
Programas de incentivos sociales para promover la sostenibilidad y la inclusión productiva en la región Oriental del Paraguay

Social incentive programs to promote sustainability and productive inclusion in the Eastern region of Paraguay

Programas de incentivo social para a promoção da sustentabilidade e inclusão produtiva na região Oriental do Paraguai

Mirta Niselli Rolón Gómez ¹ <https://orcid.org/0000-0003-3434-586X>

Monique Medeiros ² <https://orcid.org/0000-0001-8789-0621>

¹ Faculdade de Ciências, Tecnologia e Artes da Universidade Nacional de Pilar, Pilar, Ñeembucú, Paraguai, mirtaniselli@gmail.com

² Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil; mmedeiros@ufpa.br

Recibido el: 28 de agosto de 2025

Aceptado para publicación el: 28 de septiembre de 2025

Resumen

Este artículo analiza el potencial de un proyecto de incentivos ambientales vinculado al programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) del Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay para promover la sostenibilidad y la inclusión productiva en comunidades rurales. La premisa es que las políticas que integran la protección social y un enfoque ambiental impulsan transformaciones en territorios vulnerables. La investigación adopta el Índice de Desempeño Ambiental (IPA) como marco metodológico, que evalúa las prácticas ambientales considerando los resultados y los procesos institucionales. Los resultados preliminares indican que los Sistemas Agroforestales (SAF), apoyados por políticas públicas, son una estrategia eficaz para la diversificación productiva, el fortalecimiento de la resiliencia socioambiental y la generación de ingresos sostenibles, contribuyendo a la autonomía de las familias rurales y a una gobernanza ambiental más inclusiva.

Palabras clave: gobernanza ambiental; sistemas agroforestales; desempeño ambiental.

Abstract

This paper analyzes the potential of an environmental incentive project linked to the Paraguayan Ministry of Social Development's Conditional Cash Transfer (CCT) program to promote sustainability and productive inclusion in rural communities. The premise is that policies that integrate social protection and an environmental approach foster transformations in vulnerable territories. The research adopts the Environmental Performance Index (EPI) as its methodological framework, which evaluates environmental practices considering results and institutional processes. Preliminary results indicate that Agroforestry Systems (AFS), supported by public policies, are an effective strategy for productive diversification, strengthening socio-environmental resilience, and sustainable income generation, contributing to the autonomy of rural families and more inclusive environmental governance.

Keywords: environmental governance; agroforestry systems; environmental performance.

Resumo

Este trabalho analisa o potencial de um projeto de incentivo ambiental articulado ao programa de Transferência Monetária Condicionada (TMC) do Ministério de Desenvolvimento Social do Paraguai para promover sustentabilidade e inclusão produtiva em comunidades rurais. Parte-se do pressuposto de que políticas que integram proteção social e enfoque ambiental favorecem transformações em territórios vulneráveis. A pesquisa adota como eixo metodológico o Índice de Desempenho Ambiental (IDA), que avalia práticas ambientais considerando resultados e processos institucionais. Os resultados preliminares indicam que os Sistemas Agroflorestais (SAFs), apoiados por políticas públicas, configuram-se como estratégia eficaz para diversificação produtiva, fortalecimento da resiliência socioambiental e geração sustentável de renda, contribuindo para a autonomia das famílias rurais e para uma governança ambiental mais inclusiva.

Palavras-chave: governança ambiental; sistemas agroflorestais; desempenho ambiental.

Introducción

La región oriental de Paraguay presenta un escenario de vulnerabilidad socioambiental marcado por la degradación de los recursos naturales, la pobreza rural y la falta de oportunidades para la generación de ingresos sostenibles. Muchas comunidades locales luchan por integrarse en procesos productivos más resilientes capaces de garantizar tanto la seguridad alimentaria como la conservación del medio ambiente.

A pesar de los avances recientes, la pobreza en Paraguay sigue estando altamente concentrada geográficamente y afecta desproporcionadamente a los grupos vulnerables, especialmente a las comunidades rurales e indígenas. Si bien la incidencia de la pobreza rural ha disminuido con el avance de la urbanización, la pobreza en las zonas urbanas ha aumentado significativamente. En 2022, el país registró un coeficiente de Gini de 45, lo que refleja un alto nivel de desigualdad de ingresos en comparación con países con características similares. Además, la tasa de vulnerabilidad de la población paraguaya supera el promedio regional, lo que refuerza la urgencia de implementar políticas adaptativas que fortalezcan la resiliencia social (Banco Mundial, 2024). En este contexto, un programa de incentivos sociales con enfoque ambiental ha cobrado relevancia como herramienta de intervención pública que busca combinar la inclusión productiva, la protección ambiental y la justicia social. Este programa propone un enfoque integral que considera el fortalecimiento de las capacidades locales, el uso sostenible de los recursos naturales y la valorización de los conocimientos tradicionales.

El programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) Tekoporã, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de Paraguay, es una iniciativa de protección y promoción social dirigida a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (Proag, 2014). Este programa combina transferencias monetarias condicionadas con apoyo sociofamiliar, promoviendo el acceso a servicios básicos como salud, educación y alimentación. Además, promueve la participación en actividades productivas, fortaleciendo la autogestión y la inclusión social de los beneficiarios.

En un esfuerzo innovador por conectar la protección social con los incentivos ambientales, esta iniciativa se implementa a través de un proyecto liderado por el Gobierno de Paraguay, que busca apoyar a familias en situación de vulnerabilidad, conectando específicamente a quienes ya son beneficiarios del programa. Esta iniciativa, inicialmente enfocada en ocho departamentos con alta vulnerabilidad

ambiental, busca fortalecer la resiliencia de las familias rurales e indígenas frente al cambio climático mediante la integración de la conservación y la reforestación con el cultivo de especies nativas y productivas. En este contexto, el objetivo principal de este estudio es investigar cómo el proyecto de incentivos ambientales, vinculado al programa de protección social del MDS, contribuye a promover la sostenibilidad y la inclusión productiva en las comunidades rurales de la región oriental de Paraguay.

La investigación se estructura en cuatro partes principales: primero, se presenta el marco teórico que sustenta los conceptos de gobernanza ambiental, justicia socioambiental e inclusión productiva. A continuación, se detalla la metodología adoptada, destacando la aplicación del Índice de Desempeño Ambiental (IPA) como herramienta analítica. A continuación, se discuten los resultados preliminares de la investigación. Finalmente, las conclusiones reflexionan sobre las contribuciones del estudio para mejorar las políticas públicas integrales adaptadas a las realidades de los territorios rurales.

Justificación

Entre 2005 y 2011, Paraguay perdió aproximadamente 2.108.381 hectáreas de bosque nativo, según datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades, 2019). Este proceso de deforestación, intensificado desde la década de 1990 por la expansión de áreas productivas degradadas, impacta directamente en la biodiversidad y compromete la calidad y disponibilidad de los recursos naturales. Las consecuencias de este escenario afectan con mayor intensidad a las familias rurales, incrementando su vulnerabilidad social y ambiental, profundizando las desigualdades históricas y restringiendo las posibilidades de producción sostenible, especialmente en un contexto de creciente exposición a los efectos del cambio climático.

En este contexto, el departamento de San Pedro, ubicado en la zona norte de la Región Oriental de Paraguay, representa un territorio emblemático. Con altos índices de pobreza y una significativa vulnerabilidad ambiental, San Pedro es también una de las regiones más afectadas por la deforestación, especialmente en su zona oriental, donde predominan las tierras altas con densos bosques pertenecientes al Bosque Atlántico del Alto Paraná (Mades, 2019; FAO, 2016). El departamento también forma parte del proyecto de incentivos ambientales vinculado al programa social del gobierno paraguayo, lo que lo hace especialmente relevante como área de estudio para esta investigación.

Dados los desafíos relacionados con la exclusión productiva y la degradación ambiental, es fundamental analizar y comprender cómo las políticas públicas coordinadas pueden contribuir a transformar las realidades locales mediante incentivos que promuevan prácticas sostenibles. Analizar las experiencias existentes y comprender sus resultados es crucial para proponer soluciones efectivas y replicables, especialmente en territorios vulnerables.

En este sentido, la propuesta de combinar la protección social con los incentivos ambientales representa un nuevo paradigma para abordar la vulnerabilidad rural, al integrar dimensiones que históricamente se han tratado de forma aislada. Al incorporar prácticas productivas sostenibles en la vida cotidiana de las familias beneficiarias, estas iniciativas promueven no solo la superación de la pobreza, sino también la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de la autonomía local. Este enfoque innovador refuerza la importancia de las políticas públicas intersectoriales capaces de combinar sinérgicamente el desarrollo económico, la justicia social y la conservación de los recursos naturales.

El objetivo de este estudio es investigar el papel del proyecto de incentivos ambientales, combinado con el programa de protección social, como instrumento

para promover la sostenibilidad y la inclusión productiva en las comunidades rurales.

Presupuestos teóricos de la investigación: Gobernanza ambiental y justicia socioambiental

La gobernanza ambiental se refiere a los mecanismos, instituciones y procesos mediante los cuales diferentes actores —el Estado, la sociedad civil y el sector privado— participan en la toma de decisiones relacionadas con cuestiones ambientales. Es un modelo de gestión que valora la transparencia, la participación democrática y la corresponsabilidad, buscando integrar múltiples intereses en torno a la conservación de los recursos naturales. Por lo tanto, la gobernanza ambiental requiere superar los enfoques centralizados y tecnocráticos, incorporando la diversidad sociocultural y el conocimiento local en la formulación e implementación de políticas públicas.

En este trabajo, la gobernanza ambiental se entiende como un proceso dinámico y multiescalar que conecta a los actores estatales, la sociedad civil y el sector privado en la gestión compartida de los recursos naturales. Como argumentan Alcântara et al. (2012), la gobernanza debe analizarse con base en las relaciones de poder que se establecen entre estos diferentes actores, no limitándose a un concepto normativo o ideológico, sino entendida como un conjunto de prácticas concretas que influyen en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales. En este sentido, la gobernanza ambiental implica un modelo descentralizado y de corresponsabilidad, en el que la participación efectiva de quienes toman y no toman decisiones fortalece el proceso democrático y permite el desarrollo de soluciones más equitativas y sostenibles a los desafíos ambientales y sociales.

La justicia socioambiental, a su vez, surge como un principio fundamental para que la gobernanza ambiental sea verdaderamente inclusiva y equitativa. Este

concepto amplía la idea de justicia ambiental al considerar las dimensiones sociales e históricas de las desigualdades en el acceso y control de los recursos naturales. En este sentido, la participación se convierte en un eje estratégico para posibilitar una gobernanza ambiental guiada por la justicia socioambiental.

Inclusión productiva y su articulación con las políticas públicas

La investigación se basa en la comprensión de que la gobernanza ambiental presupone la participación activa de diversos actores sociales en la definición de normas y mecanismos para la gestión de los recursos naturales. Esta gobernanza debe basarse en principios de justicia socioambiental, que buscan corregir las desigualdades históricas en el acceso a la tierra, el crédito y los medios de producción, valorando las prácticas y los conocimientos de las poblaciones locales.

La inclusión productiva se entiende como un proceso que permite la integración de las personas vulnerables en cadenas económicas sostenibles, con acceso a bienes, servicios y mercados. Al combinarse con políticas públicas y programas de incentivos sociales, esta inclusión puede promover una mayor equidad y reducir la dependencia de actividades perjudiciales para el medio ambiente.

La literatura también destaca los Sistemas Agroforestales (SAF) como una estrategia eficaz para conciliar la conservación ambiental y la producción agrícola, fortaleciendo la resiliencia ecológica y socioeconómica de las familias involucradas.

La perspectiva de la buena gobernanza en la gestión de los sistemas agroforestales, inspirada en el enfoque de Fracalanza et al. (2010), refuerza la importancia de integrar políticas públicas orientadas a la sostenibilidad productiva y la reducción de las desigualdades socioeconómicas. Aplicada a los sistemas agroforestales, esta gobernanza se expresa en la priorización de inversiones y acciones que benefician directamente a las poblaciones vulnerables, promoviendo el acceso equitativo a tecnologías, asistencia técnica y recursos productivos.

Por lo tanto, la gobernanza ambiental no solo debe buscar la eficiencia en la gestión territorial y ecológica, sino también basarse en principios de justicia socioambiental, reconociendo las necesidades específicas de las comunidades marginadas y promoviendo la equidad en el acceso a medios de producción sostenibles.

Metodología

Este estudio adopta un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio-descriptivo, buscando comprender cómo operan en la práctica los programas de incentivos sociales con enfoque ambiental y qué transformaciones generan en las comunidades involucradas.

Área de estudio

El área de estudio abarca comunidades rurales, tanto indígenas como campesinas, ubicadas en el departamento de San Pedro, con énfasis en los primeros distritos donde se implementó el proyecto. Este departamento, históricamente marcado por altos índices de pobreza y exclusión social, se encuentra también entre las regiones con mayor vulnerabilidad ambiental de Paraguay.

En los últimos años, San Pedro ha sido foco de diversas políticas públicas e iniciativas de desarrollo orientadas a la inclusión productiva y la conservación del medio ambiente. Si bien estos esfuerzos han contribuido a avances significativos en la mejora de las condiciones socioambientales, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022), el departamento aún se encuentra entre las regiones con mayores índices de pobreza del país. Esto pone de relieve la persistencia de desigualdades estructurales y la necesidad de fortalecer y coordinar políticas integradas que promuevan de forma más eficaz el desarrollo sostenible.

En este contexto, el estudio busca destacar cómo la articulación entre políticas sociales y ambientales puede contribuir a la transformación de las

realidades locales, fomentar prácticas productivas sostenibles y fortalecer la gobernanza de los territorios rurales.

Herramientas y técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos de la investigación, se emplearon diversas técnicas cualitativas y análisis complementarios que permitieron la recopilación y sistematización de información de múltiples fuentes.

Entre los instrumentos utilizados, destacan las entrevistas conversacionales abiertas con familias beneficiarias de los programas, técnicos locales y representantes institucionales; el análisis documental de políticas e informes de implementación de programas públicos; la investigación bibliográfica sobre los conceptos de inclusión productiva, sostenibilidad rural y gobernanza ambiental; bases de datos secundarias sobre indicadores socioeconómicos y ambientales de las comunidades seleccionadas; y la aplicación de un Índice de Desempeño Ambiental (IPA), que permitirá una evaluación objetiva de las prácticas adoptadas, considerando criterios como la diversidad de cultivos, el uso del suelo, la conservación del agua y la integración comunitaria (Cunha, 2007).

La coordinación de los diferentes instrumentos metodológicos utilizados en la investigación permitirá una evaluación integrada y contextualizada de las prácticas sostenibles adoptadas por las comunidades analizadas.

Resultados y discusión

La investigación destaca el potencial de los programas de incentivos sociales como catalizadores de prácticas sostenibles, especialmente cuando estas acciones se adaptan al contexto territorial y cultural de las comunidades. En este contexto, los Sistemas Agroforestales (SAF), a su vez, se destacan como mecanismos eficaces para fortalecer la resiliencia socioambiental, promover la diversificación productiva, proteger los recursos naturales y mitigar los riesgos climáticos.

ROLÓN GÓMEZ , M. N.; MEDEIROS , M.

Existe evidencia de que la participación familiar en programas con enfoque ambiental ha contribuido a fortalecer la autonomía productiva, con impactos positivos en la generación de ingresos y la seguridad alimentaria, además de fomentar una mayor autoestima y el reconocimiento del rol de las comunidades en la conservación del medio ambiente.

Entre los primeros resultados concretos, destaca la integración de las instituciones en una red de gobernanza que coordina las acciones de protección social con enfoque ambiental, en el contexto de un proyecto específico. Esta red ha permitido la coordinación de esfuerzos entre diferentes instituciones, promoviendo una acción más coordinada y alineada con los objetivos territoriales y sostenibles de la iniciativa. Por otro lado, es evidente la integración de las familias en los sistemas de producción en el contexto de las políticas públicas, lo que ha generado impactos positivos en diversos sectores productivos. Según informes del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la coordinación del proyecto, se observan indicios de una creciente diversificación productiva, lo que refleja transformaciones en la organización y las estrategias de las familias. Además, estas familias se han ido integrando a nuevas redes de mercado, lo que representa un avance importante para la inclusión productiva y el fortalecimiento del tejido económico local y la resiliencia comunitaria.

Consideraciones finales

La investigación busca contribuir al diseño de políticas públicas más integradas y territorializadas que reconozcan las complejas relaciones entre la producción, el medio ambiente y las condiciones sociales en las zonas rurales de Paraguay. Destaca la importancia de valorar y apoyar las prácticas ambientales ya desarrolladas por las familias rurales, a menudo ignoradas por los modelos de desarrollo convencionales.

En este contexto, los programas de incentivos sociales con enfoque ambiental son fundamentales para promover la sostenibilidad y la inclusión productiva, impulsando prácticas como los Sistemas Agroforestales (SAF), que integran la conservación del medio ambiente y la diversificación productiva. Estas iniciativas pueden fortalecer la autonomía de las familias rurales.

Los resultados preliminares refuerzan la importancia de vincular las políticas públicas y los programas de incentivos sociales con un enfoque ambiental como estrategia eficaz para impulsar transformaciones estructurales en las zonas rurales. La observación de prácticas concretas de diversificación productiva, combinadas con el fortalecimiento de la autonomía familiar y la generación de ingresos sostenibles, demuestra que estas iniciativas no solo satisfacen las demandas inmediatas de bienestar, sino que también establecen bases sólidas para una transición orientada hacia la justicia ambiental (Santos, 2018). Finalmente, el estudio busca identificar caminos para formas de desarrollo rural que sean justas, sostenibles y adaptativas, promoviendo la inclusión productiva como un derecho y no simplemente como una oportunidad económica.

Referencias

ALCÂNTARA, V. de C; pereira, J. R; Silva, É. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 17, p. 11-29, 2015.

CUNHA, A. P.; D'agostini, L. R.; Schlindwein, S. L. Instrumentos de Aprendizagem Sistêmica no Uso de Recursos Naturais. In: Congresso Brasileiro de Sistemas, 3, Florianópolis. Anais. CCA-PGA/UFSC. 2007.

BANCO MUNDIAL. Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay: Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza. Washington, DC: World Bank. 2024

FRACALANZA, A. P; Jacob, A M; Furtado, R. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. Ambiente & Sociedade, São

ROLÓN GÓMEZ , M. N.; MEDEIROS , M.

Paulo, v. 16, n. 1, p. [páginas do artigo], mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/Yzc9zvrxWYCb4LyFWm4r4yq/?lang=pt>.

INE. Instituto Nacional De Estatística (Paraguai). Resultados do Censo Nacional de População e Habitação 2022. Assunção: INE, 2022. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/publicacion.php?cod-pub=11>. Acesso em: 4 maio 2025.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura . A Situação das Florestas do Mundo 2016: Florestas e agricultura – desafios e oportunidades em relação ao uso da terra. Roma, Italia, 2016.

PROAG, V. The Concept of Vulnerability and Resilience in Procedia Economics. 2014.

MADES. Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Paraguai). Estratégia Nacional de Florestas para o Crescimento Sustentável. Assunção, Paraguai: MADES. 2019

SANTOS, Alessandra da Silva. A justiça ambiental e os novos direitos constitucionais: a função socioambiental dos territórios quilombolas do Parque Estadual da Pedra Branca. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 457–472, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p457>.

.



Contribuciones del autor:

Autor 1: Preparación, discusión de los resultados, búsqueda bibliográfica, revisión del texto

Autor 2: Preparación, discusión de los resultados, búsqueda bibliográfica

Disponibilidad de datos:

Los datos de la investigación están disponibles en el cuerpo del artículo.
