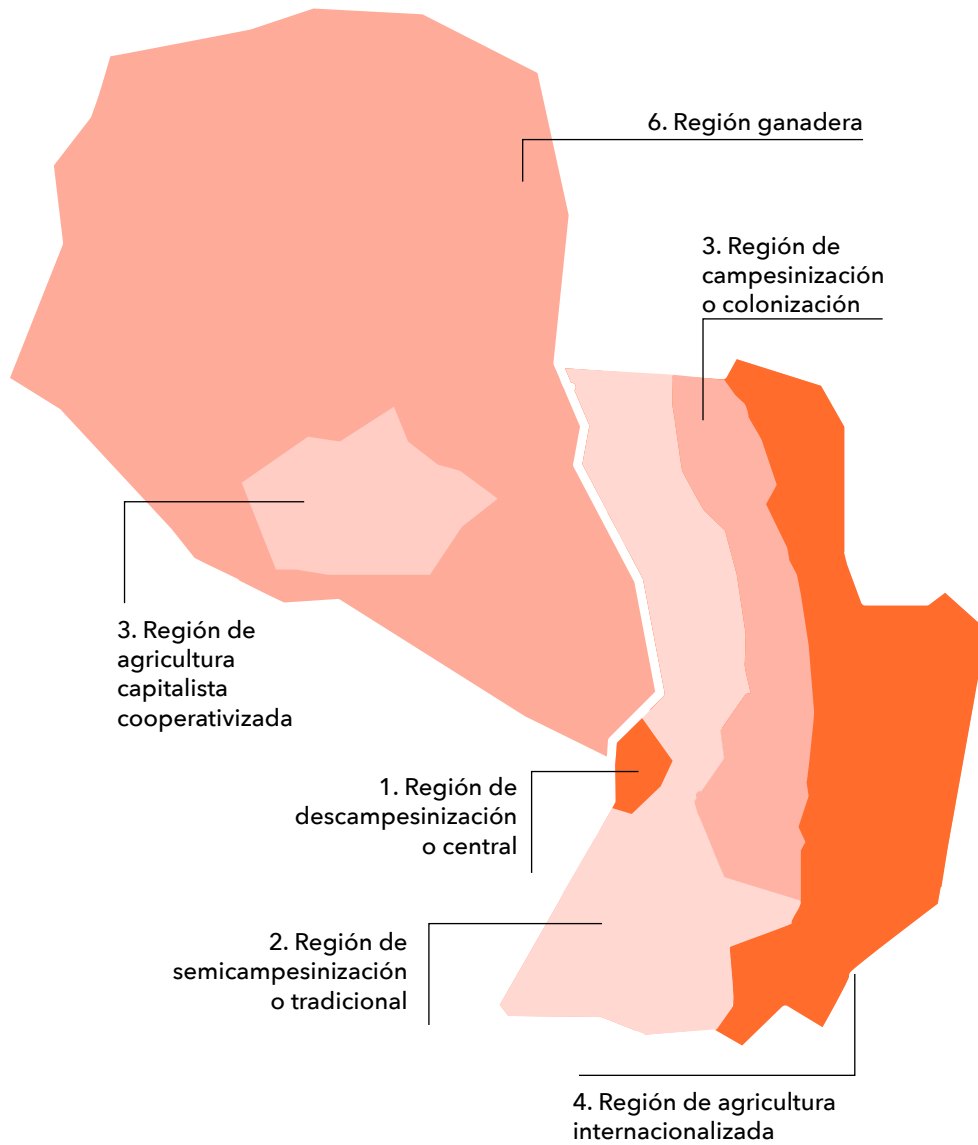
CRITERIOS DE SELECCIÓN

Este apartado tiene el objetivo principal de presentar casos que articulen los territorios con las experiencias de las mujeres, tomando en cuenta los siguientes criterios: 1) experiencias con un tiempo adecuado de maduración y despliegue, 2) que emanen de políticas públicas, ONGs, políticas locales y/o programas de cooperación, 3) tengan perspectiva territorial, lo que implica formar parte de una interpretación e intencionalidad sobre las oportunidades económicas territoriales, 4) se sitúen en el plano económico y de otras dimensiones de desarrollo, 5) tengan enfoque de género, y 6) arrojen aprendizajes útiles para la formulación de políticas.

Teniendo en cuenta estos aspectos, se seleccionaron cuatro experiencias de colectivos de mujeres que cumplen en alguna medida con estos criterios, aun cuando este cumplimiento no se ha dado en forma perfecta, ya que ha resultado difícil encontrar casos en Paraguay que cubran el 100 % de los requisitos (Cuadro 16).

Al seleccionar los casos también se consideraron las regiones económicas del país, según el modelo predominante de producción y el grado de diferenciación social, de acuerdo a la tipología de Campos (2010) que clasifica las regiones de la siguiente manera: 1) la región de la descampesinización o acelerada semi-proletarización y marginalización, que coincide con el Departamento Central, alrededor de Asunción; 2) la región de la semi-campesinización y predominio de la agricultura tradicional en los departamentos de Cordillera, Guairá, Paraguari, Ñeembucú, Misiones y parte de Caazapá, de Concepción y San Pedro; 3) la región de colonización o recampesinización, que incluye una parte de los departamentos de Concepción, San Pedro y Caazapá y el Departamento de Caaguazú y 4) la región de la agricultura capitalista internacionalizada en los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú y Amambay. En la Región Occidental se tienen otras dos grandes regiones que emergen de este nuevo proceso de acumulación: 5) la región de la agricultura capitalista cooperativizada de las colonias menonitas y 6) la región de la producción ganadera extensiva (ver mapa 1).

MAPA 1. Regiones económicas del Paraguay



Fuente: Campos, 2010.

Así, se recogieron dos experiencias de mujeres rurales campesinas que se fortalecieron mediante el apoyo del Estado, una a través del Ministerio de la Mujer, con el Proyecto Promoción de la Inserción Laboral de Mujeres Rurales, y otra a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el Proyecto Paraguay Rural, ambos con apoyo de la cooperación internacional.

También se eligieron dos experiencias organizativas de mujeres indígenas que, si bien son experiencias micro, tienen su dinámica propia, ya que no surgieron con agentes externos, sino que se organizaron en forma espontánea por procesos endógenos. Estas últimas se presentan en un mismo apartado.

CUADRO 16. Criterios de selección de los casos estudiados

CRITERIOS DE SELECCIÓN	PROMOCIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL DE MUJERES RURALES		PROYECTO PARAGUAY RURAL	ASOCIACIÓN DE MUJERES ARTESANAS NIVACLÉ Y MUJERES DE LA COMUNIDAD INDÍGENA RIO CORRIENTE-MI
Tiempo adecuado de maduración y despegue	2011-2015		2008-2013	2000 (Mujeres Nivacle). 2008 (Mujeres Ava Guaraní).
Emanar de políticas públicas, ONGs, políticas locales y/o programas de cooperación	Política Pública Nacional Ministerio de la Mujer con cooperación de la Comunidad Europea.		Política Pública Nacional Ministerio de Agricultura y Ganadería con cooperación del FIDA.	Ambas nacieron en forma autónoma.
Experiencia territorial relevante	Tres departamentos (Canindeyú, San Pedro y Caazapá) Se ubica en la región de recampesinización, y semi-campesinización y de agricultura capitalista internacionalizada.		Cinco departamentos (Concepción, San Pedro, Caaguazú, Guairá y Caazapá). Se analiza sólo el caso de producción lechera en Caaguazú. Se ubica en la región de recampesinización y semi-campesinización.	Mujeres Nivacle: se ubican en el Chaco Paraguayo, en la región de agricultura capitalista cooperativizada. Mujeres Ava Guaraní: se ubican en el Departamento de San Pedro, en la región de la recampesinización.
Enfoque económico	Se implementaron proyectos con fondos de inversión productiva. Fondos rotatorios de crédito para las mujeres.		Se implementaron proyectos con fondos de inversión productiva. Se incluyeron planes de negocios y cadenas de valor.	Actividades autóctonas artesanales. Reconocimiento y conservación de su cultura e identidad.
Enfoque de genero	Se formuló con un enfoque de género, articulado a una política pública.		Se explicita el enfoque de género en el diseño del proyecto.	Acciones de reivindicaciones de género explícitas para las mujeres Nivacle. En el caso de las mujeres Ava Guaraní, si bien buscan fortalecimiento y autonomía de las mujeres, expresamente no hablan de enfoque de género. Mujer lideresa electa Ava Guaraní requiere apoyo de otras mujeres para ejercer su liderazgo ante los hombres.
Aprendizajes útiles	La toma de decisión sobre lo financiero permitió el avance sobre otros aspectos del empoderamiento de las mujeres. Experiencia de aplicación de la política nacional de género. Relación de las mujeres con el gobierno local.		Se incorpora a las mujeres en proyecto de cadenas de valor. Las mujeres interactúan con empresas. Importancia de personal especialista en género en todo el proceso de implementación del proyecto.	Autogestión y autoestima de las mujeres Nivacle es determinante para la toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia, 2015.

4.2 EL CASO DE LAS MUJERES RURALES EMPRENDEDORAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LOS DEPARTAMENTOS DE CANINDEYÚ, SAN PEDRO Y CAAZAPÁ

4.2.1 EL CONTEXTO TERRITORIAL

El Departamento de Canindeyú se halla ubicado al noreste de la Región Oriental, en la región de la agricultura capitalista internacionalizada, y corresponde a las mejores tierras agrícolas del país. Tiene dos zonas: la zona alta de tierras excelentes para la agricultura, en la cual predomina el capital extranjero, y la zona baja, que es de menor calidad, y en la cual se encuentra la mayoría de los pequeños productores rurales.

Cuenta con 10 distritos, con una población de alrededor de 200.000 habitantes, siendo el departamento con mayor porcentaje de hombres y de población joven, de acuerdo a la DGEEC (2012). Es eminentemente rural, considerando que de 4 habitantes, tres están en las zonas rurales y viven de la agricultura; además, alberga al 11,9 % de los indígenas del país.

Tiene una economía que en el siglo pasado dependía de la producción de yerba mate y hoy depende del agronegocio de la producción de soja transgénica. El volumen de producción es uno de los más altos después de los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa, con un crecimiento constante de la superficie sembrada, que de 469.834 has. en la zafra 2007/08 pasó a 586.347 has. en la zafra 2012/13, según el Observatorio del Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA)³⁶.

Según la ONG WWF Paraguay³⁷, entre diciembre de 2013 y agosto de 2014 en Canindeyú desaparecieron 2.690 hectáreas de bosques nativos. El nuevo sistema de producción que deriva de la sustitución del bosque no se ha traducido en mejores condiciones de vida de su población, cuyos distritos, ya a inicios de los 2000, presentaban los niveles de desigualdad más altos

³⁶ Ver más información en <http://www.iica.org.py/observatorio/>

³⁷ En www.wwf.org.py

en cuanto a distribución de los ingresos³⁸ y una de las coberturas más bajas en servicios básicos en el país.

Los datos sobre necesidades básicas insatisfechas revelan que la cobertura de servicios básicos es baja, ya que de cada 10 viviendas 7 tienen energía eléctrica, solamente 3 tienen red cloacal, 2 tienen agua potable y 1 sola tiene servicio de recolección de basuras. Comparando los demás departamentos del país, Canindeyú presenta las mayores carencias en infraestructura sanitaria, educativa y para la subsistencia.

Esta región es una de las más conflictivas del país. Por un lado, la expansión de la agricultura extensiva ha dado lugar al desplazamiento de las comunidades campesinas, que se han visto presionadas a migrar hacia los cinturones de pobreza de las ciudades o a luchar contra latifundistas y empresas extranjeras³⁹. Por otro lado, la ausencia del Estado y la situación de frontera con el Brasil han generado contrabando, narcotráfico y tráfico de rollos de madera, con múltiples manifestaciones de corrupción, violencia e impunidad que permean todos los niveles de la sociedad⁴⁰.

A pesar de la situación desesperanzadora, las mujeres que conforman la agricultura familiar tienen una fuerte dedicación a la producción de alimentos. Sus actividades abarcan la producción agropecuaria de cultivos de autoconsumo, cría de animales menores y huerta familiar. Como productoras, las mujeres aportan a su núcleo familiar con su trabajo e ingreso monetario.

El MAG es la institución que tiene mayor cobertura en el departamento a través de la asistencia técnica del Programa de Fomento de Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA). Si bien el SIGEST inició un trabajo de coordinación interinstitucional, la articulación no prosperó. El Ministerio de la Mujer también tiene presencia a través del Centro Regional de la Mujer, que ofrece asesoramiento jurídico y acompañamiento psicológico a víctimas de violencia de género. Por el momento su trabajo está más abocado a la zona urbana, por lo que es aún poco conocido por las mujeres del campo. Sin embargo, el Centro tiene un enorme potencial de convertirse en un espacio de tratamiento integral de la problemática de las mujeres rurales, incidiendo en las políticas y estrategias territoriales, pero para ello debe ampliar sus acciones a otros aspectos como lo económico y lo político. Un buen ejemplo, en este sentido, es el de Guatemala (ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013d), en el que los Centros de Servicios

³⁸ No se cuenta con datos más recientes sobre Necesidades Básicas Insatisfechas, por lo que se utiliza el último Atlas realizado por la DGEEC, 2005.

³⁹ Un caso emblemático fue la masacre de Curuguaty el 15 de junio de 2012, en la cual murieron 17 personas, 11 campesinos y 6 policías en un enfrentamiento por desalojo. Este caso fue motivo de juicio político al Presidente Fernando Lugo, lo que para muchos fue considerado un "golpe parlamentario", a través del cual fue destituido.

⁴⁰ Otro caso emblemático fue el asesinato del periodista Pablo Medina el 16 de octubre de 2014, quien venía denunciando el involucramiento de autoridades de la zona en el narcotráfico y en la desaparición de personas.

para la Empresarialidad de las Mujeres -CSEM- se convirtieron en espacios articuladores para incorporar la agenda de género en la política territorial.

Del mismo modo, la relación de las mujeres rurales en Paraguay con las Secretarías de la Mujer de las municipalidades y de la Gobernación es aún escasa, y podría revertirse si hubiera un trabajo coordinado con los Centros Regionales de la Mujer. Su accionar podría igualmente neutralizar los factores políticos partidarios que provocan la sectorización de los servicios dirigidos a las mujeres rurales y limitan y condicionan su calidad y cobertura.

Un estudio sobre organizaciones de mujeres (Campos, 2012) registró en Canindeyú a 4 organizaciones distritales de mujeres y 90 grupos de base conformados por mujeres; la mayoría de éstos se organizaron entre los años 2008 y 2011, impulsados, en gran parte, por los programas gubernamentales de Tekoporã de la SAS y de PPA del MAG. Sin embargo, sólo el 14 % de las organizaciones estaban lo suficientemente documentadas para acceder a financiamiento y proyectos de inversión del Estado.

Los grupos que reciben crédito lo utilizan en cría y engorde de animales menores para la venta, en ampliación de negocio, compraventa de comestibles y en cultivos de renta agrícola, tales como sésamo, maíz y porotos⁴¹.

En cuanto a las instituciones financieras, la mayor presencia es de la banca privada. En primer lugar, las mujeres reciben crédito de la Fundación Paraguaya (61 %), una entidad privada, seguida de Financiera El Comercio (31 %), y, en menor proporción, se tiene la financiación pública a través del CAH, que otorga el 8 % de los créditos que reciben las mujeres.

La participación en ferias locales o distritales es una actividad productiva importante, porque les reporta ingresos inmediatos para el hogar. Los ingresos por feria van de Gs.200.000 (USD 40) a Gs.50.000 (USD 10) por día, para cada mujer feriante.

El Departamento de San Pedro corresponde a la zona de colonización o recampesinización realizada con proyectos de desarrollo rural en los años 90, en la que predominan nuevos asentamientos creados para descomprimir los minifundios tradicionales del centro del país. Es el departamento de más extensión en la Región Oriental y tiene una población de más de 350.000 habitantes, según la DGEEC (2012). Tiene 20 distritos y está dividido en dos regiones: una zona norte, caracterizada por una mayor pobreza, y una zona sur mejor desarrollada, con mayor acceso a servicios básicos. Desde el MAG se atiende a estas dos zonas con oficinas diferentes. En ambas zonas a través del SIGEST se establecieron las MECID-DAR, que reúnen a las instituciones, aunque actualmente sin la participación de la sociedad civil.

41 Frijoles.

Es uno de los departamentos que presenta mayor presencia de agricultura familiar, la cual se encuentra presionada por el avance de la agricultura empresarial y la destrucción de sus bosques. De una superficie de 185.463 has. de soja sembrada en la zafra 2007/08, el departamento aumentó a 289.348 en la zafra 2012/13, según el Observatorio del IICA. Esta última zafra estuvo acompañada con la deforestación, que solamente durante los años 2012 y 2013 arrasó con 8.266 has. de bosques nativos.

A pesar de ser considerado un departamento productivo, San Pedro se mantiene entre los más pobres del país con necesidades básicas insatisfechas urgentes. El Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas (DGEEC, 2005) indicaba que de cada 10 viviendas, 8 tienen energía eléctrica, 4 agua potable y 2 baños sépticos. Los suelos son frágiles, y con el uso intensivo mecanizado se convierten paulatinamente en terrenos arenosos no aptos para la agricultura.

Si bien la pobreza y la desigualdad se reflejan en todos los departamentos del país en forma heterogénea, las mayores diferencias de pobreza se encuentran en ciertos distritos. A modo de ejemplo, el distrito de Choré, en el Departamento de San Pedro, presentaba 10,3 veces más pobreza que el distrito menos pobre del país, Menno, del Departamento de Presidente Hayes.

Las mujeres del Departamento de San Pedro se encuentran en el sector primario realizando tareas agrícolas de la misma forma que los hombres, y también en el sector terciario. Ellas generan ahorros e ingresos con sus actividades productivas, con los cultivos de autoconsumo, huertas y cría de animales menores y de corral y ventas variadas.

En San Pedro estaban registradas una coordinación departamental de mujeres y 14 organizaciones distritales con 248 grupos de base (Campos, 2012). Muchas de las organizaciones ya se habían creado antes de 2002, aunque el mayor auge se dio entre los años 2002 y 2007, estimulados por el Programa Tekoporã y el PPA.

Las mujeres tienen una larga historia de lucha por la tierra (Dávalos y Rodríguez, 1994), lo que las obligó a organizarse. De hecho, San Pedro es uno de los departamentos con mayor cantidad de organizaciones registradas de mujeres rurales. Sin embargo, la mayoría son informales y no cuentan con documentos legales, lo que les impide recibir inversiones del Estado.

Algunos grupos reciben asistencia esporádica del MAG, mientras que el crédito que les llega es más de la banca privada (41 %) que de la pública (32 %). Estos créditos son destinados a la pequeña ganadería, cultivos agrícolas y huerta familiar, cuyos productos son vendidos en las ferias locales por las mismas mujeres.

La mayoría tiene ingresos que oscilan entre Gs.50.000 a Gs.100.000 por día (USD 10 a 20), dependiendo de los productos que venden. Los más requeridos y los que dejan mayor ganancia son la carne de cerdo, el queso y los huevos de aves.

La relación de las mujeres de San Pedro con las Secretarías de la Mujer y las autoridades de la Gobernación es escasa, indicando el poco interés del gobierno departamental en apoyarlas. Sin embargo, con los gobiernos locales la relación es más fluida, dada su mayor cercanía a las comunidades.

El Departamento de Caazapá, ubicado en la región de minifundios tradicionales, concentra a una población de más de 150.000 habitantes, incluyendo a un 3 % de población indígena. La pobreza del departamento se refleja en el 63,1 % de los hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), según la DGEEC (2005). En términos económicos, Caazapá vive de la ganadería mediana y de la agricultura en pequeña escala, caracterizada por tierras desgastadas por el uso, que actualmente se hallan muy presionadas por la agricultura mecanizada de la transgenia que amenaza con acabar con los pocos bosques que aún conservan y que forman parte del corredor bioceánico del Atlántico, al cual pertenece el Parque Nacional Caazapá. Solamente de febrero a abril de 2013 se deforestaron 266,1 has., y entre diciembre de 2013 y agosto de 2014 la deforestación en el departamento llegó a 509 has., según el monitoreo satelital de WWF Paraguay.

En los últimos 10 años la producción de soja aumentó 12 veces. De acuerdo al Observatorio del IICA, la superficie sembrada de soja en el departamento en la zafra 2007/08 era de 110.314 has., y en la zafra 2012/13 aumentó a 152.826 has. Caazapá está considerado como el departamento con mayor producción de trigo, es el tercer productor de arroz y el cuarto de maíz transgénico y tabaco.

Ninguno de estos rubros es producido tradicionalmente por la agricultura familiar, cuyos principales productos son la mandioca, maíz nativo, porotos y sésamo. Sin embargo, en los últimos años el maíz transgénico ha invadido la zona, tentada por la propaganda de la mayor productividad del rubro y por la misma inducción del MAG⁴². La política a favor de las grandes empresas está evidenciada por la apuesta que hace dicha institución a ese segmento, con la aprobación de seis nuevos cultivos transgénicos de maíz en abril de 2015.

La migración ha sido una estrategia tradicional de sobrevivencia de las familias rurales. En los años 70 y 80 la problemática rural, agudizada por las malas cosechas del algodón y la mecanización de la agricultura, incidieron negativamente en los hogares campesinos, y dentro de éstos en las mujeres, quienes migraron en masa hacia la Argentina para trabajar en el servi-

42 Ver Diario Última Hora, 2014.

cio doméstico. A partir de los años 90, además de la Argentina, España se convirtió en un país de migración para las mujeres caazapeñas.

La falta de escolaridad ha sido uno de los factores que más ha incidido para el bajo nivel laboral de las mujeres. Analizando la tasa de analfabetismo, Caazapá cuenta con un 10,6 % de personas analfabetas y con una tasa de asistencia a la escuela del 86,6 %. Tanto en el analfabetismo como en la inasistencia a la escuela las mujeres han sido las más afectadas, por lo que el empleo doméstico ha sido el único tipo de empleo de la mujer campesina cuando migra a las ciudades.

Al igual que los departamentos anteriormente mencionados, Caazapá tiene mujeres que se dedican a la agricultura y ganadería de pequeña escala, con poca participación en actividades organizativas mixtas. En realidad, las prácticas organizativas han sido tradicionalmente de los hombres. En los últimos diez años, las mujeres fueron ganando espacios y conformando organizaciones comunitarias. Si bien no existe una coordinadora departamental de mujeres, existen grupos fortalecidos a nivel distrital de mujeres campesinas en seis de los once distritos.

La venta en las ferias locales es una actividad a la que se dedican muchas mujeres. El ingreso lo utilizan para comprar comestibles que no producen en su finca. De esa manera generan ahorro para sus unidades familiares. El MAG ha sido la institución que más les ha asistido, aunque de manera esporádica. Al ser sus organizaciones poco formales, ellas no han podido acceder a proyectos de inversión. Por parte de las autoridades departamentales y municipales reciben muy poco apoyo.

4.2.2 EL PROYECTO "PROMOCIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES"

En el año 2011 la Unión Europea donó al Estado Paraguayo, durante el gobierno de Fernando Lugo, la suma de 31 millones de euros para impulsar obras sociales en el marco del Plan de Ayuda del Periodo 2007-2013. De esa ayuda, el Ministerio de la Mujer recibió un millón de euros para desarrollar acciones a favor de las mujeres, mediante el Convenio de Financiación DCI-ALA/2011/022871, firmado entre la Unión Europea y la República del Paraguay, bajo el nombre de "Promoción de la Inserción Laboral de las Mujeres", que formaba parte de otros cuatro componentes⁴³.

43 Los demás componentes que forman parte del Proyecto, pero que no serán analizados, son: b) Primera Encuesta de Violencia Intrafamiliar basada en Género; c) Lineamientos de una Política de Cuidados y d) Fortalecimiento institucional a través del desarrollo de TICs.

Este Componente tuvo como objetivo principal contribuir al empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres a través de la promoción laboral mediante el acceso a microcréditos para apoyar iniciativas productivas de mujeres productoras campesinas. Fue implementado en tres departamentos: Canindeyú, San Pedro y Caazapá, llegando a un total de 2.711 mujeres de 151 grupos de base, mientras que como beneficiarias/os indirectas/os se llegó a 13.555 mujeres y hombres⁴⁴.

Se buscaba fortalecer a las mujeres en su capacidad de emprendedurismo y gerenciamiento de proyectos productivos en el marco de la agricultura familiar desde una perspectiva de género, proporcionando medios que les posibilitaran obtener e incrementar sus ingresos para contribuir a la seguridad alimentaria y para obtener autonomía en la administración de sus recursos económicos, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Como resultado esperado, el proyecto planteaba que las mujeres emprendedoras de la agricultura familiar de esos departamentos recibieran asistencia técnica y se incorporaran a la producción, almacenamiento y comercialización de alimentos.

Los emprendimientos productivos giraron en torno a la ganadería y la agricultura. En ganadería, las mujeres apostaron a la cría porcina y avícola por su rápida colocación en el mercado, especialmente para aquéllas que iban a las ferias de las ciudades. En agricultura, la producción de sésamo y chía fue lo más importante. Otras mujeres apostaron a la cría y engorde, así como a la faena de ganado mayor, que son actividades atípicas en las mujeres que en su momento crearon inquietud y desagrado por parte de los hombres.

“Muchas de las actividades que hacemos han sido actividades de hombres, como el cuidado del ganado mayor. Sin embargo, hemos probado que también las mujeres podemos hacer. Al comienzo, nuestros mismos esposos pusieron resistencia diciendo que no íbamos a poder, pero se dieron cuenta que estábamos decididas a seguir con el rubro porque hicimos un análisis y encontramos que podíamos ganar mucho con el engorde. Después ellos ya ayudaron nomás”.

Además de las actividades agropecuarias, también las mujeres incurrieron en actividades no agrícolas, tales como el procesamiento de productos alimenticios como chipas⁴⁵, embutidos y panadería en general, así como elaboración de productos de limpieza. Ellas estuvieron abiertas a cualquier actividad productiva que pudiera generarles ingreso, con la salvedad escrita en sus reglamentos de crédito de que ninguna de las actividades agropecuarias elegidas debía destruir el medio ambiente utilizando agrotóxicos, en una clara determinación por apostar a la agroecología. Es

⁴⁴ Ministerio de la Mujer (2014).

⁴⁵ Pan de mandioca y maíz típico del país.

interesante notar cómo en una zona de agricultura capitalista, donde es común la presencia de insumos altamente tóxicos y se dan las prácticas de monocultivos, son las mujeres quienes apuestan por dedicarse a la agroecología.

El proyecto incentivó la articulación al mercado a través de capacitaciones. Pronto las mujeres vieron que las actividades que realizaban tenían potencial de generación de ingresos. De allí que buscaron mercado, visitando las oficinas locales del municipio, y de empresas, encontrando respuestas para la venta de sus productos, así como apoyo para la búsqueda de otros mercados. Un primer logro importante fue que las mujeres establecieron, en la mayoría de los casos por primera vez, relación e interlocución directa con sus autoridades municipales y con las empresas comerciales de las ciudades aledañas.

“Nosotras veníamos haciendo productos de limpieza para nuestro uso en el grupo. Con el proyecto vimos la oportunidad de dedicarnos seriamente a la microempresa. Hoy hemos diversificado nuestros productos, vendemos en las comunidades aledañas y en otros distritos. Tenemos un acuerdo de venta con el municipio por todo el año e iremos renovando. Comerciantes de otros distritos nos llaman para que les llevemos nuestros productos gracias a la propaganda que hace de nuestros productos la municipalidad. Ahora estamos gestionando el código de barra para nuestro producto también”.

Un segundo logro importante es el sentido de empoderamiento económico alcanzado por ellas y la inclusión financiera que incentivó el Proyecto. En su conjunto, estas mujeres hoy manejan un promedio de 100.000 dólares por distrito y tienen cuentas bancarias, tanto en sus organizaciones distritales como en sus grupos de base o comités. La oportunidad de manejar fondos propios y tomar decisiones sobre los mismos, sin otros involucrados, ha generado un sentido de pertenencia importante, lo que se refleja en el 0 % de morosidad en el primer año.

“Es la primera vez que el Estado nos ayuda de esta forma. A las mujeres no nos tenían en cuenta, solo a nuestros maridos, pero nosotras somos tan productoras como ellos, demostramos que también podemos ejecutar proyectos. Somos nosotras las que manejamos y decidimos qué hacer con el Fondo a nivel distrital, en nuestros comités y también en forma individual. Nos ayudamos entre compañeras para mantenernos unidas y tomamos decisiones conjuntas sobre nuestras ganancias”.

4.2.3 ANÁLISIS DEL CASO

El proyecto trabajó en una primera etapa en el fortalecimiento de sus organizaciones, fundamentalmente a nivel distrital y departamental. Si bien las mujeres de las tres regiones previamente ya estaban organizadas a nivel de base -en grupos de 10 a 15 mujeres-, así como a nivel distrital, este proyecto les ayudó a articularse mejor, apoyando la consolidación y formalización de las organizaciones con documentación legal.

En el caso de San Pedro, el nivel organizativo de asociación distrital y departamental presentaba mayor desarrollo. Esto se debió, en parte, al apoyo recibido anteriormente por otro proyecto de desarrollo del mismo Ministerio de la Mujer con la FAO y el Gobierno Departamental de San Pedro.

En el caso de Caazapá solamente existía la estructura organizativa de las distritales de mujeres, mientras que en el caso de Canindeyú había algunos grupos activos de mujeres de base, pero sin relación a nivel distrital. Esta situación requirió del proyecto un intenso trabajo para apoyar la creación de la instancia de segundo piso, que aglutinó a las mujeres de base.

De esta manera, la base organizativa distrital, constituida por más de ocho grupos de mujeres cada una, fue el soporte más importante para la segunda etapa del proyecto, que consistió en la instalación de un sistema de crédito solidario.

Este trabajo tuvo tres etapas: 1) fortalecimiento de las mujeres en temas de derechos, autoestima y desarrollo personal; 2) fortalecimiento de los grupos en temas de administración y gerenciamiento de proyectos, mediante cursos y acompañamiento para el manejo contable; y 3) entrega de los fondos rotatorios a los grupos, para que al cabo de un año los devolvieran a sus propias organizaciones, y posteriormente volvieran a disponer del fondo rotatorio pagando un interés mínimo (12 % anual) que permitiera contrarrestar la inflación.

A lo largo de las etapas las mujeres avanzaron en la discusión de sus reglamentos y el uso de los fondos, fortaleciendo sus grupos. Se generó así un paulatino cambio que se inició en el momento en que decidieron unirse a otras mujeres y participar colectivamente desplazándose fuera del hogar. Este paso siempre supone una negociación permanente y manejo de conflictos familiares que les imprime fortaleza al compartir sus obstáculos familiares.

La posibilidad de tener acceso a un recurso financiero por primera vez, y el hecho de que sería administrado por ellas mismas, les generó un senti-

do de independencia y confianza. Elizabeth Littlefield señala el impacto positivo que las microfinanzas tienen en las mujeres, ya que les ayuda a tener mayor seguridad en sí mismas, una más amplia y efectiva posibilidad de participar de las decisiones dentro de la familia y fuera de ella y acceder a mejoras en salud, nutrición y educación (Littlefield, Morduch y Ashemi, 2003). Igualmente, y en correlación con otros factores, su puesta en vigencia favorece la disminución de la violencia doméstica y el incentivo de practicar una más activa participación política (Campos, 2013). Estas afirmaciones tan positivas deben, sin duda, ser contrastadas con los resultados concretos y documentables en cada caso, puesto que no siempre existe una relación tan "causa/efecto" entre acceso a las microfinanzas por parte de las mujeres y los beneficios multinivel que se señalan. Además, las mayores críticas pueden venir a la hora de medir estos impactos en los territorios, pasando de una dimensión personal/organizativa de las mujeres a las dinámicas propiamente territoriales de escala.

Otro tema crítico es que sin formación integral sobre sus derechos y el fomento de la solidaridad es difícil que se reconozcan como sujetos, ya que tienden a verse solamente como madres y a sus familias como el último fin de sus actos y sacrificios, aumentando su carga horaria y su subordinación, antes que incrementando su desarrollo personal, su identidad como mujeres y, fundamentalmente, su empoderamiento⁴⁶ social, económico y político.

Sin embargo, la notable visibilidad de las organizaciones de mujeres a partir del manejo de los fondos rotatorios y el trabajo emprendido por el Ministerio de la Mujer permitió que también las autoridades locales se interesaran en las necesidades y demandas de las mujeres y las incluyeran en los planes de desarrollo local. Fue posible así establecer un convenio entre este organismo, los municipios y las organizaciones de mujeres, lo que les facilitó el acceso a otros recursos municipales.

Una vez establecida la relación con el municipio, las mujeres empezaron a promover la realización de audiencias públicas en las que tuvieron la oportunidad de dialogar con las autoridades sobre sus problemas, cuestionarles y también solicitar incentivos para sus fincas. Como respuesta, en la mayoría de los casos las autoridades municipales incluyeron presupuesto destinado al financiamiento de proyectos productivos para las mujeres, así como apoyo en infraestructura para las ferias locales de venta de productos de las mujeres. En uno de los municipios las mujeres se pusieron como objetivo que el Municipio creara una Secretaría de la Mujer, y lo lograron.

⁴⁶ Gita Sen define el empoderamiento como parte de un proceso para ganar poder, tanto para controlar los recursos externos como para el crecimiento de la autoestima y capacidad interna, que nace al interior de las personas en forma individual o colectiva, siendo el colectivo fundamental para el empoderamiento de las personas. De lo contrario, las opciones son limitadas. (Sen, 1998).

Esta visibilidad también les valió a las mujeres un mayor protagonismo fuera de su territorio, ya que las lideresas tuvieron la oportunidad de ser invitadas a participar en la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), en el Grupo Género, y a formar parte del Comité Nacional de la Agricultura Familiar a nivel nacional.

La capacidad adquirida por las mujeres en la ejecución de proyectos productivos les dio la suficiente experiencia para seguir apostando en los mismos rubros o incursionar en otros. La oportunidad de emprender nuevas iniciativas productivas, que en otros momentos habían sido consideradas de hombres, ha roto paradigmas y les ha servido a las mujeres para reconocer sus infinitas potencialidades emprendedoras, más allá de lo socialmente establecido para ellas.

La autonomía económica generada en las mujeres permitió que ellas se identificaran como productoras con derechos propios, lo que impactó positivamente en su propia autoestima y autovaloración. Las mujeres crecieron en liderazgo comunitario y fueron capaces de interactuar con otros actores políticos y sociales, tanto en sus mismas comunidades como a nivel distrital y a nivel departamental. Por otro lado, la experiencia ganada y la formalización de sus organizaciones lograda con el proyecto les permitieron el acceso a otros proyectos del Estado y de organismos internacionales.

La situación de pobreza en la que se encontraban las mujeres y sus familias hizo que la posibilidad de apoyo para la generación de ingresos fuera un factor clave de interés hacia el proyecto. Sin embargo, también acarrió problemas, debido a que los referentes de partidos políticos tradicionales buscaron aprovecharse para desprestigiar el proyecto y desarticular las organizaciones de mujeres. Esto se ha visto especialmente en Caazapá, donde los liderazgos partidarios están en manos de caudillos que se resisten a perder el control de las comunidades.

En efecto, representantes de algunos partidos políticos visitaban a los grupos diciendo que el dinero que habían recibido no debía ser devuelto porque “es dinero para los pobres”, y que “no hacía falta organizarse”, ya que ellos estaban allí para apoyarlas en lo que necesitasen. Lejos de sentirse criticadas o amedrentadas, las mujeres se sintieron fortalecidas y decididas a llevar adelante sus proyectos productivos con la finalidad de ganar experiencia, generar ingresos y acrecentar el Fondo Distrital de Inversiones Productivas⁴⁷ para que les siguiera siendo útil en futuros emprendimientos.

“Los políticos se acercaban para convencernos de que no hacía falta estar organizadas. Sin embargo, nosotras comprendimos que lo que querían era tenernos ‘atadas’ a ellos, que dependamos de ellos. Nosotras no le debemos nada a nadie, solamente agradecimiento al Mi-

47 Nombre creado por las mismas mujeres para los fondos rotatorios.

nisterio de la Mujer por confiar en nosotras y a nosotras mismas por el esfuerzo que estamos haciendo para fortalecer este fondo”.

La presión social también fue un obstáculo al inicio y se reflejaba en la incredulidad y la duda de mucha gente, especialmente hombres, fuesen esposos, técnicos o autoridades, de que las mujeres fueran capaces de manejar los fondos en sus propias organizaciones.

El proyecto ha finalizado, por lo que el Ministerio de la Mujer ha establecido un sistema de seguimiento cada seis meses. Actualmente, todos los grupos se encuentran en la tercera etapa de implementación de sus fondos rotatorios, que son otorgados por sus organizaciones como crédito, con un reglamento de uso diseñado participativamente que sirve de guía para asegurar la sostenibilidad económica.

A esto se agrega el impulso más fuerte de las mujeres hacia la promoción y defensa de sus derechos como mujeres y como campesinas y hacia el logro de otras reivindicaciones en salud reproductiva y educación, para lo cual utilizan a los gobiernos locales de manera a convocar a las instituciones del Estado central para establecer planes de trabajo locales.

Quedan desafíos por enfrentar tales como la presión política partidaria, que es muy fuerte en las zonas rurales, lo que requiere de aprendizajes nuevos y del establecimiento de alianzas de las mujeres con otros actores sociales del territorio para definir estrategias posibles para neutralizar su efecto negativo en las organizaciones.

Otro desafío importante es el esfuerzo de fortalecimiento que requiere la agricultura familiar por parte del Estado para enfrentar el creciente avance del agronegocio de la soja transgénica en detrimento de la producción diversificada de alimentos. Las mujeres están empezando a tomar conciencia de este punto, por lo que han iniciado el planteamiento a las autoridades locales y nacionales en las audiencias públicas.

Finalmente, un último desafío está relacionado con la mayor complejidad que va adquiriendo el Fondo, lo que obliga a las organizaciones a profundizar en los manejos administrativos y financieros para la transparencia contable. La escasa formación financiera de las mujeres es una limitación que puede superarse con mayor preparación en el tema.

Amerita, igualmente, un estudio más profundo para determinar el impacto real de estos fondos rotatorios en la economía de las mujeres. En este sentido, el acompañamiento que el Ministerio de la Mujer pueda brindarles servirá para consolidar los logros y profundizar aún más en la conciencia de sus derechos humanos como mujeres, como productoras y como ciu-

dadanas, a partir de los logros económicos que pudieran alcanzar con los microcréditos.

Habiendo detectado los desafíos post proyecto, y aún ante la presencia de logros importantes para las mujeres -que, además, vienen siendo monitoreados-, claramente no nos encontramos frente a un proyecto que haya incorporado el enfoque territorial. Un indicador es que no se están cuestionando las principales dinámicas agroeconómicas del contexto, las mismas que -en su lógica modernizante- pueden erosionar por completo la base de agricultura familiar que es el principal sustento de vida de las mujeres y, por ende, también sus logros en términos económicos.

Es difícil pensar que sólo con la organización de mujeres, la articulación con gobiernos locales y un buen uso microfinanciero -factores muy destacables, por cierto- puedan estimularse transformaciones institucionales y productivas de envergadura que involucren a los actores -hombres y mujeres- del territorio bajo nuevos parámetros de calidad de vida.

4.3 EL CASO DE LAS MUJERES MICROEMPRESARIAS DEL DEPARTAMENTO DE CAAGUAZÚ

4.3.1 EL CONTEXTO TERRITORIAL

El Departamento de Caaguazú forma parte de la región de colonización o recampesinización, con 22 distritos y más de 500.000 habitantes. Tiene una población joven y de indígenas que llega a más de 7.000 personas. A pesar de una gran urbanización de sus principales ciudades, todavía la población rural tiene un peso preponderante. Es el principal productor de mandioca del país y predominan los rubros hortícolas, sésamo, porotos y maíces, todavía relacionados con la agricultura familiar. La producción porcina y aviar también son rubros importantes que son vendidos en las ferias distritales.

El Departamento tuvo un acelerado crecimiento poblacional entre los años 1962 y 1972, potenciado como el eje de desarrollo hacia el este, cuyo hito fue la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, en la frontera con el Brasil. La expansión de la agricultura y la ganadería y la construcción de rutas hacia el este y el norte, donde se ubicaban las mayores reservas forestales del Bosque Atlántico, fueron motivo para la gran deforestación que convirtió a la zona en grandes extensiones de tierra arenosa y casi desértica (Canese, 2008). Su mismo nombre Caaguazú significa bosque grande; también a su capital la llamaban "la capital de la madera", lo que sugiere la abundancia de bosques antes de la modernización agrícola en la zona.

De acuerdo al monitoreo de WWF Paraguay, entre diciembre de 2013 y agosto de 2014 en Caaguazú desaparecieron 687 hectáreas de bosques nativos. En tanto que la producción de la soja se quintuplicó en los últimos 10 años. En los últimos cinco años se sembraron más de 80.000 has., considerando que en la zafra 2007/08 se sembraron 318.664, creciendo a 400.609 has. en la zafra 2012/13.

En términos de organización, Caaguazú ha sido una zona combativa de campesinos y campesinas ya en tiempo de la dictadura⁴⁸. Esta zona también vio nacer al Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) y a la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI).

⁴⁸ La protesta de un grupo de campesinos en marzo de 1980, conocida como el caso Caaguazú, desató una de las represiones más duras contra el campesinado en época de la dictadura, que ocasionó varios muertos y desaparecidos.

La mayoría de las mujeres rurales del departamento se dedican a la agricultura y ganadería de pequeña escala, generando ingresos mediante la venta de sus productos en las ferias distritales.

El MAG, a través de la asistencia técnica y la implementación de algunos proyectos de desarrollo rural, es la institución que acompaña a los grupos. En ese marco trabaja el SIGEST en el Departamento, pero articulando sólo instituciones, sin la participación de las organizaciones sociales.

En este Departamento se desarrolló una de las experiencias del Programa de microempresarias, en el marco del Programa Paraguay Rural.

4.3.2 EL PROYECTO EMPODERAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS POBRES RURALES Y ARMONIZACIÓN DE INVERSIONES – PARAGUAY RURAL (PPR)

Este proyecto fue financiado como préstamo por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por un monto global de USD 24.342.000, del cual el FIDA aportó el 62 %. Fue ejecutado por el MAG, desde mediados de 2007 hasta septiembre de 2013.

El proyecto, coordinado por un equipo técnico de la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) del MAG, fue ejecutado en cinco departamentos: Concepción, San Pedro, Caaguazú, Guairá y Caazapá.

Fue diseñado con el objetivo de “asegurar a los pequeños productores rurales y a sus organizaciones fortalecidas el acceso a los recursos productivos y a los servicios técnicos y financieros ya disponibles en el área del proyecto, e incorporar a los beneficiarios en los procesos nacionales de desarrollo socioeconómico”⁴⁹ a través de 3 componentes: a) construcción y fortalecimiento del capital social para el empoderamiento de las organizaciones sociales con enfoque de género, de manera que las mismas puedan identificar sus demandas y representar sus intereses, así como la pre inversión para la promoción de oportunidades de negocios agrícolas y no agrícolas y la implementación de los Planes de Negocio y Fortalecimiento (PNF); b) armonización de inversiones productivas financiadas por otras Instituciones Financieras Intermedias (IFIs) con el objetivo de ampliar y fortalecer la oferta de servicios técnicos, financieros y ambientales para las organizaciones a través de la implementación de los PNF, fondo de capitalización, plan piloto de regulación de tierras y estudios de habilitación

49 Ley N° 3.155 de creación del Convenio de Préstamo N° 667 Py, entre el gobierno del Paraguay y el FIDA.

ambiental; y c) diálogo político y articulación institucional para fortalecer las relaciones entre las diferentes políticas sectoriales, fuentes de recursos, planes y proyectos, con recursos para instituciones y el funcionamiento de un Foro de Diálogo Político.

El proyecto proveyó a las organizaciones de asistencia técnica y de capacitación mediante un plan de fortalecimiento que llevó a la elaboración de un plan de negocios con cuya implementación se buscaba elevar el nivel de ingresos de las familias beneficiarias con la mejora de la producción, procesamiento y venta asociativa de los productos.

La primera etapa de trabajo con las mujeres y los hombres consistía en el fortalecimiento del grupo con capacitaciones constantes; la segunda etapa, en identificar el proyecto productivo del grupo y la elaboración del plan de negocio; la tercera etapa era la defensa del proyecto ante los técnicos y, posteriormente, la implementación y el seguimiento del mismo. En todo este proceso, la capacitación y el acompañamiento fueron constantes.

Una estrategia del proyecto fue la inserción de las organizaciones en cadenas de producción y en redes para asegurar canales de comercialización asociativos. Las principales cadenas fueron: granos (sésamo, maíz, poroto), con 32 organizaciones; mandioca y batata, con 10 organizaciones; lácteos (leche y queso), con 42 organizaciones; frutas, hortalizas, y hierbas medicinales, con 14 organizaciones; en tanto que 28 organizaciones se dedicaron a otros rubros como panificados, piscicultura y materiales de cerámica, y 6 se involucraron en cadenas de ferias locales.

Mediante esta iniciativa se apoyó a 303 organizaciones con fondos, capacitaciones y asistencia técnica para la implementación de 267 planes de fortalecimiento y 268 planes de negocios, beneficiando a un total de 18.572 personas, de las cuales 10.981 fueron hombres (59 %) y 7.591 fueron mujeres (41 %). Más específicamente, los planes de negocio beneficiaron a las mujeres en un 39 % (Cuadro 17).

CUADRO 17: PLANES DE NEGOCIOS ELABORADOS

ESTADO	PLANES	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	FAMILIAS
Aprobados (a implementarse)	27	417	520	937	900
En ejecución	25	680	971	1.651	1.567
Concluidos	216	3.703	5.931	9.634	8.107
Total	268	4.800	7.422	12.222	10.574
%		39 %	61 %	100 %	

Fuente: Informe de Evaluación Final (MAG, 2014).

En términos de participación de las mujeres en el proyecto, el 35 % de las organizaciones asistidas fueron de mujeres. Sin embargo, no fue posible acceder a datos que permitieran conocer el monto recibido discriminado por sexo, lo que podría revelar las medidas no discriminatorias que el proyecto pudiera haber aplicado de manera diferenciada a hombres y a mujeres.

En general, en todos los departamentos los mayores beneficiarios fueron los hombres, con la excepción del departamento minifundario de Guairá, en el que fueron asistidas más mujeres que hombres. A pesar de la menor participación de las mujeres en el proyecto, éste puede considerarse pionero por haber sido uno de los primeros en incluir la dimensión de género explícitamente, además de contar en todo el proceso de implementación con el apoyo de una especialista al respecto.

En efecto, la consideración de la perspectiva de género ha sido transversal y permanente en el proyecto y en todas sus etapas, gracias a la inclusión de una asesoría de género, la cual actuó coordinadamente con las demás áreas, permeando en todas ellas para asegurar que los beneficios del proyecto llegasen también a las mujeres. Inicialmente, el proyecto tenía como meta llegar, al menos, al 30 % de mujeres beneficiarias, pero finalmente se llegó al 41 %. Como estrategia, se realizaron actividades de capacitación a tres niveles: a) la unidad ejecutora del proyecto y sus componentes; b) a nivel de todo el sistema MAG, y c) a nivel de las organizaciones y familias beneficiarias.

Un estudio comparativo de datos ex ante y ex post del proyecto indicó que el 65 % de las personas que cumplieron con su plan de negocio pudieron superar la línea de pobreza extrema, el 33 % mejoraron su vivienda y el 50 % su infraestructura productiva, en tanto que el 73 % aumentó la tenencia de animales mayores. El aumento de ingresos fue importante para el 55 % de las personas beneficiarias, y en especial para las mujeres, que llegaron a aumentar en un 121 % sus ingresos, en comparación con los hombres, que llegaron al 116 % (MAG, 2014).

La buena gestión de las técnicas mujeres también es un dato destacable, dado que, si bien fueron pocas (50) en comparación con los hombres técnicos contratados (189), ellas fueron mejor calificadas por las organizaciones (3,37) que sus compañeros (2,91).

Al finalizar el Proyecto Paraguay Rural en 2012, se dio inicio a otro proyecto denominado Paraguay Inclusivo, que también cuenta con el financiamiento del FIDA y cuyo objetivo es continuar fortaleciendo los logros del PPR. Muchos grupos de mujeres ya se incorporaron y están ampliando sus iniciativas productivas. En esta etapa se hace necesario abordar el tema del volumen de producción y la capacidad de las mujeres para realizar ajustes que permitan que ellas aumenten sus ingresos en forma sostenible.

En este programa se analiza más detalladamente uno de los grupos participantes: el Comité Mujeres Productoras MbokajaPoty (Cocotero en flor) en el Departamento de Caaguazú, creado inicialmente como comité vecinal, aunque su crecimiento como organización de mujeres se debe al Proyecto Paraguay Rural, que les apoyó con inversión productiva.

La organización está compuesta por 18 mujeres que tienen un promedio de 35 a 45 años y que se dedican a la venta de leche. Inicialmente, las mujeres del grupo, creado en el año 2007, se autodenominaron "defensoras de la niñez". Con este objetivo se plantearon apoyar el desarrollo de los niños y niñas en las escuelas de la comunidad trabajando coordinadamente con la ONG Plan Paraguay. Formaban parte de un grupo mixto de hombres y mujeres, pero posteriormente se dividieron en dos, uno de mujeres y otro de hombres. En esa etapa, recibieron la visita de extensionistas de la DEAg del MAG, quienes les pusieron en contacto con el Proyecto Paraguay Rural, al cual decidieron incorporarse para fortalecer su rol de productoras.

En la primera fase del proyecto la atención estuvo puesta en el fortalecimiento organizativo para, en la segunda fase, elaborar el Plan de Negocios Lechero, que permitió al grupo el acceso a la producción y a la articulación con otras instituciones de apoyo para la asistencia técnica y la sanidad de los animales.

“En el mes de junio de 2011 presentamos todos los documentos de nuestro comité, nos incorporamos al Plan de Fortalecimiento y luego fuimos todas juntas a defender nuestro proyecto. En marzo del 2013 pudimos comprar dieciocho vacas, una por cada socia. Para negociar el mercado nos unimos a otro comité y fuimos a ofrecer nuestro producto a La Fortuna, y ahí pudimos empezar a vender a partir de junio del 2013; ahí sí pudimos decir que se cumplió nuestro sueño”.

Se contactó con varias empresas, articulando esfuerzos con otros grupos para llegar a la comercialización. Luego de varias negociaciones, pudieron llegar a acuerdos con una empresa, La Fortuna, que actualmente se encarga de acopiar la leche de la misma organización de las mujeres, quienes manejan un tanque enfriador de leche con capacidad de 500 litros. Diariamente se entrega un promedio de 325 litros diarios, lo que supone un ingreso de aproximadamente USD 3,250. Si bien la rentabilidad aún debe mejorar, las mujeres valoran el ingreso seguro lo que les permite planificar para aumentar el hato lechero.

“En el mismo mes de junio de 2013 fuimos a solicitar un crédito a VISION BANCO para comprar forrajeras de más calidad, y en noviembre de ese mismo año ya devolvimos el crédito. Hoy cada socia tiene una forrajera para facilitar la alimentación de los animales. Solicitamos nuevamente otro para comprar más vacas, lo que conseguimos sin problemas en el mes de enero de 2014, dado que tenemos un fondo de garantía que extendimos a dos años más. Nuestra meta es que a 5 años cada socia pueda contar con 5 vacas como mínimo para producir”.

Para la alimentación de los animales cada socia cultiva y prepara el forraje, aunque también complementan la alimentación con otros productos que son traídos de zonas aledañas por comerciantes con quienes los negocian.

La salida del ámbito doméstico para incursionar fuertemente en lo productivo y social no fue fácil, y supuso negociaciones por conflictos generados al interior del hogar, especialmente con los esposos.

“Al principio fue muy difícil, algunos de nuestros mismos maridos nos decían que éramos haraganas y que era nuestra excusa para salir de la casa, pero igual peleamos para asistir a las reuniones y a las capacitaciones. Todas las organizaciones de nuestra comunidad estaban conformadas por hombres y nosotras fuimos las primeras en participar comunitariamente como mujeres. Con el tiempo demostramos que nuestra salida es beneficiosa, incluso mejoramos nuestras relaciones de pareja y de familia”.

Las mujeres, al generar ingresos, ven lo educativo como inversión y canalizan una parte importante de sus ganancias en la educación de sus hijos/as.

“Antes, si nuestros hijos iban hasta el noveno grado ya era lo máximo. Ahora ya asisten a la universidad, casi todas tenemos hijos e hijas que van a la universidad, estudiando carreras como: nutrición, agronomía, enfermería, y todo con el dinero que nosotras las mujeres llevamos a nuestras casas”.

4.3.3 ANÁLISIS DEL CASO

La clara definición de una asesoría permanente de género en el proyecto fue un elemento decisivo para que muchos grupos de mujeres tuvieran la oportunidad de desarrollar emprendimientos productivos agropecuarios y accedieran a fondos no reembolsables. Sin embargo, para que el éxito sea sostenible faltó el apoyo para el fortalecimiento organizativo de mujeres y su articulación con otros grupos, tanto a nivel distrital como departamental. Asimismo, faltó la participación de las organizaciones en las mesas de coordinación departamentales, en las cuales pudieran negociar y aportar para las políticas públicas territoriales.

No obstante, la actividad productiva generó un cambio en las mujeres que anteriormente se veían como amas de casa, sin posibilidades de interactuar con otras mujeres, sin ninguna proyección al ámbito comunitario ni acceso directo a los servicios de crédito y asistencia técnica. La posibilidad de ser gestoras de sus propias decisiones colectivas les elevó la autoestima y hoy también se sienten productoras agrícolas, además de ciudadanas. En efecto, en el proceso de la experiencia las mujeres fueron adquiriendo mayor conciencia de género a través de talleres en los que se fueron descubriendo en su rol productivo como generadoras de ingresos, y así desmitificar la idea de que los hombres eran los únicos proveedores de la familia.

La conciencia de sentirse productoras les dio la posibilidad de relacionamiento con otros actores, especialmente en el mercado. Este ha sido un aspecto importante en el crecimiento como mujeres capaces de llevar a cabo actividades productivas sin el involucramiento de los hombres. La capacidad de negociación generada colectivamente les ha valido el respeto de los hombres y la autoafirmación de las mujeres, quienes se dieron cuenta de sus cualidades de emprendedurismo. El apoyo recibido por parte de las instituciones fue también un elemento crucial, dado que la escasa preparación en temas administrativos y técnicos se constituye en factores limitantes para los grupos, especialmente de las mujeres, que no han tenido históricamente las mismas oportunidades que los hombres.

Según los y las protagonistas de este caso, su desafío más importante es conformar una cuenca lechera en articulación con otros grupos para formar cadenas de valor con empresas lácteas. Contar con mayor volumen de producción es crucial, y debe lograrse también a través del incremento en el número de productoras y productores de leche, para así tener mayor poder de negociación con la industria. Por otra parte, la búsqueda de diversificación de los canales de venta, la mayor productividad del rubro y posible valor agregado son aspectos que deben ser abordados para disminuir la vulnerabilidad económica a que están expuestos los grupos.

Al igual que en el anterior caso, tenemos evidencias de un fortalecimiento de las mujeres a partir de una dimensión económica que luego empieza a mostrar ciertos efectos en el acceso a otros activos. En la dinámica de implementación del proyecto se trabajó la articulación de los emprendimientos a la economía territorial y extra-territorial, buscando estimular las alianzas para potenciar cadenas productivas con empresas privadas. El hecho de que no se tenga información económica clara sobre los resultados en términos de ingresos y empleos también permite preguntarnos sobre la escala y sostenibilidad de lo logrado.

Sin embargo, el enfoque territorial no fue considerado en el proyecto. La lógica principal es esencialmente la tradicional de las cadenas de valor por rubro. No se presta mayor atención, por ejemplo, a la conformación de una canasta de bienes y servicios de base territorial que permita, más allá de un acceso diversificado a los mercados, también un reconocimiento y valorización de los recursos locales por un lado y, por otro, una mayor inclusión de productores y productoras en distintos tipos de cadenas de valor de maneras más integradas. Tampoco hay evidencias de que la suma de los planes de negocios haya contribuido a dinamizar el territorio como tal.

4.4 EL CASO DE LAS MUJERES INDÍGENAS NIVACLÉ DEL CHACO PARAGUAYO Y AVA GUARANÍ DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO

4.4.1 EL CONTEXTO TERRITORIAL

El Departamento de Boquerón, ubicado en el Chaco Paraguayo, pertenece a la región de la agricultura capitalista cooperativizada. Es el departamento más grande del país con 91.669 km², y el segundo con mayor población indígena en el Paraguay, aunque su población total de aproximadamente 63.000 habitantes apenas representa el 2 % de la población total del país. Es una de las regiones más secas del país, aunque también es propensa a sufrir inundaciones en casos de lluvia prolongada por el tipo arcilloso de baja permeabilidad de sus suelos.

El Departamento está ubicado en la región del Gran Chaco Americano, donde habitan 8 etnias indígenas que conviven con colonias paraguayas y menonitas en grupos bien diferenciados, convirtiendo al Departamento en uno de los más pluriétnicos y multiculturales.

La población menonita es la que se encuentra en mejor situación económica, sus viviendas y caminos están en muy buenas condiciones, así como los servicios básicos, lo que se refleja en un alto estándar de vida. Manejan la mayor industrialización láctea y cárnica del país con alta tecnología, dentro de un marco de desarrollo de la ganadería de alta genética extensiva e intensiva.

La población campesina y de ganaderos de pequeña escala conforma el grupo minoritario, caracterizado por niveles de pobreza que se traducen en viviendas precarias y trabajo extrapredial como peones de estancias.

El tercer grupo es el de los indígenas, que constituyen el 44 % de la población del departamento y se encuentran dispersos, viviendo en grupos familiares, la mayoría en condiciones paupérrimas por falta de viviendas dignas, de servicios de educación y salud y por el bajo nivel de infraestructura de agua y producción.

Uno de los fenómenos que se está intensificando en la zona es la deforestación masiva de sus bosques, considerada una de las peores del planeta. De acuerdo al monitoreo de Guyra Paraguay⁵⁰, en los años 2010 y 2011 se llegó a picos de deforestación máximos de hasta 1.400 has. por día en promedio, tasa que se incrementó hasta a más de 2.000 has. por día, durante 2012 y 2013.

De los tres países que conforman el Gran Chaco Americano, Paraguay fue el que alcanzó el mayor porcentaje de áreas deforestadas (236.869 has) en el 2013, seguido por Argentina (222.475 has) y Bolivia (42.963 has). Esta deforestación agresiva ejerce presión negativa sobre la fauna y flora, con una tendencia progresiva de pérdida de la biodiversidad del territorio.

Entre los grupos étnicos de la región está el pueblo indígena Nivaclé, que se halla ubicado a 680 kilómetros de Asunción, en el territorio denominado Escalante, cercano a la ciudad menonita de Filadelfia. El pueblo Nivaclé es el tercer pueblo indígena con mayor población en el país (15 %), habiendo el territorio desde tiempos inmemoriales.

Habitaban las riberas del río Pilcomayo, y como pueblo nómada, se nutrió con los frutos de la naturaleza, asegurando su alimentación según épocas estacionales. Su ecosistema les proveía de lo necesario para mantener su soberanía alimentaria, aunque con el tiempo han experimentado cambios que afectaron negativamente a las comunidades, como las represas hechas por los hacendados en el curso del río que provocaron la disminución notable de peces, parte importante de su alimentación.

Tienen una economía de subsistencia y se nutren de la caza, la pesca y la recolección de miel, animales silvestres y frutas. En los últimos 10 años se insertaron más fuertemente al mercado de trabajo de las ciudades menonitas cercanas, realizando los trabajos peor pagados en los supermercados y en las industrias lácteas.

Los caminos asfaltados no llegan a las comunidades indígenas y la red de caminos comunales está en mal estado, por lo que el traslado y la comunicación representan un alto costo adicional para los indígenas.

La urbanización es un rasgo que los indígenas van adquiriendo cada vez más, ya que muchas familias migran y buscan instalarse alrededor de las ciudades para tener acceso a la salud, educación y empleo, debido sobre todo a la destrucción de su hábitat y de sus fuentes de alimentos; esta migración a las ciudades trae como consecuencia el desarraigo y el aumento de la prostitución y trata, principalmente, de las mujeres jóvenes.

50 Guyra Paraguay (2015).

Los cargos públicos y electivos en instituciones municipales y regionales están ocupados en su mayoría por menonitas o por hacendados paraguayos. Los indígenas, a pesar de ser mayoría en la región, no ocupan cargos importantes, salvo alguno, como el de Encargado de Asuntos Indígenas en algún municipio o gobernación o excepcionalmente como concejales. Por otro lado, si bien existen todavía organizaciones indígenas poco consolidadas, la mayoría de ellas está en un proceso de fortalecimiento y tienen mayor presencia en los eventos públicos en los cuales se debaten temas que les afectan.

En el caso de las Mujeres de la Comunidad Indígena Río Corriente-mi, se encuentran ubicadas en el Distrito de Capiibary, Departamento de San Pedro, que se encuentra a 235 kms. al norte de la capital del país. Se trata de una zona elevada, ubicada en la Sierra de San Joaquín. Posee todavía tupidos bosques y varios arroyos importantes. Hasta los años 80 la zona tenía grandes extensiones de bosques naturales. Sin embargo, tras la ocupación de los militares se inició la explotación indiscriminada de los bosques a lo largo de toda una década (JICA, 2000).

La pavimentación de la ruta que une el distrito a otras regiones ha sido importante para el despegue económico de la zona, dedicada fundamentalmente a la agricultura y a la ganadería. Las pocas industrias que existen son madereras, pero se encuentran en proceso de extinción por la deforestación salvaje de la zona. Los empleos en la zona están principalmente en el comercio, la docencia y el empleo doméstico. La instalación de oficinas del Estado central en la zona también generó mayor empleo, aunque aún de manera muy limitada.

Algunos programas sociales del Estado como Tekoporã y Adultos Mayores se implementan en la zona. El primero dirigido especialmente a mujeres jefas de hogar. La asistencia técnica la brinda el MAG, y la atención sanitaria corre a cargo del Ministerio de Salud, a través del Centro de Salud de Capiibary.

Cuenta con una escuela agrícola desde el año 2001, que imparte el Bachillerato Técnico Agropecuario y en la cual cursan sus estudios jóvenes mujeres y hombres de diversos departamentos. En el mismo predio funciona el Centro Forestal Experimental de Capiibary, creado en el año 1997, que mantiene una riqueza forestal de 5.000 hectáreas. Durante el fortalecimiento a través del Proyecto de Reforestación de la Región Oriental, financiado por la cooperación japonesa, el Centro Forestal tuvo gran influencia en las comunidades de la zona. Lastimosamente, pasó a ser dirigido por el Instituto Forestal Nacional -INFONA- al finalizar el proyecto, y no se potenciaron los resultados del proyecto, por lo que el mismo perdió vigencia.

4.4.2 ASOCIACIÓN DE MUJERES ARTESANAS NIVACLÉ Y MUJERES DE LA COMUNIDAD INDÍGENA RIO CORRIENTE-MI

En este contexto, en el año 2000, un grupo de 10 mujeres artesanas Nivaclé inició un proceso organizativo que surgió para poner solución a la problemática de la venta de las artesanías hechas por ellas y vendidas por los hombres, quienes no les retornaban el dinero, perdiéndolo en los bares de la ciudad. También existían muchos casos de violencia hacia las mujeres, ejercida en particular cuando ellas reclamaban sus derechos.

Otro tema que preocupaba a las mujeres era la aculturación de los jóvenes con el avance de la “modernidad”, que generaba la pérdida de la identidad indígena. El cambio de conducta se manifestaba también por la violencia en el trato a los ancianos y la pérdida de respeto.

“Entonces nos reuníamos las mujeres y empezamos a hablar, solamente hablar y hablar de nuestros problemas y del sentido de la organización y cómo llegar a eso. Sabíamos que los hombres no nos acompañarían”.

Los hombres no las acompañaron porque vieron la organización de las mujeres como una amenaza a su autoridad, más que a la identidad indígena. A ese rechazo también se unieron las religiosas católicas que trabajaban en las comunidades. Ellas les hablaban de la perdición, diciéndoles que el pensamiento de organizarse como mujeres no era un pensamiento indígena sino occidental, y eso suponía el atropello de su dignidad como mujeres indígenas.

A pesar de estos obstáculos, las mujeres persistieron y buscaron apoyo en el Proyecto Prodechaco⁵¹, que se implementaba en la zona. Al comienzo, los técnicos se sorprendieron por la presencia de las mujeres indígenas, dado que son los hombres indígenas los dueños de la palabra y los encargados de hablar con los blancos en representación de la comunidad. Sin embargo, ellas fueron bien recibidas y pudieron establecer un vínculo con el proyecto. Con ese apoyo, comenzaron a visitar otros pueblos del territorio para reunirse con otras mujeres para seguir hablando de sus problemas, pero empezaron a ser vistas como “peligrosas” por los hombres indígenas. En muchas comunidades les cerraron las puertas porque no habían solicitado permiso a los hombres para hablar con las mujeres.

“Cuando nos negaban el uso de un local comunitario para reunirnos, igual nos reuníamos bajo los árboles como es nuestra costumbre. Les decíamos a las mujeres que no debían tener miedo. Así, lentamente, los hombres fueron aceptando, porque nosotras también en las asambleas comunitarias les reclamábamos nuestro espacio propio”.

51 Proyecto con apoyo de la Comunidad Europea 1999-2004.

Con el tiempo fueron conociendo otros grupos y contactaron con la Coordinadora del Pilcomayo, la Coordinadora de Mujeres del Paraguay y otros grupos más pequeños, descubriendo que todas las mujeres compartían los mismos problemas. Eso les dio mayor fuerza y empezaron a unirse también con mujeres de otras etnias. Así fueron derribando desconfianza y enemistades, construyendo lazos más allá de los territorios limitados por la población blanca. También encontraron hombres y jóvenes solidarios, a los que ellas les habían ayudado para conseguir apoyo para cursos de informática u otras necesidades. Se sintieron más fuertes al encontrar también la solidaridad de los hombres jóvenes, porque eso permitió que los otros fueran aceptando lo que ellas decían.

Pronto se convirtieron en la primera organización de mujeres indígenas, y empezaron a recibir apoyo de organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-, que se acercó a ellas para fortalecer el desarrollo de su actividad artesanal.

El Proyecto Prodechaco les siguió ayudando en los primeros años de la producción para la mejora de la calidad y la venta de los productos. Así mejoraron e innovaron algunos diseños de los que ya estaban realizando en el telar. Incursionaron en otras artesanías, como bolsos de caragatá⁵², apliques y ponchos de lana de oveja. En la medida en que se sentían con más capacidad para vender, buscaron aliados en otras instituciones y en personas individuales, que su vez les apoyaron con otros contactos comerciales.

“Nosotras mantenemos nuestros diseños, aunque variamos con el tinte. Cada mujer hace su propio tinte, que es diferente al de las demás, no utilizamos químicos. Las jóvenes van creando otros colores, pero sin perder lo ecológico, proveído por la misma naturaleza. Las habilidades que tenemos las personas son sagradas y nos sirven para crecer en dignidad humana. Eso es lo que queremos, que la gente de afuera vea en nosotras y valore nuestra identidad”.

Consiguieron organizar y también participar en ferias donde vendían sus artesanías a muy buen precio, llegando no sólo a los pueblos cercanos, sino también a las ciudades más alejadas, como Asunción. Mientras la mayoría realizaba los trabajos, una o dos de ellas viajaban para vender o buscar mercados.

52 Planta de bosque, de la cual se extraen fibras para confeccionar bolsos, cintos y otros artículos. Nombre científico: Bromeliabalansae.

El hecho de generar ingresos y controlar el uso de los mismos les dio mayor autoestima y confianza en sí mismas, lo que fue afianzando el liderazgo dentro de las mismas comunidades. La capacidad de las mujeres de interactuar con el mercado les ha abierto otras oportunidades para la venta de sus artesanías.

Al principio no fue fácil la relación con las autoridades locales, porque no tomaban en serio a las mujeres, ya que tradicionalmente la voz de la comunidad eran los hombres; por otra parte, con los hombres les había resultado más fácil negociar ciertos temas y hasta imponerles condiciones. Sin embargo, la costumbre de imponer criterios tropezó con la determinación de las mujeres de dialogar y no aceptar imposiciones.

“Entonces, en algunos municipios se pusieron a escucharnos. Nuestra fortaleza es nuestra identidad indígena, nuestro idioma, nuestras creencias, y nosotras les decíamos: si quieren ayudarnos deben respetar eso. Somos nosotros los que debemos tomar decisiones y no ustedes por nosotros”.

En el 2008 se consolidó el Movimiento de los Pueblos Originarios y las mujeres se organizaron como Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay. Actualmente también se relacionan directamente con el Estado a través del INDI, que apoyó el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas realizado en julio del año 2014. También en septiembre del 2014 lograron que en la Primera Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas celebrada en Nueva York una mujer indígena formara parte de la delegación oficial del Paraguay.

Los logros de la lucha de las mujeres han sido importantes, ya que ellas fueron capaces de defender con firmeza sus derechos a organizarse, sin que ello suponga una ruptura con su cultura. Asimismo, hoy ellas manejan el negocio de la venta de la artesanía que producen: saben cuánto ganan, cómo administrar sus ingresos y cuánto ganan sus maridos. Los cambios culturales que se dieron en ellas permearon el ámbito doméstico y el ámbito comunitario, contribuyendo a modificar patrones culturales discriminatorios para los derechos humanos de las mujeres.

“El aporte monetario que las mujeres traemos al hogar nos dio mayor liderazgo dentro del hogar y en nuestras comunidades. Además, también ganamos el respeto de los hombres. Ahora hay más apertura de parte de ellos cuando hablamos. Ahora ellos ven que nosotras sabemos y nos respetan y escuchan. Todavía hay hombres que toman la voz de las mujeres y hablan por ellas, pero eso no pasa ya cuando la mujer indígena está organizada y habla por ella misma”.

La violencia de género ha sido otro de los temas en estos grupos. Sobre este flagelo han logrado concienciar a muchas mujeres indígenas y han logrado también mayor conciencia de los hombres. Cuando el líder es la persona que apoya y entiende el tema, contribuye a que la comunidad reaccione positivamente.

“Ellos deben entender que golpear a las mujeres y a los niños mata la dignidad familiar. Esto tratamos de inculcar en los jóvenes para que tengan un futuro de paz y de ayuda mutua con sus parejas. Tenemos que revalorizar nuestras costumbres ancestrales viviendo en armonía con la naturaleza y entre humanos que somos”.

La comunidad indígena Ava guaraní Río Corriente-mi está compuesta de 16 familias, unas 80 personas, que habitan en un predio de la parcialidad indígena de 220 hectáreas. Esta comunidad está relacionada con otras 10 comunidades indígenas de dos etnias: Aché y Ava Guaraní. En la comunidad viven ocasionalmente personas de otras etnias, lo que muestra el grado de interacción que tienen con otros grupos indígenas. Esto es poco frecuente, pero se da especialmente en Río Corriente-mi, que es considerada una comunidad modelo por la diversidad de actividades económicas que ejecuta. Esta comunidad tiene también la particularidad de ser dirigida por una mujer joven que asumió al cargo de lideresa en el año 2009, apoyada por las demás mujeres.

“No es fácil que una mujer lidere una comunidad, pero en mi caso se dio porque también las mujeres valemos. La palabra cacique fue impuesta a nosotros por los blancos y no nos gusta, yo soy dirigente o lideresa de mi comunidad y tengo el respeto de los hombres”.

La comunidad todavía posee 50 hectáreas de bosques y 80 hectáreas de pasto natural. Una parte de sus tierras la utilizan para la agricultura, cultivando productos para el consumo y para la venta. Se dedican a la apicultura con 14 cajones y ganado menor de aves, ovejas y cabras, para el consumo. El sésamo y la miel lo venden en la ciudad de Capiibary, y allí negocian los precios y por el dinero de la venta realizada traen a sus comunidades los productos que no producen. Una parte del terreno es apto para la piscicultura, por lo que también están preparando cuatro estanques de peces para ampliar la producción.

“La idea es tener varios estanques de peces, especialmente tilapia, porque es más apreciada para la venta. Alrededor de los estanques queremos establecer una actividad recreativa para que la gente venga y pesque en los estanques. De esa manera tendremos una fuente más de ingresos”.

La dinámica comunitaria es colectiva. Las decisiones se toman en consenso en base a la propuesta de la lideresa a la comunidad. Antes y después de cada salida de la comunidad, sean hombres o mujeres, se reúnen y comentan sobre sus actividades.

“Así nos acostumbramos. Así todos en la comunidad saben lo que se va hacer y los resultados que traen las personas al volver a la comunidad”.

Las mujeres, desde que el liderazgo está en manos de una de ellas, tienen mayor protagonismo. Así han establecido la norma de no ingerir bebidas alcohólicas dentro de la comunidad. La persona que lo quiera hacer debe salir de la comunidad para ello. Esta medida es importante considerando que uno de los flagelos más destructivos de las comunidades indígenas es el abuso de las bebidas alcohólicas, que trae aparejados otros problemas como la violencia y el abuso sexual contra mujeres, niñas y niños.

Las mujeres trabajan principalmente la artesanía en madera, tallando figuras de animales que venden en las ciudades aledañas y en la capital Asunción. Las técnicas artesanales son transmitidas en las familias, y se realizan desde temprana edad. Ellas prefieren realizar su trabajo como “les nace”, quieren seguir tallando de acuerdo a su propia forma de ver la naturaleza.

“Estamos orgullosas de la manera en que trabajamos la madera, porque mucha gente lo aprecia. Cada una de nosotras tallamos los mismos animales, pero sin embargo nuestros trabajos son diferentes. Es por la manera como cada una apreciamos la naturaleza. No necesitamos de escuela para eso”.

Ellas, sin embargo, querrían mejorar algunos implementos para acelerar el trabajo y mejorar la calidad.

“Si nosotras tuviéramos más herramientas podríamos tallar mejor, más rápido y darle un acabado más pulido al trabajo”.

Tienen un sentimiento fuerte de identidad y orgullo de pertenecer a su comunidad étnica. En ese sentido, la comunidad se siente orgullosa por ser autogestionaria y no caer en el alquiler de sus tierras a los brasileños para plantar soja transgénica.

“Sabemos de muchos hermanos vecinos que ya cayeron en la trampa del dinero porque sus bosques se van terminando y cada vez dependen más del dinero de afuera porque ya no pueden sacar nada del monte, porque les alquilaron a los brasileños y ellos tumbaron sus bosques para plantar soja y trigo”.

La tenencia de bosques naturales, en los cuales se encuentran aún muchos animales y hierbas medicinales, es motivo de orgullo de la comunidad, al tiempo de generar ingresos. Las mujeres conocen el valor medicinal de las hierbas y las venden en las ciudades. En algunas comunidades indígenas las mujeres están procesando el barro arcilloso con el agregado de hierbas medicinales que ellas preparan, con buena venta en las ciudades y a nivel internacional mediante el apoyo de una ONG.

Las ferias locales se constituyen en espacios importantes para la venta de sus productos y para desarrollar intercambios valiosos entre mujeres indígenas y campesinas. Otro espacio importante aprovechado por las mujeres de Río Corriente-mi es el encuentro mensual de indígenas y campesinas en la Asociación de Organizaciones de Capiibary, que nuclea a 25 comunidades. Esta asociación, conformada por más de 3.000 personas, está liderada también por una mujer. Forma parte del Consejo Comunitario de Salud, en el cual también participan otras instituciones, como la Intendencia Municipal y el Ministerio de Salud. Es la instancia de coordinación distrital que se creó mediante iniciativa de la sociedad civil organizada como mecanismo para relacionarse con el municipio y el Ministerio de Salud.

“Teníamos tantos problemas que un día nos propusimos reunirnos con el intendente y con la Regional de Salud del distrito. En esa reunión insistimos que nosotros necesitamos relacionarnos más de cerca con ellos para solucionar los muchos problemas de salud que tiene nuestra gente. La idea fue bien recibida por las autoridades, y entonces cada mes nos reunimos y vemos acciones puntuales que se necesitan hacer”.

Debido a la gran carencia de insumos y la deficiente atención sanitaria por el escaso plantel médico, surgió la idea de establecer un servicio de salud comunitaria a bajo costo para las 25 comunidades. La idea está aún siendo desarrollada y discutida por las comunidades.

Si bien hay algunos proyectos del Estado que llegaron a la comunidad, en la realidad todo el esfuerzo es autogestionario. Algunas experiencias no fueron muy positivas y eso hace que desconfíen de los diferentes gobiernos.

“Lastimosamente estos proyectos que vienen a nombre de las comunidades indígenas no hacen otra cosa que intentar separarnos y corrompernos. Ellos creen que porque somos indígenas y, encima, mujeres, somos ignorantes y nos vamos a someter a la burocracia que solamente trae confusión a las comunidades. Nosotras no vamos a aceptar así nada”.

Uno de los proyectos de desarrollo recientemente implementado en el distrito por el MAG está siendo muy cuestionado por las mujeres por su carácter verticalista, sin tener en cuenta a las comunidades y sus organizaciones.

“Ellos llegan y dicen: solamente vamos a trabajar con este grupo porque está en nuestra área de intervención, y entonces rechazan trabajar con otras personas de la misma comunidad porque viven un poco más lejos y ya no están en su área de trabajo. Entonces ellos llegan ya con sus ideas y nosotros solamente tenemos que estar de acuerdo. Esta clase de proyectos nos crea problemas con nuestra misma gente. Estos técnicos luego se van pero los problemas quedan con nosotros”.

La comunidad se articula mejor con el crédito formal a través de financieras privadas, antes que con el crédito estatal del CAH. Los créditos los destinan a la producción agropecuaria para la compra de semillas y herramientas básicas de cultivo y cosecha. Otra institución a la que recurren frecuentemente es el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones -MOPC- para el arreglo de los caminos que conducen a la comunidad.

“Aquí hay que moverse y buscar recursos de las instituciones, hacer que trabajen y que hagan su función. No podemos quejarnos de las autoridades locales, pero aún falta mucho para que vivamos con bienestar. Ahora estamos detrás del agua potable y de una escuela para la comunidad”.

4.4.3 ANÁLISIS DE LOS CASOS

Ambos casos corresponden a casos micro de comunidades en las que todavía se da una relativa autosuficiencia.

Para las mujeres Nivaclé la búsqueda de soluciones a sus propios problemas como mujeres fue el elemento movilizador, desafiando el poder de los hombres en sus comunidades hasta conseguir su propio espacio. Actuaron en defensa de su patrimonio cultural, que no se basó solo en la recuperación de sus costumbres familiares, sino también en el mantenimiento de su artesanía genuina.

La habilidad en la negociación en sus hogares la trasladaron a la comunidad y luego fuera de ella, sin imposición, pero de manera firme. El apoyo recibido por parte de externos fue positivo, porque las motivó a seguir unidas, a desarrollar sus capacidades de liderazgo y a sumar otros agentes a sus iniciativas.

El sentido de pertenencia de la territorialidad se expresa también a través del deseo de conservar los recursos naturales y culturales que alimentan su artesanía. Mantener la creatividad y las costumbres propias puede ir de la mano con una cuidadosa utilización de este arte como un vector de dinamización propio y distintivo para la colectividad de mujeres y su entorno.

Si bien este caso muestra una realidad a nivel micro, es importante resaltarla, porque representa el esfuerzo que realizan las mujeres indígenas en un mundo occidental adverso. Considerando las condiciones difíciles de todo tipo en las que se desenvuelven, ya sean geográficas, culturales, sociales, económicas, ambientales y políticas, han alcanzado una posición reconocida, y eso es indicativo del proceso de madurez alcanzado, y de sus posibilidades de mayor crecimiento.

Sin embargo, la relativa autonomía económica de estas mujeres es muy vulnerable por la amenaza de la deforestación y la creciente presión sobre las tierras indígenas, que ponen en peligro la existencia de la materia prima que necesitan para mantener su artesanía como fuente de ingreso. El fenómeno de la migración debido a la creciente dependencia de ingresos fuera de sus comunidades es una realidad que también les puede afectar en un futuro cercano. Esta situación, aún no abordada por las mujeres, puede cambiar radicalmente sus medios de vida.

El desinterés de las autoridades se refleja en la ausencia de políticas públicas territoriales y regionales que puedan potenciar los derechos de autonomía de los pueblos indígenas, su cultura y la recuperación del control territorial.

Por su parte, las mujeres Ava Guaraní aprendieron a relacionarse con otras mujeres organizadas y gestionar sus necesidades en su municipio. Se articularon y forman parte de la organización distrital, lo que les permite intercambiar productos y vender sus artesanías. A su regreso traen a su comunidad solamente lo que no producen.

Se sienten respetadas en el distrito y son invitadas a todas las actividades comunitarias que se realizan. Se ganaron el respeto de los hombres principalmente porque la economía de la comunidad está en manos de las mujeres, lo que les ayudó a establecer ciertas normas de convivencia para contrarrestar los actos de violencia surgidos por la ingesta de bebidas alcohólicas, evidenciando que la violencia contra las mujeres es un mal recurrente en las comunidades.

Sus artesanías se constituyen en un elemento importante de su identidad que tratan de mantener para transmitirla a las generaciones siguientes. No están ajenas a la tecnología que les puede facilitar el trabajo, como el uso de tornos eléctricos y pulidores, pero son conscientes de que estos implementos no deben afectar y cambiar el saber de las mujeres y sus experiencias, que son las fuentes inspiradoras de su trabajo.

Si bien la participación local les permitió contactar con las instituciones y con algunos proyectos para el acceso a proyectos productivos y asistencia técnica diferenciada, son acciones aisladas de escaso impacto, ya que una vez finalizados los proyectos quedan pocos resultados en la comunidad. En realidad, la sostenibilidad del modo de vida de esta comunidad es relativa, considerando que se desarrolla en un ambiente amenazante para su propia sobrevivencia, aunque las mujeres aún no son muy conscientes de esta situación.

El vacío de políticas públicas para el territorio es una constante, así como la falta de una visión global de la problemática. Igualmente, la articulación sobre el tema de salud es insuficiente para solucionar los grandes problemas de la zona, tanto ambientales como económicos y sociales.

Lo válido es la incipiente visión de articular esfuerzos en torno a la problemática sanitaria, ya que es elemento que al generar participación puede crear las bases para un desarrollo territorial. Sin embargo, estos esfuerzos pueden ser estériles si no se genera un desarrollo en el cual los gobiernos sub-regionales y regionales asuman su responsabilidad de gobernanza, buscando potenciar los activos culturales, sociales, políticos y económicos de las comunidades. Tal como dice Haudry de Soucy (2012): "Los emprendedores aislados, por más numerosos y entusiastas que sean, no pueden

hacerlo solos. Necesitan de autoridades locales y territoriales que se concentren en crearles un entorno favorable, un conjunto de medidas y enfoques que aumenten el valor y la creatividad/innovación en el territorio".

A diferencia de los casos anteriores, el territorio y la vocación/expresiones territoriales de sus pobladores son evidentes. Sin embargo, no se detecta un proceso en escala –que sea incluyente, por supuesto, de las mujeres– que genere una masa crítica de propuestas de cambio. De nuevo, lo que más surge al final –si bien con características distintas de los demás casos– son las potencialidades de las organizaciones de las mujeres y sus actividades económicas muy puntuales. Sustancialmente, parecería que las mujeres indígenas sólo pueden ocuparse de artesanía y, desde los ingresos de la misma, plantearse en mejor posición en términos organizativos. Quedan preguntas por responder que ayudarían a construir y proponer espacios e iniciativas de desarrollo territorial en torno a la identidad cultural: ¿Cuál es la visión de estas mujeres y de las comunidades indígenas respecto al futuro? ¿Cuáles son los ejes de agregación y de conflictos actuales de estos territorios? ¿Cómo pueden estos territorios interactuar mejor frente a las amenazas que les llegan? ¿Qué tipo de propuestas transformadoras –en el orden productivo e institucional– se están bosquejando desde los propios actores territoriales y desde el ámbito de las políticas públicas?

4.5 SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS CASOS

A manera de sistematización/síntesis de la información desarrollada anteriormente de los casos presentados, se presenta a continuación un resumen y análisis de las experiencias seleccionadas (Cuadro 18).

CUADRO 18. Sistematización y análisis de los casos seleccionados

CRITERIOS	PROMOCIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES RURALES		EMPODERAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS POBRES RURALES Y ARMONIZACIÓN DE INVERSIONES	MUJERES INDÍGENAS NIVACLÉ Y AVA GUARANÍ
Localización y Cobertura	Norte: Departamento de San Pedro y Canindeyú. Centro-este: Dpto. de Caazapá. 18 distritos. 2.711 mujeres. 151 grupos. Focalización en zonas de mayor pobreza rural. Grupos organizados.		Cinco departamentos: Caaguazú, San Pedro, Concepción, Guairá y Caazapá. 18.572 personas, de las cuales 7.591 mujeres y 10.981 hombres. 303 organizaciones. Focalización en zonas de mayor pobreza rural. Grupos organizados.	Nivaclé: Filadelfia, Chaco Central. Ava Guaraní: Departamento de San Pedro. Nivaclé: 10 mujeres. Ava Guaraní: 80 familias. Grupos organizados.
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de la Mujer. • Gobiernos Departamentales. • Gobiernos municipales. • Empresas. • Organizaciones distritales de mujeres. • Grupos de base. • Algunas experiencias de articulación. 		<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura y Ganadería. • Gobiernos departamentales. • Empresas. • Grupos de hombres. • Grupos de mujeres. • Pocas experiencias de articulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura y Ganadería. • Gobiernos municipales. • Empresas. • Ninguna articulación. • Los pueblos indígenas están organizados en territorios.
Enfoque teórico /metodológico	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico de las mujeres. • Enfoque de derechos: empoderamiento de las mujeres. • Acciones afirmativas dirigidas a las mujeres. • No se trabajó el enfoque territorial. 		<ul style="list-style-type: none"> • Emprendedurismo de mujeres. • Enfocado a cadenas de valor por rubro. • No se trabajó el enfoque territorial. • Enfoque de género en el diseño e implementación del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades productivas de las mujeres. • Afirmación de las mujeres. • Presencia del territorio en el imaginario, cultura y expresiones económicas de las mujeres. Sin embargo, no hay una perspectiva y una propuesta territorial propiamente dicha.

CRITERIOS	PROMOCIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES RURALES		EMPODERAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS POBRES RURALES Y ARMONIZACIÓN DE INVERSIONES	MUJERES INDÍGENAS NIVAQUE Y AVA GUARANÍ
Acceso a activos	<ul style="list-style-type: none"> Fondos de microcréditos administrados por la organización distrital de mujeres (activos económicos). Fortalecimiento de capacidades en varios aspectos. Poca visibilidad y desarrollo de otros activos. 		<ul style="list-style-type: none"> Aporte no reembolsable para actividades productivas (activos económicos). Fortalecimiento de capacidades en planes de negocios y temas de género. No se fomentan otros activos. Emprendimientos de hombres y mujeres, pero más de hombres. 	<ul style="list-style-type: none"> Activos culturales en las comunidades indígenas, pero poco desarrollo en otros activos bajo una lógica territorial.
Dinámicas	<ul style="list-style-type: none"> Se articula al Plan de Oportunidades entre hombres y mujeres: Ámbito 3. Acceso a los recursos productivos. Grupos de mujeres articulados como Coordinadoras de Mujeres en todos los distritos y en un departamento, a una organización departamental de mujeres. Énfasis en la dimensión económica. 		<ul style="list-style-type: none"> Se articula a políticas públicas de apoyo a cooperativas y asociaciones de productores y productoras de segundo piso. El factor económico es la dinámica dominante. 	<ul style="list-style-type: none"> Poco / nulo acercamiento con las políticas públicas. Énfasis en una articulación cultural y económica.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Formalización y fortalecimiento de organizaciones distritales de mujeres. Ampliación del proyecto a dos departamentos más. Desarrollo de emprendimientos productivos. Aporte importante a la capacidad de emprendimiento que tienen las mujeres. Acercamiento a los gobiernos regional y sub-regional. Capacidad de autogestión. Inserción laboral para las mujeres. Ruptura de preconceptos con la inserción exitosa de las mujeres en actividades consideradas tradicionalmente "masculinas". 		<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del rol productivo de las mujeres. Fortalecimiento de organizaciones de hombres y mujeres. Inserción económica de los grupos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor reconocimiento de las mujeres por parte de sus comunidades y distritos. Autogestión y autoafirmación. Acercamiento a los gobiernos locales.
Factores facilitadores y limitantes	<p>FACTORES FACILITADORES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Presencia anterior de organizaciones de mujeres. Interés de las mujeres en el proyecto. Apoyo de la cooperación internacional. 		<p>FACTORES FACILITADORES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alta inversión financiera de los proyectos. 	<p>FACTORES FACILITADORES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Crecimiento personal de las mujeres. Autonomía.
	<p>FACTORES LIMITANTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Poco tiempo de implementación. Necesidad de mayor fortalecimiento de los aspectos administrativos y financieros. Necesidad de medir ingresos de las mujeres a partir del proyecto. 		<p>FACTORES LIMITANTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de seguimiento para asegurar su sostenibilidad. Organizaciones de hombres fueron mayoría. Pocos documentos disponibles para profundizar en el análisis de la experiencia. 	<p>FACTORES LIMITANTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Experiencias en una escala limitada.

En el siguiente cuadro sinóptico (Cuadro 19) presentamos un resumen de los enfoques y políticas como oportunidades o limitaciones para la consideración del enfoque territorial articulado al empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay.

CUADRO 19. Oportunidades y limitaciones para un abordaje territorial para el empoderamiento de las mujeres, según el enfoque actual de las políticas públicas y procesos en curso

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	OPORTUNIDADES	LIMITACIONES
Enfoques presentes	<ul style="list-style-type: none"> Las mujeres rurales y las indígenas han avanzado en su autoafirmación y presentan potencial como interlocutoras válidas. Presencia de procesos con tintes autogestionarios, buscando desarrollo colectivo integral, especialmente en el caso de las mujeres indígenas. Apoyo de la cooperación internacional para avanzar hacia el empoderamiento de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Abordaje de Mujer en Desarrollo todavía en vigencia. Falta de operatividad de acciones con perspectiva de género. Escasa implementación de acciones con enfoque de género, en las cuales se incorporen acciones afirmativas hacia las mujeres. Enfoque de desarrollo territorial inexistente en zonas de agricultura capitalista, colonización y recampesinización, y muy incipiente en territorios indígenas. Debilidad institucional y avances contradictorios en cuanto al desarrollo territorial. Preocupación más por la eficiencia de las acciones institucionales, antes que por la satisfacción de las comunidades. Débil abordaje de sostenibilidad económica en proyectos. Ausencia de espacios formales para que las mujeres planteen sus demandas y propuestas. Nula innovación en las prácticas institucionales.
Políticas públicas existentes o en fase de formulación	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de una instancia gubernamental (Ministerio de la Mujer) que acompaña y que puede generar espacios formales para las mujeres. Existencia de programas que buscan aplicar el enfoque de género. Incipiente discusión del desarrollo territorial y algunos avances que habría que seguir, en particular en las instancias de planificación del Estado (Secretaría Técnica de Planificación; Plan Nacional de Desarrollo). 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de claridad conceptual y aplicación real del desarrollo territorial rural. Centralización limita el desarrollo sostenible territorialmente. Planes de desarrollo son generales, no consideran la diversidad cultural ni las diferencias urbano/rural. Inexistente articulación del enfoque de género y enfoque territorial. Prevalece lógica de atención institucional desde la oferta. Modelo económico agroexportador basado en producción extensiva, en detrimento de la agricultura familiar y de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia, 2015.

5

Conclusiones y recomendaciones

5.1 CONCLUSIONES

DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO, UNA VETA DE ENTRADA VÍA LA AGRICULTURA FAMILIAR

En Paraguay la problemática de la tierra, la falta de institucionalidad y el desarrollo vigente agroexportador basado en un número limitado de rubros de alta competitividad, con alto costo social y ambiental, no ayudan a plantear un desarrollo territorial transformador, y aun menos un desarrollo basado en la valorización de las identidades y la diversidad biocultural, con procesos sostenibles vinculados al potenciamiento de la agricultura familiar.

Al respecto, podemos citar el caso de Colombia (ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013c), que cita como una de las conclusiones, similar a Paraguay, la necesidad de reconocer que los condicionantes que derivan de la estructura agraria y de modelos de desarrollo con carácter excluyente, antidemocrático y económicamente inviable, deben ser superados; y para ello, estos condicionantes deben ser vistos como desafíos para el éxito de políticas de desarrollo rural. La experiencia de Colombia plantea, además, la necesidad de una mirada profunda a la heterogeneidad en el sector rural, así como a las causas y efectos de la marginalidad y exclusión en que viven las comunidades para una comprensión acabada de la realidad, para que las políticas públicas actúen para rectificar rumbos.

Para Paraguay los desafíos pasan por establecer modelos de desarrollo que apunten a la sostenibilidad ambiental y a la seguridad jurídica de la tierra, de modo que se pueda potenciar a las comunidades y la agricultura familiar, de acuerdo a sus prioridades y estrategias, considerando la heterogeneidad y diversidad presentes en el espacio rural.

Una cuestión clave es que, así como la sostenibilidad no puede ser vista sólo desde los agronegocios, tampoco puede ser endosada como objetivo y responsabilidad solo a los actores que, hoy en día, en las áreas rurales tienen menos oportunidades, son más pobres y más explotados. Por

lo tanto, el desafío del desarrollo territorial está ligado a la posibilidad de cooperación, articulación y al establecimiento de coaliciones territoriales innovadoras y potentes como para impulsar cambios en la dimensión productiva e institucional.

Es cierto que Paraguay, pese al estado muy incipiente del enfoque territorial y de la misma descentralización, podría iniciar este proceso partiendo desde las propias comunidades rurales y pueblos indígenas que animan los territorios rurales. Sin embargo, la gobernanza participativa local y el respeto de las necesidades de los actores con menores oportunidades – dentro de ellos seguramente las mujeres– no son suficientes si no se considera la capacidad de establecer alianzas políticas para el cambio y la inclusión social y productiva, interpelando a los grandes espacios de poder, dentro del Estado y en el sector privado. El desarrollo territorial no puede ser visto como un proceso de pobres para pobres.

En este sentido, la propuesta de Colombia es clara al plantear dos procesos. Por un lado, una transformación productiva en la cual la producción se articule a mercados dinámicos y a una relación estrecha rural-urbana, y por otro, un desarrollo institucional que promueva la articulación de los actores locales entre sí y con agentes externos, modificando las normativas que generan exclusión social y marginalidad, o bien creando otras que potencien los activos de las comunidades.

No parecería que hoy en día en Paraguay se pueda pensar –como en otros países de ALC ya está ocurriendo– en apostar de una vez y como primer paso a una inversión en la valorización de los activos bioculturales del territorio como vectores de dinamización territorial multidimensional; claramente no como una estrategia válida para todo el país. Probablemente habrá que diferenciar entradas y estrategias de acuerdo al tipo de territorios, como se muestra en la sección 4 de este documento. Es posible que un desarrollo territorial con identidad cultural pueda ser impulsado más directamente en territorios de matriz indígena.

Siguiendo la tipología desarrollada a partir de las experiencias en desarrollo territorial en varios países de ALC (Ranaboldo y Schejtman, 2009), el caso de Paraguay se acercaría al Tipo 2, en el cual las dinámicas son contradictorias y existen varios actores (empresas del agronegocio, grandes ganaderos, grupos de poder fáctico) que inciden en el territorio, cuyos objetivos no se vinculan a la IC, y que están en constante relación conflictiva con las comunidades. En el caso de Paraguay la problemática es mayor, porque una parte de los intereses en juego es parte de la ilegalidad y la impunidad de la que gozan algunos grupos económicos, lo que sugiere involucramiento de autoridades locales.

Los problemas en el país son de tal envergadura que se necesita enfrentar previamente situaciones estructurales, muchas de ellas ligadas al estado de conflictos existentes y al modelo de desarrollo inclusivo que se quiere seguir. Una potencialidad, en este sentido, es dada por una agricultura familiar que puede ser fortalecida, considerándola como uno de los activos agro-alimentarios relevantes no sólo para los pobladores rurales sino también para los urbanos.

Sin embargo, al entrar vía la agricultura familiar hacia el desafío del desarrollo territorial, no podemos considerar que ésta sea una tarea de un solo Ministerio sectorial, el de Agricultura y Ganadería, sino todo lo contrario: deben plantearse nuevos procesos de articulación alrededor de la agricultura familiar y sus actores.

CENTRALIDAD DE LA EXPANSIÓN DE CAPACIDADES PARA INCREMENTAR LA MASA CRÍTICA DE RECURSOS HUMANOS Y LA GESTIÓN DE LOS ACTIVOS TERRITORIALES

El caso de Guatemala (ONU Mujeres, RIMISP, CEPAL y FAO, 2013d) plantea la premisa de que el Estado, al cumplir con su rol en la formulación e implementación de la política, asume la existencia de capacidades. Sin embargo, las evidencias muestran que muchas veces no existe suficiente masa crítica, sobre todo en lo que se refiere a los enfoques de género y territoriales, considerados como dos abordajes que se pueden, además, complementar.

La expansión de capacidades no involucra solo –aunque sea fundamental– a las instituciones públicas en distintos sectores y niveles; es clave que la misma vaya de la mano del fortalecimiento de los actores territoriales y sus organizaciones. Como se ha podido apreciar en los casos analizados, este fortalecimiento no tiene, ni mucho menos, que ver solo con habilidades en los emprendimientos económicos, sino con otras esferas de la vida y la gestión personal y colectiva de los actores territoriales. En este marco, hay un aspecto que suele ser olvidado o minimizado: la importancia de los capitales humanos en cuanto al incremento del sentido de pertenencia, reconocimiento, identidad, valoración y autoestima de sí mismos como personas.

Como señala Ramírez (2009, p. 28), “este desafío exige una participación activa de aquellos actores marginados del desarrollo modernizador para la definición e implementación de estrategias y planes que capitalicen las oportunidades de encuentro entre la visión modernizadora y la tradicional. Sin embargo, este proceso estará condenado al fracaso si no se compromete al principal actor territorial”.

Lo anterior supone la apropiación por parte del Estado de los enfoques de “empoderamiento” y desarrollo de capacidades, tal y como señala la experiencia de Perú (ONU Mujeres et al., 2013e, p. 8), con lo que se generan nuevos tipos de capital social que “mejoran la dotación de activos sociales de las mujeres rurales, al articular al colectivo con otros actores e incrementar su capacidad de interlocución con instituciones del Estado y de la sociedad civil”.

En la experiencia de Paraguay se evidencia que el Estado aún no ha incorporado nuevos paradigmas de gestión y de institucionalidad que le permitan pasar a nuevos roles de generación de capital social y de desarrollo de nuevas capacidades para promover esta masa crítica y éstas nuevas habilidades. En este sentido, son necesarios cambios que vayan más allá de las reformas institucionales y que cuestionen el rol paternalista del Estado, para que se convierta en un rol facilitador y catalizador de procesos de cambios. Para ello, la descentralización, que aún no se da en el país, es un elemento relevante que puede dinamizar los procesos de desarrollo territorial y generar una identidad cultural propia en el territorio.

LA ARTICULACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO CON EL ENFOQUE TERRITORIAL: UNA APUESTA CONJUNTA AL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Es meritorio que las políticas agrarias hayan avanzado en la formulación de la incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos. Sin embargo, ello se refleja aún muy poco en la implementación de las acciones institucionales por la falta de objetivos claros e indicadores que faciliten la medición del impacto en hombres y mujeres. En la realidad, antes que una perspectiva de género, todavía se aborda la problemática de las mujeres desde una perspectiva de MED, que no es suficiente para abarcar la multiplicidad de factores que reproducen la subordinación de las mujeres y afectan su desarrollo personal y colectivo.

Por tanto, es necesario que la perspectiva de género se convierta en un elemento aglutinador, que permita “aportar a la realización de una ciudadanía plena para las mujeres rurales, comprendida como un proceso que busca las garantías nacionales de sus derechos fundamentales” (ONU Mujeres et al., 2013c, p. 59).

En Paraguay todavía queda un largo proceso para aplicar la perspectiva de género, y más aún para articularla al enfoque territorial, ya que cada uno tiende a transitar por senderos diferentes. Mientras la perspectiva de género tiene más de dos décadas de tratamiento con una incipiente aplicación institucional, el enfoque territorial apenas está iniciado y aún no ha sido

asumido como elemento integrador de las políticas públicas en términos de conceptualización y de implementación.

Se tiende a pregonar que las políticas públicas tienen un enfoque territorial, pero se siguen aplicando los mismos conceptos de desarrollo rural de los años 80, es decir, se muestra más preocupación por la oferta institucional sectorial que por la articulación y coherencia de la misma con base en las estrategias y señales que vienen de los propios territorios. En relación a lo primero, nuevamente se debe señalar que el desarrollo territorial no es materia solo de un Ministerio de Agricultura y Ganadería, ni de un Ministerio de la Mujer. En relación a lo segundo, es clave disponer de metodologías comprobadas que permitan encaminar procesos de desarrollo territorial que, además, sean respetuosos de las identidades y conocimientos locales.

Al respecto, la experiencia de Perú plantea la necesidad de atender dos aspectos. Por un lado, la necesidad de incluir agendas de género específicas desde la misma formulación de la política territorial, que ayudarían a crear estrategias y a medir luego el impacto de las acciones. Por otro lado, crear las bases para asegurar que esas políticas de género estén “blindadas” e integradas a las del territorio para que no sean cambiadas fácilmente. Para ello, la identificación de aliados clave que acompañen el proceso debe ser tomada en cuenta. Más aún, la necesidad de que las mismas mujeres se conviertan en contraloras de la implementación de las políticas es otro factor preponderante para asegurar la continuidad de las mismas.

El trabajo del Ministerio de la Mujer para instalar la perspectiva de género en la agenda pública en Paraguay ha permitido que hoy la misma se visualice en documentos oficiales, lo que obliga a las instituciones a buscar mecanismos para considerarla en el quehacer institucional. La reciente promulgación de la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales⁵³ es otro de los logros importantes en la lucha por superar las desigualdades en todos los ámbitos, pero para ello hay que reglamentarla y aplicarla, incorporando el enfoque de género en todos los procesos del ciclo de las políticas públicas, así como en el ejercicio de asignación presupuestaria, en el que se contempla la participación de las organizaciones de mujeres.

No obstante, para asegurar la operatividad de la perspectiva de género en el sector rural, el seguimiento por parte del Ministerio de la Mujer mediante indicadores precisos será fundamental para garantizar que la atención a las mujeres rurales sea integral. A esto se suma la creación de unidades de género, que podrían potenciar el cumplimiento de las leyes y de los acuerdos internacionales en las instituciones, así como el fortalecimiento de las instancias ya existentes; un caso concreto es la Dirección de Género y Juventud Rural del MAG, que puede cumplir una función estratégica de articulación, pero que requiere mayor estructura y suficiente presupuesto

53 Ley 5.446/2015 de Políticas Públicas para las Mujeres Rurales.

para cumplir su rol. Al respecto, la experiencia de Colombia indica la importancia de que las políticas públicas se orienten técnicamente hacia el logro de la realización integral de las mujeres, evitando el asistencialismo y el inmediatez en los programas dirigidos al sector rural en su conjunto y, especialmente, a las mujeres.

En cuanto al enfoque territorial, la experiencia de Colombia indica que desde el desarrollo territorial es posible aportar al empoderamiento de las mujeres, porque "permite analizar el territorio específico donde se desarrollan estos procesos, la capacidad para establecer diálogos y acuerdos con actores públicos y privados, las necesidades y capacidades de innovación de las mujeres, así como los activos culturales presentes en el territorio, y la creación de redes de cooperación y de intercambio de conocimientos" (ONU Mujeres et al., 2013a, p.58).

Los procesos participativos de construcción colectiva son fundamentales, y como señala Schejtman (2009), se generan en el territorio como proyecto compartido, con una idea clara de futuro, involucrando a actores públicos y privados del territorio.

El empoderamiento y autonomía de las mujeres rurales de Paraguay requiere de un análisis profundo sobre las condiciones en que ellas se desenvuelven y su economía a pequeña escala, que les exige mucho esfuerzo y dedicación con el riesgo de perder o de obtener ganancias mínimas, aun cuando sean importantes en hogares pobres. Este es el caso de las ferias locales, que si bien son importantes para su interacción en el mercado y el relacionamiento entre ellas, no siempre permiten un margen de ganancia debido al poco volumen de operación y a la demanda limitada. Lo que se requiere es una mayor atención por parte de los gobiernos subregionales para convertir estas ferias en verdaderos espacios de identidad cultural, en las cuales las mujeres se realicen en su rol de productoras, mejoren su autoestima, interactúen y desarrollen creatividad e innovación en actividades/productos y se sientan orgullosas de compartir el valor cultural de su trabajo.

En este sentido, la experiencia de Chile (ONU Mujeres et al., 2013b) analiza los mercados y concluye que, por lo general, los marginales son destinados para las mujeres, por lo que apunta a la necesidad de buscar otras alternativas de mercado o nichos de mercado que generen activos financieros y no fomentar "mercados de pobres para los pobres". Esto supone pensar en el acceso a mercados diferenciados bajo nuevas lógicas que no son las de las cadenas de competitividad típicas de la agricultura exportadora.

La situación de las mujeres rurales e indígenas es de permanente discriminación. Esta situación se caracteriza por los obstáculos que ellas deben sortear para desarrollarse como personas con derechos humanos y por la situación de precariedad en la que viven por la falta de infraestructura y servicios básicos que no les permiten una vida digna. Sin embargo, los casos han demostrado que ellas están activas luchando por mejorar sus condiciones de vida y por tener un espacio en la sociedad. Queda aún un largo camino para poder vincular de manera más estratégica iniciativas económicas y no económicas de las mujeres y sus organizaciones con sus entornos y dinámicas territoriales y extraterritoriales. Entender cómo funciona el territorio, qué activos y actores lo movilizan, la centralidad o no de la agricultura familiar en estos espacios y las agendas consensuadas que se pueden formular pueden ser una contribución neta del enfoque territorial para sacar a las mujeres de una lógica eterna de "lo pequeño es hermoso", e impulsar procesos interpeladores y constructivos de escalas mucho mayores.

5.2 RECOMENDACIONES⁵⁴

- > Es necesaria la revisión y análisis en profundidad de la efectividad y equidad del actual modelo de desarrollo a nivel nacional, con un análisis específico de sus efectos en los diferentes territorios, y de manera diferenciada en mujeres y hombres. La situación agraria actual, los índices de pobreza rural, la reducción de territorio y personas dedicadas a la agricultura familiar y la producción de alimentos, los riesgos ambientales y los relacionados al clima y sus medidas de mitigación, la concentración de los servicios en las zonas urbanas y de los programas de desarrollo en determinados territorios, son problemas que deben afrontarse integral y estratégicamente para garantizar el desarrollo de la economía y de las comunidades del país. Este análisis le corresponde al Estado desde sus diferentes instituciones, en particular a quienes implementan políticas en el sector rural, a la institucionalidad de género y a la STP como órgano rector de la planificación del desarrollo. Las instituciones estatales deben asumir y fortalecer su rol de garantes de derechos en todos los niveles. Por tanto, además de facilitar y articular, deben garantizar procesos y oportunidades. Sin embargo, la sociedad en general y las organizaciones sociales en particular deben proponer y exigir a los gobiernos nacionales y municipales esa revisión y análisis sobre el modelo actual y alternativas para solucionar las carencias y desigualdades.
- > En los territorios conviven grandes grupos de poder que inciden en los territorios en forma externa, en tanto que en el interior existen colectivos que no pueden desarrollar su potencial debido a la falta de apoyo y a una visión a largo plazo por parte de las autoridades. Un ejemplo del desequilibrio de poder es el acceso diferenciado a la tierra, que requiere acciones jurídicas y políticas comprometidas para lograr equidad e inclusión de mujeres y comunidades campesinas. El análisis de alternativas y planificación del territorio requiere un liderazgo decidido de las autoridades nacionales y municipales, que deben generar dinámicas integradoras, y permitir un desarrollo para todos los sectores y poblaciones, y favorecer el cumplimiento de los derechos para todas y todos, y la reducción de las desigualdades. En este sentido, es importante y sumamente útil contar con las experiencias de otros países y los aportes conceptuales y metodológicos respecto a enfoque territorial y empoderamiento de las mujeres, generados por el RIMISP, así como apoyarse en experiencias y declaraciones de la REAF.

- > La STP, como organismo público responsable de la planificación del desarrollo a nivel nacional, debe continuar y ampliar sus acciones de formación y promoción del desarrollo territorial, garantizando la inclusión del enfoque de género en los procesos. La articulación con el Ministerio de la Mujer, y con las instancias de género en el MAG y en municipios y gobernaciones, debería favorecer y apuntalar el enfoque de género en los programas nacionales y en los territorios, con estrategias que consoliden los mecanismos de género existentes. Urge en este ámbito la reflexión autocrítica constante de instituciones y universidades sobre las prácticas en el desarrollo rural y agrícola y el apoyo a colectivos de mujeres, cuidando de no reforzar los roles tradicionales patriarcales. Asimismo, debe mantenerse el compromiso de la STP y garantizar recursos para acompañar y coordinar los procesos de planificación, coordinación e implementación de acciones en los territorios, en particular con los municipios. En ese sentido, han de identificarse posibles líneas de trabajo que fortalezcan el territorio, promuevan la sinergia entre actores y potencien los recursos locales, los activos culturales y su relación con los ámbitos departamentales y nacionales.
- > Los gobiernos municipales, a través de sus competencias y responsabilidades en el desarrollo local (uso de suelos, normativa medioambiental, mercados y ferias, caminos rurales, transporte, entre otras), tienen un rol ineludible en las oportunidades y condiciones para impulsar iniciativas exitosas con enfoque territorial. De manera específica, sus funciones respecto a promover la equidad de género, los servicios de atención a mujeres y el desarrollo humano y social, les convierten en actores centrales para el desarrollo territorial con enfoque de género. Asimismo, los mecanismos existentes de diálogo y coordinación con las comunidades pueden ser espacios válidos para involucrar y coordinar encuentros y acciones entre diferentes colectivos y sectores del territorio.

⁵⁴ Las recomendaciones del estudio han sido completadas con aportes del Taller de presentación y discusión de los resultados preliminares de este estudio, con sociedad civil e instituciones públicas en Asunción, tal y como se describe en el Anexo 5.

- > Los nuevos gobiernos municipales que iniciaron su mandato de 5 años en diciembre de 2015, junto al incremento de la recaudación a través del reajuste del impuesto inmobiliario pendiente de implementación en 2016 son oportunidades para poner en marcha iniciativas de fortalecimiento de capacidades y de articulación que favorezcan el desarrollo con enfoque territorial y atendiendo al empoderamiento de las mujeres. Para eso, los procesos deberán incluir especialmente el ámbito cultural, ambiental y social, por sobre el interés solamente económico, y convocar a diferentes actores y grupos del territorio. Las propuestas que se generen en los territorios deben incluir medidas concretas de servicios o arreglos para el cuidado de niños y niñas y adultos mayores para facilitar la participación de las mujeres en dinámicas productivas.
- > Es necesario promover la inclusión de ambos enfoques, género y territorio, en el ámbito de las universidades, apoyándose en la experiencia de la Universidad Nacional mencionada en este estudio (punto 3.3, p. 48). Algunos centros de investigación y ONGs nacionales, en muchos casos con apoyo de organismos internacionales, han desarrollado estudios que han aportado al conocimiento de la situación de las mujeres, las dinámicas poblacionales y los desafíos del mundo rural; sin embargo, la implicación de los centros de educación superior y de investigación permitiría no solo la formación de profesionales con conocimientos y perspectivas de desarrollo territorial y de empoderamiento de las mujeres, sino que generaría más conocimientos, capacidades y sinergias. Temas centrales de investigación que contribuirían a programas y acciones de empoderamiento de las mujeres a través del enfoque territorial son el impacto del modelo de desarrollo, sus acciones y programas en las mujeres, la medición económica y social de la carga de trabajo de las mujeres rurales, la influencia de fenómenos climáticos adversos y otros efectos del cambio climático en sus medios de vida, la cuantificación del aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía local y nacional, y las estrategias y medios de vida de las mujeres pobres, especialmente las jefas de hogar de los hogares campesinos y de comunidades indígenas, así como los factores culturales -el control social, niveles de autonomía e independencia, violencia y seguridad personal- y socioeconómicos -falta de acceso a asistencia técnica, tierra, salud, educación- relacionados con la migración en los territorios. Por otra parte, un ámbito de estudio clave al que la academia debería contribuir es la identificación de activos culturales en los territorios, procesos de identidad cultural local y oportunidades para el desarrollo territorial en base a los mismos. En este sentido, la colaboración entre organismos de cooperación, así como universidades extranjeras, puede ser estratégica para consolidar estos temas en las universidades.

- > Además de los estudios y conocimientos de centros de investigación, también la generación de datos mediante informes y evaluaciones de las instituciones del Estado debe ser permanente. Seguir reproduciendo acciones por decenios sin una evaluación de resultados no genera cambios positivos, y se pierde un tiempo valioso para encauzar rumbos. Mantener y mejorar los sistemas de encuestas y estudios y sus mecanismos de divulgación es importante, aumentando y mejorando la información segregada por género y territorios. Algunas mejoras necesarias son la elaboración de presupuestos nacionales que explícitamente etiqueten los fondos para acciones dirigidas a mujeres y los beneficios/servicios que deben recibir -tanto para garantizar la inversión como para su monitoreo y control-, así como la disponibilidad de datos sobre servicios -por ejemplo, volúmenes de crédito público y privado- a los que acceden hombres y mujeres.
- > Lograr mayores niveles de articulación e integración de programas y servicios de diferentes instituciones del Estado en los territorios, a través de mecanismos más efectivos de coordinación, es un paso importante que debe darse para avanzar hacia un enfoque territorial. En ese sentido, integrar servicios dirigidos a mujeres como asistencia técnica, crédito y tierra en los mismos territorios facilitará el proceso y los resultados podrán apreciarse a corto y mediano plazo. A esto debe sumarse la mejora de la calidad y sostenibilidad en el tiempo de los servicios dirigidos a mujeres, tanto técnicos y agrícolas como financieros y de formación, y, por otro lado, han de implementarse estrategias efectivas de difusión de la oferta de servicios públicos disponibles para mujeres, organizaciones y comunidades. Esto requiere mayores esfuerzos y compromisos, y podría ser liderado por el Ministerio de la Mujer, coordinando con otros actores institucionales como los Centros de Apoyo a la Mujer, las Secretarías de las Mujeres, tanto municipales como regionales, y otros programas del Estado.
- > Las instituciones públicas locales y nacionales deben rendir cuentas periódicamente a través de canales accesibles, de sus programas y servicios de desarrollo territorial de apoyo a las mujeres y de promoción de la igualdad de género. El seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas de capacitación dirigidos a mujeres rurales e indígenas, de sus contenidos y de su aplicación en terreno deben ser constantes y orientados a la rendición de cuentas, así como al aprendizaje y la divulgación de conocimientos.

- > El desarrollo de capacidades es una necesidad recurrente en todos los niveles institucionales públicos, académicos y de sociedad civil, para que realmente la perspectiva de género pueda integrarse a las acciones territoriales. Para lograr fortalecer y crear capacidades en los diferentes actores debe generarse en primer lugar conocimientos, a través de investigaciones y diálogo con actuación central de universidades y otros centros de conocimientos. Desde el sector público, las instituciones de Cultura, la STP, junto con el Ministerio de la Mujer, el MAG, el INDI, así como los municipios y gobiernos departamentales, deben mejorar las capacidades de sus recursos humanos para comprender procesos y conceptos de desarrollo territorial y de identidad cultural que incluyan y promuevan el empoderamiento de las mujeres. Si bien son positivos el diálogo y las sinergias entre sociedad civil y Estado, es este último quien debe definir estrategias e impulsar decididamente estos procesos. En cualquier caso, el enfoque de generación de capacidades debe ser participativo, abierto y colaborativo, por lo que hacemos hincapié en que se debe tener en cuenta que "viejos esquemas verticalistas de capacitación necesitan ser repensados a la luz de procesos complejos de base cultural que surjan desde la propia demanda local" (Ranaboldo, 2009, p.70).
- > Las experiencias latinoamericanas en Guatemala, Perú, Chile y Colombia indican que es posible articular el enfoque territorial y el de género para lograr el empoderamiento de las mujeres. Paraguay debe reconocer la necesidad y comprometerse en el diseño e implementación de programas y servicios que incorporen ambos enfoques en un territorio. Esto requiere la convergencia de voluntad política clara por parte de las autoridades nacionales y locales, y la asignación efectiva de recursos suficientes que posibiliten el desarrollo de estrategias territoriales con comunidades interesadas en participar en el desarrollo sostenible de su territorio.

- > Desde ONU Mujeres y otras instituciones de cooperación se podría aportar significativamente al empoderamiento de las mujeres desde un enfoque territorial, a través de programas que incluyan:
 - A. **Generación y diseminación de conocimiento, a través de:**
 - Espacios de diálogo y discusión que faciliten la interacción entre diferentes actores y sectores en torno al desarrollo territorial con perspectiva de género como un mecanismo disparador que permita incorporar ambos temas articulados en la agenda pública.
 - Investigaciones, foros y espacios de diálogo que permitan generar conocimientos sobre los territorios, con el fin de identificar los activos culturales existentes, y así iniciar un proceso real de desarrollo territorial. En este sentido, la academia y las universidades pueden aportar al conocimiento de los territorios junto con las organizaciones y movimientos, en el marco de una metodología con la participación de las comunidades como protagonistas de sus propios saberes.
 - Debates y estrategias de comunicación y divulgación sobre el enfoque territorial, el desarrollo rural, el empoderamiento y participación de las mujeres.
 - Espacios de intercambio de conocimientos con organizaciones, academia y gobiernos locales que hayan impulsado procesos de desarrollo territorial y de empoderamiento de las mujeres en otros países latinoamericanos; asimismo, difusión de los aprendizajes de tales experiencias y de los aportes conceptuales y metodológicos generados desde RIMISP.
 - B. **Expansión y fortalecimiento de capacidades de actores estatales, regionales y locales, academias, ONGs, sociedad civil, movimientos de mujeres y organizaciones de base en los territorios, a través de:**
 - Programas para el desarrollo de capacidades en desarrollo territorial y perspectiva de género para autoridades y funcionarios de gobiernos regionales y subregionales.
 - Diseño e implementación de acciones de formación orientadas a la sociedad civil en general, con énfasis en las organizaciones de base y de mujeres, sobre enfoque territorial como estrategia para desarrollo sostenible y empoderamiento de las mujeres; al mismo tiempo, el impulso a programas de fortalecimiento de capacidades de respeto a enfoque de género.

- Acciones específicas para el desarrollo de capacidades de mujeres rurales e indígenas que contribuyan a garantizar sus derechos individuales y colectivos, a que se avance en aspectos organizativos y productivos y a que se sientan capaces de proponer, decidir e impulsar sus emprendimientos. Asimismo, se deben ampliar las oportunidades de diálogo con diferentes actores del territorio, incluyendo al sector empresarial, buscando oportunidades reales de colaboración y trabajo conjunto que permitan profundizar en el desarrollo de una mirada territorial.
- c. Programas de base territorial en determinadas zonas del país donde se valide un modelo de intervención articulado de desarrollo territorial y enfoque de género; esto permitirá, desde distintas tipologías de territorios, generar insumos concretos y sólidos para influir en las políticas públicas. Estos programas deben incluir:**
 - Articulación de esfuerzos entre diferentes instituciones, en particular el MAG, el Ministerio de la Mujer y la STP, y el seguimiento a programas y proyectos nuevos y en ejecución para garantizar el enfoque de género, asegurando que lleguen a las mujeres y promueven su participación y empoderamiento.
 - Generación de servicios y políticas para la autonomía y seguridad económica de las mujeres con enfoque territorial que garanticen el acceso a servicios financieros y de crédito adaptados a mujeres y a organizaciones rurales, como por ejemplo el seguro agrícola para productoras/es a pequeña escala que prevenga el endeudamiento excesivo, garantice subsistencia y reduzca su vulnerabilidad, los fondos rotatorios y otros servicios de apoyo a emprendimientos, u oportunidades de participación en procesos de compra pública local para mujeres productoras.
 - Fortalecimiento de los colectivos de mujeres, promoviendo liderazgos y asegurando su plena participación en la toma de decisiones de programas y proyectos que les afecten.
 - Fortalecimiento decidido al liderazgo político de las mujeres rurales candidatas a cargos electivos. El acceso de las mujeres a estadios de decisión regional o subregional puede facilitar el empoderamiento económico de las mujeres rurales.
 - Diseño y puesta en marcha de programas y proyectos que consideren el acceso de las mujeres a nuevas tecnologías de información y comunicación-TICs de manera a facilitar su acceso a otros actores económicos, con los cuales puedan aumentar oportunidades económicas, en sus territorios y a nivel nacional e internacional.

Bibliografía

ALMADA, F., CANALES, M., BARRIL GARCÍA, A. y BENÍTEZ, C., (2011), *La ruralidad y los territorios agrarios en el Paraguay*, Asunción: Instituto Interamericano para la Agricultura-ILCA.

BARRIOS, F., Galeano, L. y Sánchez, S., (2008), *El impacto del Programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y economía local*, FAO/ Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre.

BENITEZ-LEITE, S., MACCHI, M. L. y ACOSTA, M., (2009), *Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos*, Archivo Pediátrico de Uruguay 80 (3) pp. 237-247.

CÁMARA DE DIPUTADOS, (s/d), *Observatorio de Género y Equidad*. Accesible en <http://www.diputados.gov.py/ww1/>

CAMPOS, C., (1993), *Experiencia de un Proyecto con Mujeres Rurales en Caazapá*. En Genoveva Ocampos (Comp.), *Kuñakuaa*, Asunción: CIRD/MPD.

CAMPOS, C., (1997), *La Lucha continúa: Participación de las mujeres en las organizaciones campesinas en el Paraguay*, en *Población y Desarrollo*, Edición N° 12, Año VIII, julio.

CAMPOS, C., (2012), *Relevamiento de información sobre organizaciones de mujeres rurales en tres departamentos de Paraguay*, Asunción: Ministerio de la Mujer/SER.

CAMPOS, C., LLAMAS, P. y GALEANO L., (2013), *Acceso de la mujer a la asistencia técnica y al crédito*, Montevideo: Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del Mercosur/REAF Mercosur.

CAMPOS, D., (1996), *Perfil de los Pequeños Productores*, Asunción: JICA.

CAMPOS, D., (2005), *Marco conceptual para la economía política de la pobreza: más allá del capital*, Mimeo, Asunción: SER.

CAMPOS, D., (2010), *Concentración, Extranjerización y uso de la tierra en Paraguay*, Brasil: FAO.

CANESE, R., (2008), *El proceso de deforestación del Paraguay: El caso de los pequeños campesinos del Departamento de Caaguazú*, Documento de Trabajo N° 15, Asunción: Base IS.

CAPUTO, L., (2013), *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay*, Asunción: ONU MUJERES.

CEDAW, (2011), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Paraguay*. 50° período de sesiones, Ginebra, octubre. Accesible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=CEDAW/C/PRY/CO/6

CEPEP, (2009), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva*, Asunción.

CEPEP, (2010), *Descenso de la fecundidad e intenciones reproductivas de mujeres en Paraguay. Resumen de investigación en base a tres encuestas nacionales*, Asunción: OMS.

CONAMURI. Página institucional. Accesible en www.conamuri.org.py

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, (1992), Artículos 46, 47 y 48, 88 y 89, y 115.

CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN - CAH, (1975), *Carta Orgánica Ley 551/75*, Capítulo VIII, De los beneficiarios, Artículo 34.

CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN - CAH, (2010), Folleto "Impulsamos tu desarrollo", Asunción.

CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN - CAH, (2012), Dictamen del 21 de marzo de 2012, Expediente CO180712012, Asunción.

DÁVALOS, M. C. y Rodríguez, J. C., (1994), *Organizaciones Campesinas de Mujeres 1992-1993*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

DIARIO ÚLTIMA HORA, (2014, 3 de febrero), "Titular del MAG promociona maíz transgénico", del 3 de febrero. Disponible en <http://www.ultimahora.com/titular-del-mag-promociona-cultivo-maiz-transgenico-n764509.html>

DIRECCIÓN DE EXTENSIÓN AGRARIA - DEAG, (2014), Documento presentado en Conversatorio "Beijing +20: Visibilizando el protagonismo de la mujer productora rural", organizado por ONU Mujeres y otras agencias el 8 de octubre, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC, (2005), *Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas*, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC, (2005), *Paraguay: Pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital*, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC/PNUD, (2010), *Encuesta Nacional de Agua y Saneamiento*, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC, (2011), *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares*, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC, (2012), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas*, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC, (2012), *Censo Nacional de Población y Viviendas*, Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS - DGEEC, (2014), *Encuesta Permanente de Hogares 2013*, Asunción.

FAO, (2008), *Situación de las mujeres rurales*, Paraguay, Asunción.

FAO, (2014), *Informe Nacional: Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay*, Asunción. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3863s.pdf>

FERREIRA, E., (2011), *Estudio sobre Barreras Administrativas y Culturales para el acceso de las mujeres al desarrollo rural*, Asunción: FAO/Secretaría de la Mujer.

FERREIRA, M., (2005), *Pobreza, Capacidades y Funcionamiento: Indicador de Calidad de Vida*, Asunción: DGEEC.

GABINETE SOCIAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe de Gobierno*, Asunción. Accesible en http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/mdg/publication_1/

GALLO TORO, V., (2009), *Cualificando los conceptos y la praxis del desarrollo rural con enfoque de desarrollo territorial*, en CIDES-UMSA, RIMISP - PROYECTO DTR-IC, DANIDA, Ayuda en Acción, IICA y PLURAL, Enfoques de Desarrollo Territorial y Desarrollo Rural., pp.127-146.

GIMÉNEZ ROLÓN, C., (2001), *Condiciones socioeconómicas de las unidades rurales de Paraguay*. Revista Economía y Sociedad, marzo.

GIZ, (2014), *Evaluación Ex ante del "Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales"*. Documento de Trabajo.

GTZ, (1986), *Estudio Base de Identificación y Caracterización de la Población Meta del Proyecto Conservación de Suelos*. San Lorenzo.

GUYRA PARAGUAY, (2015), *Informe de Monitoreo*, Asunción. Accedido en www.guyra.org.py/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=&lang=en

HAUDRY DE SOUCY, R., (2012), *Relevancia del enfoque de DTR-IC para el desarrollo económico territorial, en RIMISP, Valorizando nuestras riquezas bioculturales*, en Informe del Proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural 2005-2011. Recuadro: pp.18-19.

HEIKEL, M. V., (2004), *Dimensión de la Pobreza y Relaciones de Género en el sector rural*, en OIT, *Políticas de Empleo para superar la pobreza*, pp.121-217.

JARA, C., (2009), *Reflexiones sobre la teoría de los campos mórficos y el desarrollo rural sostenible*, en CIDES-UMSA, RIMISP - PROYECTO DTR-IC, DANIDA, *Ayuda en Acción, IICA y PLURAL, Enfoques de Desarrollo Territorial y Desarrollo Rural*, pp. 15-40.

JICA, (2000), *Estudio sobre Pobreza y Género*. Informe Final, Asunción: Global Link Management, Inc.

LEY N° 3966/2010 ORGÁNICA MUNICIPAL (2010).

LEY N° 5361/2014 DE REFORMA DE LA CARTA ORGÁNICA DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (2014).

LITTLEFIELD, E., MORDUCH, J. y ASHEMI, S., (2003), *Is microfinance an effective strategy to reach the Millennium Development Goals?* Focus Note No. 24. Washington, DC: Consultative Group to Assist the Poor, enero.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, (1991), *Censo Agropecuario Nacional-CAN 1991*, Asunción.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, (2008a), *Censo Agropecuario Nacional-CAN 2008*, Asunción.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, (2008b), *Marco Estratégico Agrario 2009-2018*, Asunción.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, (2014), *Informe de Evaluación: Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones de los Pobres Rurales y Armonización de Inversiones "Paraguay Rural"*, Asunción: Dirección General de Planificación/MAG.

MINISTERIO DE LA MUJER, (2008), *III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017)*, Asunción.

MINISTERIO DE LA MUJER, (2014), *Evaluación Interna de Proyectos*, Asunción.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL, (2012), *Indicadores Básicos de Salud*, Asunción. Disponible en <http://www.mspbs.gov.py/documentacion/index.php?f=IBS%20Paraguay%202012.pdf>

OBSERVATORIO DEL IICA, (N/d), *Página web institucional*. Accesible en www.iica.org.py/observatorio

OCAMPOS, G. y FERREIRA, E., (1994), *Las Mujeres Productoras de Alimentos en Paraguay*, Asunción: IICA.

ONU MUJERES, (2014), *Guía Metodológica para el Empoderamiento Político de las Mujeres: Marco para una acción estratégica para América Latina y el Caribe 2014-2017*, Panamá. Accesible en <http://lac.unwomen.org>

ONU MUJERES, RIMISP, CEPAL y FAO, (2013a), *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe*.

ONU MUJERES, RIMISP, CEPAL y FAO, (2013b), *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Chile. Un análisis desde el enfoque territorial*.

ONU MUJERES, RIMISP, CEPAL y FAO, (2013c), *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Colombia. Un análisis desde el enfoque territorial*, Santiago.

ONU MUJERES, RIMISP, CEPAL y FAO, (2013d), *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Guatemala. Un análisis desde el enfoque territorial*.

ONU MUJERES, RIMISP, CEPAL y FAO, (2013e), *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Perú. Un análisis desde el enfoque territorial*.

ONU MUJERES y PNUD, (2015), *Pobreza, Oportunidades económicas, desigualdades y género. Hipótesis para la discusión*. Documento de Trabajo 02, Asunción.

ONU MUJERES y MINISTERIO DE LA MUJER, (2015), *Igualdad de género y principales brechas en el Paraguay*, Asunción.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1979), *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres - CEDAW*. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (2000), *Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1985: Una perspectiva histórica*. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar la Plataforma de Acción de Beijing, Nueva York, 5 a 9 de junio.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (2015), *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2015, Nueva York.

PNUD, (2008), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo. Paraguay 2008*, Asunción. Disponible en <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2008--equidad-para-el-d/>

PNUD, (2010), *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*, Asunción.

PNUD, (2013), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Trabajo decente y Desarrollo Humano*, Asunción. Disponible en <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2013.html>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2004), Decreto N° 4070/04 de reorganización de la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social. Disponible en http://www.stp.gov.py/v1/?wpfb_dl=74

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2008), Decreto N° 169/08 de creación del Sistema Integrado de Gestión para el desarrollo agropecuario y rural - SIGEST, Asunción.

RAMÍREZ, E., Modrego, F., Macé, J. C. y Yáñez, R., (2009), *Dinámicas Territoriales en Chiloé Central: La Fuerza de las Coaliciones Extra Territoriales*. Documento de Trabajo N° 54, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago: RIMISP.

RANABOLDO, C. (2002), *Buscando alternativas a la extensión agropecuaria: Nuevos caminos para las mujeres rurales*, Ponencia presentada en III Congreso Mundial de Mujeres Rurales, España 2000. Madrid, 2, 3 y 4 de octubre.

RANABOLDO, C., (2009), *Desarrollo territorial rural con identidad cultural: ¿Una oportunidad para territorios rurales pobres en América Latina?*, en CIDES-UMSA, RIMISP - PROYECTO DTR-IC, DANIDA, Ayuda en Acción, IICA y PLURAL, Desarrollo Territorial y Desarrollo Rural, pp. 67-76.

RANABOLDO, C. y SCHEJTMAN, A. (Eds), (2009), *El valor del patrimonio cultural: Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*. Lima: RIMISP / IEP.

RANABOLDO, C. y SOLANA, Y., (2008), *Desigualdad de Género en la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe*, No 23, Santiago: RIMISP.

REAF, (2007), Resolución N° 25/07 del Grupo Mercado Común / Mercosur, Montevideo.

RICO, M. N., (2003), *Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género*. Ponencia presentada en el Seminario "Género y enfoque territorial del desarrollo rural", Natal, Río Grande do Norte, Brasil, 14 -17 de julio.

RIMISP - Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural, (2013), *Programa Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural (DTR-IC)*. Accesible en www.rimisp.org/proyecto/desarrollo-territorial-rural-con-identidad-cultural

ROBLES, M., (2002), *El empleo en Paraguay: evidencias de las Encuestas de Hogares*, Ponencia presentada en Seminario: "El Empleo en Paraguay: Diagnóstico y Perspectiva", PNUD, julio.

ROJAS DE CERQUEIRA, C., (2012), *Concentración y el mercado de la tierra en Paraguay*, Asunción: CADEP.

SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J., (2004), *Desarrollo territorial rural*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Debates y temas rurales N°1, Santiago.

SCHEJTMANN, A., (2009), *Dinámicas territoriales: Fundamentos de la necesidad de abordar esta temática*, en *Desarrollo Territorial y Rural*, 2009, Serie: Desarrollo Rural, 01, pp. 53-66.

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN - STP, (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, Asunción. Disponible en www.stp.gov.py/pnd

SEN, G., (1998), *El empoderamiento como un enfoque de pobreza*. En Irma Arriagada y Carmen Torres (comps.), *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, ISIS Internacional, julio.

SER, (2011), *Informe Final de Consultoría. Fiscalización del proceso de selección de beneficiarios del Programa Tekoporã en los departamentos de San Pedro y Canindeyú*, Asunción: DIPLANP.

SERAFINI, V., (2005), *Mujer Paraguaya: Tendencias Recientes*, Asunción: DGEEC.

SERRANO, C., (2012), *La cultura como motor de las dinámicas territoriales, en RIMISP, Valorizando nuestras riquezas bioculturales*. Informe del Proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural 2005-2011, Santiago, p. 7.

SOTO, L., (2014), *Mujeres Indígenas y Política en Paraguay*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios/FLOW/ONU Mujeres.

SOTO, L., (2015), *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL - TSJE, (2014), *Memoria y Estadística Electoral 2013*, Asunción.

UNFPA, (2013), *Embarazo adolescente, datos de Paraguay*, Cartilla Informativa, Asunción. Accesible en <http://unfpa.org.py/publicaciones/#15>

UNICEF, (2013), *Situación del derecho a la salud materna, infantil y adolescente en Paraguay*, Asunción.

VALIENTE, H., (2014), *Comunidades en lucha: cuatro demandas al Estado Paraguayo por violación de los derechos humanos*, Asunción: CODEHUPY/ BASE IS.

WWF PARAGUAY, (n/d), Página web institucional. Accesible en www.wwf.org.py

YURJEVIC, A., (1997), *Marco Conceptual para un Desarrollo Humano y Ecológico*. Fundamentos, Santiago: CET/CLADES.

Anexos

ANEXO 1

ÁMBITOS DEL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES 2008-2017

ÁMBITOS	OBJETIVOS
i) Igualdad de Derechos entre Mujeres y Hombres.	Asegurar la incorporación del enfoque de género en la política y técnica legislativa del Estado, y el pleno ejercicio y goce de los derechos que consagran la igualdad entre mujeres y hombres.
ii) Cultura de Igualdad.	Promover cambios culturales que tiendan a formar conciencia sobre las brechas de género existentes y hacia la eliminación de los estereotipos basados en la asignación de roles discriminativos entre mujeres y hombres.
iii) Acceso a los Recursos Económicos y al Trabajo.	Lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en cuanto al acceso, la permanencia, el trato y las condiciones propicias en las actividades económicas así como en el acceso, el control y el disfrute de los recursos.
iv) Equidad en la Educación.	Asegurar el acceso pleno y la permanencia equitativa de mujeres y hombres en el sistema educativo formal y no formal, así como la promoción y la incorporación de la equidad de género en la práctica pedagógica del aprendizaje, teniendo en cuenta las necesidades especiales del educando.
v) Una Salud Integral.	Garantizar el acceso a la promoción, la prevención y a la atención de la salud integral de mujeres y hombres, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de ambos y sus ciclos de vida desde un enfoque de género y de derechos, asegurando servicios de calidad y un acceso en igualdad de oportunidades y trato a ellos.
vi) Una Vida Libre de Violencia.	Prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer.

vii) Un Ambiente Sano y Sustentable.	Asegurar el control y el disfrute de los derechos ambientales por parte de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades y trato a través de la efectiva participación e incorporación de la perspectiva de género en la agenda política ambiental.
viii) Participación Social y Política en Igualdad de Oportunidades.	Lograr el acceso equitativo y la participación en igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las estructuras de poder y en los procesos de toma de decisiones.
ix) Una Descentralización Efectiva.	Promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas de los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Fuente: Ministerio de la Mujer (2008). PIO 2008-2017.

ANEXO 2

MARCO ESTRATÉGICO AGRARIO DEL MAG 2009-2018

OBJETIVO: Incrementar en forma sostenida, sostenible e incluyente la competitividad de la producción agropecuaria y forestal, orientada por demandas de mercado, con visión de sistemas agroalimentarios transectoriales socialmente integradores y equitativos orientados a satisfacer el consumo interno y las demandas del sector externo, promoviendo así mismo otras producciones rurales no agrarias generadoras de ingresos y empleos en el medio local-territorial interior.

EJES ESTRATÉGICOS

Adecuación Institucional Sectorial y Reestructuración del MAG.	Adecuar e integrar las instituciones del sector agrario para brindar respuestas a las múltiples necesidades del sector bajo el liderazgo del MAG como rector de la política agraria y rural.
Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad alimentaria.	Generar y desarrollar condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción de alimentos inocuos y de calidad para el autoconsumo y para el mercado, incrementando su participación en el abastecimiento de la demanda interna y externa de rubros de renta.
Desarrollo de la Competitividad Agraria.	Crear capacidades e impulsar condiciones institucionales a productoras/es agrarias/os y sus organizaciones para un desempeño más competitivo, con incremento de su participación en número y diversidad de cadenas productivas, con inclusión social, orientada a responder a demandas de mercados y nichos emergentes.
Desarrollo de Agroenergía.	Contribuir a la diversificación de la matriz energética nacional, promoviendo alternativas viables de producción agroenergética, con efectos de desarrollo socioeconómico sostenible, mitigando los impactos contaminantes de la utilización de petrocombustibles y reduciendo su impacto en la economía nacional.
Desarrollo Pecuario y Granjero.	Promover el incremento de la producción y productividad de la ganadería mayor y menor con miras a mejorar la participación del sector en el abastecimiento del consumo interno y la satisfacción de la demanda externa.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008b). Marco Estratégico Agrario 2009-2018.

ANEXO 3

EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2030

I. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

- 1.1. Desarrollo social equitativo: combina desarrollo social, reducción de pobreza e igualdad de oportunidades. Las metas para este objetivo incluyen aquellas relacionadas con la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo infantil temprano y la educación básica y secundaria de calidad para todos, entre otras.
- 1.2. Servicios sociales de calidad: combina reducción de pobreza, desarrollo social y gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen aquellas relacionadas con vivir una vida saludable a lo largo del ciclo de vida, la garantía de los derechos humanos y la excelencia educativa, entre otros.
- 1.3. Desarrollo local participativo: combina reducción de pobreza, desarrollo social y ordenamiento territorial. Sus metas incluyen el fortalecimiento del capital social municipal en torno a consejos público-privados que lideren la planificación estratégica municipal, la coordinación y el monitoreo de las acciones en el territorio.
- 1.4. Hábitat adecuado y sostenible: combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a la energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire.

II. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

- 2.1. Empleo y seguridad social: Combina crecimiento económico inclusivo e igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios.
- 2.2. Competitividad e innovación: Combina crecimiento económico inclusivo con gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen el desarrollo del gobierno abierto y transparente, la aceleración del crecimiento económico, la estabilidad de precios, el mejoramiento de la red de transporte, la formalización de la economía, la regularización en la

tenencia de tierras, la inclusión de por lo menos una universidad entre las primeras 400 del mundo, la expansión del internet de banda ancha (u otra tecnología similar), el aumento del número de patentes industriales y la garantía de transparencia del gasto público.

- 2.3. Regionalización y diversificación productiva: Combina crecimiento económico inclusivo con ordenamiento y desarrollo territorial. Sus metas incluyen el aumento de la productividad de la agricultura familiar e incremento de la participación en ingresos de hogares de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú en el total de la región oriental, y el fortalecimiento de cadenas productivas en el Chaco Paraguayo.
- 2.4. Valorización del capital ambiental: Combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen potenciar las energías renovables, la reforestación, y el manejo sostenible de residuos urbanos e industriales.

III. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO

- 3.1. Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado: Combina la inserción adecuada de Paraguay en el mundo con igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen potenciar el apoyo a los paraguayos migrantes, así como la contribución al desarrollo de la comunidad inmigrante.
- 3.2. Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen del país: Combina la inserción de Paraguay en el mundo con una gestión pública transparente y eficiente. Sus metas incluyen fortalecer la posición paraguaya entre los principales exportadores mundiales de alimentos, ubicarlo como un exportador importante de productos con tecnologías específicas (por ejemplo, autopartes), expandir la capacidad del turismo receptivo y propiciar el desarrollo en áreas de frontera.
- 3.3. Integración económica regional: Combina la inserción adecuada de Paraguay en el mundo con el ordenamiento territorial. Sus metas incluyen contar con un sistema eficiente en las hidrovías de los ríos Paraguay y Paraná, con sistemas energéticos integrados con la región, y aumentar la eficiencia del sistema portuario y del transporte vial terrestre.
- 3.4. Sostenibilidad del hábitat global: Combina la inserción adecuada de Paraguay en el mundo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen la promoción de la diversidad, la mitigación al cambio climático y la utilización sostenible de los acuíferos.

ANEXO 4

LEY N° 3966/10 ORGÁNICA MUNICIPAL - PARAGUAY

CAPÍTULO III. DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES

Artículo 12.- Funciones.

Las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias previstos en los Artículos 16, 17 y 18. Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones:

En materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial:

A- la planificación del municipio, a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial; **B-** la delimitación de las áreas urbanas y rurales del municipio; **C-** la reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo; **D-** la reglamentación y fiscalización del régimen de loteamiento inmobiliario; **E-** la reglamentación y fiscalización del régimen de construcciones públicas y privadas, incluyendo aspectos sobre la alteración y demolición de las construcciones, las estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas y electromecánicas, acústicas, térmicas o inflamables; **F-** la reglamentación y fiscalización de la publicidad instalada en la vía pública o perceptible desde la vía pública; **G-** la reglamentación y fiscalización de normas contra incendios y derrumbes; **H-** la nomenclatura de calles y avenidas y otros sitios públicos, así como la numeración de edificaciones; **I-** el establecimiento, mantenimiento y actualización de un sistema de información catastral municipal.

En materia de infraestructura pública y servicios:

A- la construcción, equipamiento, mantenimiento, limpieza y ornato de la infraestructura pública del municipio, incluyendo las calles, avenidas, parques, plazas, balnearios y demás. Ley Orgánica Municipal - N° 3966/2010 lugares públicos; **B-** la construcción y mantenimiento de los sistemas de desagüe pluvial del municipio; **C-** la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, de conformidad con la ley que regula la prestación de dichos servicios, en los casos en que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos; **D-** la construcción, equipamiento y mantenimiento de los caminos vecinales rurales y otras vías de comuni-

cación que no estén a cargo de otros organismos públicos; **E-** la regulación y prestación de servicios de aseo, de recolección, disposición y tratamiento de residuos del municipio; **F-** la regulación de servicios funerarios y de cementerios, así como la prestación de los mismos; **G-** la regulación, así como la organización y administración de los centros de abasto, mercados, mataderos y ferias municipales, y similares.

En materia de transporte público y de tránsito:

A. la prestación, regulación y fiscalización del servicio de transporte público de pasajeros y de cargas; **B.** la regulación y fiscalización del tránsito en calles, avenidas y demás caminos municipales, incluyendo lo relativo a la seguridad y la circulación de vehículos y de peatones, y los requisitos de conducir para mayores de edad. En los tramos de rutas nacionales e internacionales que atraviesen un municipio, estas facultades serán ejercidas por la autoridad establecida para el efecto por el Gobierno Central; **C.** la regulación y fiscalización del estado de los vehículos, con atención preferencial de la seguridad pública, a la higiene y salubridad, y a la prevención de la contaminación. Los requisitos mínimos para la habilitación del transporte público y para conducir serán establecidos por la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana (SETAMA), en los casos que correspondiere.

En materia de ambiente:

A- la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos; **B-** la regulación y fiscalización de estándares y patrones que garanticen la calidad ambiental del municipio; **C-** la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales nacionales, previo convenio con las autoridades nacionales competentes; **D-** el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos.

En materia de espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública:

La reglamentación y fiscalización de los espectáculos públicos y de lugares privados de acceso público, en atención preferente a la preservación ambiental, seguridad, salubridad, higiene, protección de niños y adolescentes y a los derechos individuales o colectivos al reposo y tranquilidad.

En materia de patrimonio histórico y cultural:

A- la preservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico, histórico o artístico, y de sitios o lugares de valor ambiental o paisajístico; **B-** la formación del inventario del patrimonio de edificios y de sitios de valor

cultural arqueológico, histórico o artístico, y de sitios o lugares de valor ambiental o paisajístico.

En materia de salud, higiene y salubridad:

A- la reglamentación y control de las condiciones higiénicas de manipulación, producción, traslado y comercialización de comestibles y bebidas; la reglamentación y control de las condiciones higiénicas de los locales donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza; **B-** la reglamentación y control de las condiciones higiénicas de los locales y espacios de concurrencia pública; **C-** la reglamentación y control de las condiciones de tenencia de animales domésticos en las zonas urbanas; **D-** la protección de los derechos de los consumidores; **E-** la elaboración de planes municipales de salud conforme a las necesidades de la población del municipio, teniendo en cuenta el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica; **F-** la elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva, planificación familiar, salud sexual y salud materno-infantil para la población de escasos recursos; **G-** la organización y coordinación de los Consejos Locales de Salud; **H-** la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de salud, y en la fiscalización, monitoreo y evaluación de la ejecución del Plan Nacional de Salud a través de los Consejos Locales de Salud y de los Comités Ejecutivos Locales; **I-** la prestación de servicios de salud; **J-** la participación en actividades de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de enfermedades; **K-** la promoción de la educación sanitaria.

En materia de educación, cultura y deporte:

A- la prestación de servicios de educación; **B-** la elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica; **C-** la estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a las organizaciones de padres de familia y de estudiantes, y el fomento de la contribución privada a la educación; **D-** la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general; **E-** el fomento de la cultura, deporte y turismo; **F-** la promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación de las actividades de interés comunal.

En materia de desarrollo productivo:

A- la prestación de servicios de asistencia técnica y de promoción de las micro y pequeñas empresas y de emprendimientos; **B-** la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible; **C-** la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social y ambiental; **D-** el desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con las autoridades nacionales competentes, a fin de encauzar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo.

En materia de desarrollo humano y social:

A- la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, de atención de sectores vulnerables y de promoción de la equidad de género; **B-** la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura social necesaria en el municipio, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general, administrando y supervisando su uso para la adecuada prestación del servicio de atención a la mujer, a la niñez y adolescencia, a la tercera edad y a los sectores vulnerables en general; **C-** la participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer, de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables; **D-** la implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia, la igualdad entre hombres y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad; **E-** la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza.

Además, las municipalidades tendrán las siguientes funciones:

A- la reglamentación de la apertura, control y funcionamiento de casas de empeño y de institutos municipales de crédito; **B-** la prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres; **C-** la organización y funcionamiento de la policía municipal para el control del tránsito, las construcciones, los espectáculos públicos y la salubridad e higiene de los alimentos, los comercios y demás locales con alta concurrencia de personas; **D-** la promoción de soluciones pacíficas de controversias y conflictos comunitarios e institucionales mediante la aplicación de la mediación, conciliación, mesas de diálogos u otros medios alternativos y complementarios a la justicia ordinaria reconocidos por la ley; **E-** contrastación e inspección de pesas y medidas o de cualquier instrumento de medición; **F-** las demás funciones prescritas en esta u otras leyes, así como las que estén implícitas en las funciones municipales constitucionales o sean imprescindibles para el cumplimiento de éstas.

ANEXO 5

ESPACIO DE PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DEL INFORME PRELIMINAR A INSTITUCIONES PÚBLICAS Y SOCIEDAD CIVIL

Los resultados preliminares de este estudio se presentaron en el “Taller de Políticas Públicas y Experiencias Territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales”, realizado en marzo de 2016 en Asunción.

El Taller tuvo por objetivos presentar el Estudio País, discutir sus hallazgos y recopilar sugerencias y recomendaciones para incorporar al documento. Estuvo dirigido a hacedoras/es de políticas, especialistas en género y desarrollo rural, funcionarias/os del Estado relacionados al desarrollo territorial rural, autoridades municipales electas y mujeres rurales.

Como resultado de la discusión en los grupos de trabajo, se generaron recomendaciones y propuestas relativas a políticas públicas, institucionalidad de la perspectiva de género y al desarrollo de capacidades de mujeres rurales e indígenas. Muchas de las recomendaciones se incorporaron a la versión final del Estudio, reforzando o bien complementando diferentes aspectos del documento.

DETALLE DE LAS PERSONAS ASISTENTES AL TALLER

	Detalle de participantes	Mujeres	Hombres
Organizaciones de mujeres	Comité de Mujeres de Yasy Kañy (Canindeyú), Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), Mujeres Indígenas de Paraguay (MIPY) Otras	6	-
Organismos públicos	Ministerio de la Mujer, Secretaría Técnica de Planificación (Desarrollo Territorial), Secretaría de Acción Social (Dirección de Políticas Sociales), Ministerio de Agricultura (Dirección de Comercialización, PAGRO, Dirección de Planificación)	10	-
Universidad	Facultad de Ciencias Agrarias, Carrera de Ecología Humana (Universidad Nacional de Asunción)	3	-
ONGs / Asociaciones	Ayuda en Acción, Tekoha, Oxfam	2	1
Participantes independientes	Consultoras Otra	2	-
	TOTAL	23	1

La situación de las mujeres rurales e indígenas forma parte de una problemática más amplia a nivel nacional, en la cual temas como la tierra, la debilidad institucional, el modelo de desarrollo y la falta de eficiencia de los servicios públicos son condicionantes que las afectan de manera diferenciada, colocándolas en una situación de vulnerabilidad, especialmente a las mujeres jefas de hogar.

Asumir como compromiso la generación de información relativa al desarrollo territorial y sus implicaciones de género, como forma de contribuir a un desarrollo sostenible que llegue por igual tanto a hombres como a mujeres, forma parte de la alianza entre ONU Mujeres y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Este estudio se enmarca dentro de las iniciativas llevadas a cabo para analizar el papel de la participación de las mujeres en las dinámicas del desarrollo territorial, tal y como se hizo Chile, Perú, Colombia y Guatemala, así como a nivel regional.

Esta publicación ofrece una pequeña contextualización de la situación de las mujeres en Paraguay y de algunas experiencias a tener en cuenta si se pretende impulsar un abordaje más profundo del desarrollo territorial con enfoque de género. También del papel que las instituciones públicas pueden tener y los roles que pueden asumir proponiendo medidas que favorezcan la articulación de actores públicos, privados y de sociedad civil, elemento estructural de un desarrollo territorial inclusivo, en el que las mujeres cuenten con herramientas para la participación y opciones tanto para su empoderamiento económico como para la garantía de sus derechos, tal y como establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.