

## ■ PARAGUAY

# Ineficacia e inacción estatal



Un tercio de la población es extremadamente pobre en el sector rural y la pobreza urbana se duplicó en un quinquenio en Paraguay, donde la actividad estatal, caracterizada por el clientelismo y las prebendas, poco ha hecho por reducir la desigualdad y lograr el crecimiento económico. La concreción de las propuestas de redistribución de las organizaciones ciudadanas también depende de que la clase política y los burócratas asuman que la vida democrática requiere una participación civil sustancial en las decisiones gubernamentales.

DECIDAMOS - Campaña por la Expresión Ciudadana

Verónica Serafini

### Más pobreza rural y urbana

El incremento de la pobreza medida por el ingreso (línea nacional de pobreza) ha sido sostenido en Paraguay en los últimos 10 años. La incidencia es mayor en el sector rural, donde la mitad de la población se encuentra en esta situación y un tercio en condiciones de extrema pobreza, es decir, sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo de alimentos. Pero la pobreza extrema urbana también ha aumentado, duplicándose en menos de un quinquenio.

En términos absolutos, se estiman actualmente unos 2,3 millones de pobres en el país (41,4% de la población),<sup>1</sup> de los cuales la mitad vive en la pobreza extrema. Esto constituye un obstáculo fundamental para el aumento de las capacidades humanas. El estado nutricional de las personas afecta sus posibilidades de aprender, tomar decisiones racionales, defenderse ante violaciones de su seguridad, procurar salud, ser productivas en el trabajo, en suma, de tener una vida con perspectiva de futuro.

### Desigualdad con múltiples causas

La polarización en la distribución de los ingresos es uno de los factores que incide en la pobreza. La desigualdad reduce el nivel de educación y salud de la población que no puede asumir sus costos, generando un círculo vicioso. Asimismo, al crear climas propicios para la violencia y la inestabilidad política, desincentiva la inversión y disminuye la posibilidad de crecimiento de la economía.

### Concentración de la tierra

La mayor incidencia de la pobreza en el sector rural está vinculada al patrón de crecimiento económico y a la desigual distribución de la tierra. La última década se caracterizó por un bajo crecimiento agrícola, que sumado a la caída de los precios internacionales de los principales rubros del sector, provocó una importante crisis, agravada por la progre-

TABLA 1

Evolución de la pobreza en Paraguay (%)							
	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/01	2003
<b>Total</b>	s/d	<b>30,3</b>	s/d	<b>32,1</b>	<b>33,7</b>	<b>33,9</b>	<b>41,4</b>
Pobres extremos	s/d	13,9	s/d	17,3	15,5	15,6	20,1
Pobres no extremos	s/d	16,4	s/d	14,8	18,2	18,3	21,3
<b>Área urbana</b>	<b>26,9</b>	<b>23,7</b>	<b>21,2</b>	<b>23,2</b>	<b>26,7</b>	<b>27,6</b>	<b>39,8</b>
Pobres extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	13,4
Pobres no extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5	26,4
<b>Área rural</b>	<b>s/d</b>	<b>37,2</b>	<b>s/d</b>	<b>42,6</b>	<b>41,9</b>	<b>41,3</b>	<b>43,4</b>
Pobres extremos	s/d	21,4	s/d	28,9	26,5	25,6	28,7
Pobres no extremos	s/d	15,8	s/d	13,7	15,4	15,7	14,7

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Resultados preliminares de la estimación de Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay - Encuesta Permanente de Hogares, 2003.

siva disminución de las tierras disponibles para aumentar la frontera agrícola.<sup>2</sup>

De la población rural, 30% no posee tierras y casi 40% posee menos de cinco hectáreas.<sup>3</sup> Una proporción relativamente importante (21,5%) administra entre 10 y 20 hectáreas. Una encuesta realizada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola señala que la pobreza rural se concentra entre quienes poseen menos de 10 hectáreas. El 65% de los establecimientos agropecuarios ocupa solo el 5% de la tierra, mientras el 1% de los grandes latifundistas ocupa dos tercios.<sup>4</sup> El precio del algodón, uno de los principales rubros agrícolas del sector campesino disminuyó progresivamente de USD 1.625 por tonelada en 1991 a USD 928 por tonelada en 2002.<sup>5</sup>

### Menos producción nacional

Si bien alrededor de 70% de los adultos varones del sector rural señala que su actividad principal es

la agricultura, menos de un tercio del ingreso rural proviene de dicha actividad.<sup>6</sup> Las actividades forestales, artesanales, de servicios y construcción contribuyen de manera importante al sostenimiento de las familias campesinas, aunque la última década no ha sido favorable para las mismas. La constante apreciación del guaraní para mantener estable el nivel de precios incentivó el aumento de las importaciones, con lo cual se contrajo la industria destinada al mercado interno.

Por otro lado, la disminución de la inversión pública en infraestructura edilicia y vial, así como la falta de financiamiento para la inversión privada, impactaron negativamente en la generación de empleos rurales alternativos.

Otros factores, entre ellos demográficos, educativos e institucionales influyeron para que en las áreas rurales se concentre la mayor proporción de pobres. Una estructura familiar con un alto número de personas dependientes tiene más probabilidades de encontrarse en la pobreza extrema. El número de niñas y niños pequeños y el tamaño promedio de la familia es mayor en el sector rural que en el urbano.<sup>7</sup>

### Analfabetismo y pocos servicios estatales

La tasa de analfabetismo rural supera en más del doble a la urbana. Se estima que el analfabetismo

1 Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

2 Morley, Samuel y Rob Vos. "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay", en Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, Eds. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1998, pp. 669-712; Morley, Samuel. *Rural poverty in Paraguay*. Mimeo, Washington DC: Banco Mundial, 2001.

3 Galeano, Luis A. "La pobreza en el Paraguay rural". 15 de junio de 2005. [www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/25.html](http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/25.html)

4 Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. "The Republic of Paraguay. Country Strategic Opportunities Paper". 15 de junio de 2005. [www.ifad.org/gbdoc/eb/83/eb-2004-83-r-14.pdf](http://www.ifad.org/gbdoc/eb/83/eb-2004-83-r-14.pdf)

5 Datos estadísticos del Banco Central del Paraguay.

6 Robles, Marcos. "Paraguay rural: ingresos, tenencia de tierras, pobreza y desigualdad". *Economía y Sociedad*. Nº 1, 2000, pp. 5-27.

7 Lee, Haeduck. "A profile of poverty in Paraguay. A Background Report". *Economía y Sociedad*. Nº 5. Año 2, septiembre 2001, pp. 45-90.

funcional llega a 80% entre los campesinos.<sup>8</sup> El promedio de años de estudio de la población de 25 años o más casi se duplica en el medio urbano.<sup>9</sup>

La pobreza se concentra principalmente en aquellos hogares donde únicamente se habla guaraní (idioma autóctono oficial junto con el español) y la actividad primordial es la agricultura por cuenta propia.<sup>10</sup> El nivel educativo de las y los jefes de hogar es otro factor asociado a la pobreza rural, ya que más de 80% solo cursó educación primaria o no recibió ninguna educación.

El Estado tiene menor presencia en el área rural, donde existen menos servicios públicos de educación, salud y agua potable. Por ejemplo, la segunda causa de inasistencia a una institución de enseñanza regular es la distancia entre ésta y la vivienda. Las redes de agua potable solo llegan a 15% de la población rural, mientras en las ciudades más de 60% de la población cuenta con el servicio, fundamental para la prevención de ciertas enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, principales causas de mortalidad infantil.<sup>11</sup>

El apoyo del gobierno al sector campesino no es efectivo: la cobertura de los servicios de extensión agrícola es limitada y esporádica, las estaciones de servicios experimentales no disponen de recursos adecuados ni se concentran en el desarrollo de nuevos cultivos. El financiamiento de la producción es problemático. Solo una proporción muy baja de la población campesina, alrededor de 7%, tenía acceso al crédito formal en 1990, y no existen líneas para compras de maquinaria, equipos e insumos modernos.<sup>12</sup>

### Sector informal en expansión

En cuanto a la pobreza urbana, el patrón de crecimiento económico definió parte del perfil de la pobreza a partir del mercado laboral. Los hogares urbanos más pobres son aquellos dedicados a la agricultura y al comercio. Por otro lado, el sector informal adquirió gran importancia en las ciudades, y se caracteriza por la baja productividad, la inestabilidad del ingreso y la ausencia de seguros sociales.

La expansión económica de los años 70 y el proceso de urbanización dinamizaron ciertos sectores, lo que aumentó el nivel de ingresos de sus trabajadores. De esta manera, los hogares con menor incidencia de pobreza son aquellos cuyos jefes de hogar trabajan en los sectores financiero, eléctrico y de transporte.<sup>13</sup> El sector de la construcción, expandido a principios de los años 80, se contrajo en los 90, y concentra a gran número de trabajadores pues requiere un mínimo nivel de capacitación.

8 Morley, Samuel y Rob Vos, *op cit.*

9 Fernando de la Mora. *Principales resultados. Encuesta Integrada de Hogares 2000/01*. DGEEC, 2002.

10 Morley, Samuel y Rob Vos, *op cit*; Morley, Samuel, *op cit.*

11 Fernando de la Mora, *op cit.*

12 Molinas Vega, José. *Principales ejes de discusión. Hacia una estrategia nacional de reducción de pobreza*. Inédito. Asunción: Secretaría de Acción Social, PNUD y Banco Mundial, 2001.

13 Morley, Samuel y Rob Vos, *op cit.*

Más de 50% de los jefes de hogares pobres son trabajadores independientes o de empresas pequeñas, con menos de 5 empleados. Este segmento laboral es uno de los más vulnerables, por la volatilidad de sus ingresos y porque se mantiene al margen de las regulaciones, especialmente las relativas a la seguridad social.

Otros factores de tipo demográfico y social también influyen en la probabilidad de ser pobre en las ciudades. Una vez más, el hecho de hablar solamente guaraní impacta negativamente en los ingresos de los hogares.

Un análisis regional de la pobreza presenta importantes disparidades. En Asunción, la capital, solo 18,9% es pobre, mientras en los departamentos de Concepción y San Pedro la pobreza afecta a más de la mitad de la población. Le siguen en importancia Caazapá, Misiones y Caaguazú, departamentos en los que más de 40% de su población es pobre.<sup>14</sup>

### El impacto positivo de la jefatura femenina

La introducción de la variable sexo en el estudio de la pobreza permite señalar que en Paraguay no existe un proceso de feminización de la pobreza tan claro como en otros países. La jefatura femenina de hogar no se asocia significativamente a mayores niveles de pobreza en el país: mientras el 33,3% de los jefes varones es pobre, 32,6% de las jefas se encuentra en esta situación, a pesar de las diferencias de ingresos. Las mujeres ocupadas ganan en la ocupación principal 28,1% menos que los hombres.<sup>15</sup> El mayor nivel de escolaridad de la madre y el empleo femenino se asocian a menores niveles de pobreza, demostrando la importancia de políticas que incorporen la equidad de género a sus objetivos.

Según algunos estudios todavía preliminares, la jefatura femenina impacta positivamente en la calidad de la vivienda y en el nivel de educación de la niñez. Las encuestas de hogares indican que, incluso en condiciones de pobreza, los hogares con jefatura femenina cuentan con mejor infraestructura y en ellos la niñez tiene mayor participación en el sistema educativo, así como acusa menores niveles de repetición.

### Obstáculos, ineficacia gubernamental y propuestas ciudadanas

La falta de ingresos es un condicionante fundamental que impide aumentar la calidad de vida de la población, pero otros factores como las altas tasas de analfabetismo y el bajo nivel educativo disminuyen las probabilidades de encontrar empleo, realizar emprendimientos productivos o incorporar nuevos conocimientos y tecnologías al trabajo.

Si la concentración de la tierra es uno de los determinantes de la pobreza rural, la lucha en su contra requiere la creación de reglas claras que faciliten el acceso del campesinado tanto a la tierra

14 DGEEC. *Resultados preliminares de la estimación de Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay - Encuesta Permanente de Hogares 2003*.

15 DGEEC. Cálculos realizados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2003.

como a capitales y tecnología. También se necesita el apoyo estatal para una redistribución que permita por un lado reducir los niveles de desigualdad y por otro lograr el crecimiento económico. Esto no solo impactará en los niveles de pobreza campesina, sino también en el sector urbano a través del aumento del consumo y de la producción manufacturera.

Tampoco hay que olvidar la estrecha relación existente entre pobreza y democracia. Las desigualdades extremas condicionan el funcionamiento de las instituciones democráticas y hacen más difícil el proceso de adopción de decisiones políticas. En aquellos lugares donde la concentración del ingreso es más equitativa, una mayor proporción de personas considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y tiene un mayor nivel de confianza en las instituciones propias de este sistema representativo.<sup>16</sup>

### Clientelismo versus empoderamiento ciudadano

La calidad de la democracia se relaciona con la capacidad de los individuos de influir sobre las autoridades y las políticas públicas. También tiene que ver con la capacidad de controlar la propia persona, los recursos físicos, humanos, intelectuales y financieros, así como las creencias, valores y actitudes. En este sentido, la superación de la pobreza debería partir de un proceso de empoderamiento que fomente la participación social efectiva en las políticas públicas, desde el diagnóstico hasta la evaluación y el monitoreo de los resultados.

La complejidad de las características y las causas de la pobreza implica un enfoque igualmente complejo de las políticas orientadas a erradicarlas. Los subsidios monetarios a hogares en extrema pobreza solo paliarán temporalmente el problema si no van acompañados de políticas de cambio estructural que garanticen el acceso a la tierra, al empleo, al crédito, a la tecnología y al capital humano adecuados para lograr condiciones de trabajo productivas y sustentables.

En el contexto público paraguayo, caracterizado por relaciones prebendarias y clientelísticas, los planes que no se ejecuten en el marco de una participación ciudadana organizada, además de no lograr el objetivo de erradicar la pobreza, profundizarán aún más las relaciones de dependencia entre los actores políticos y la población pobre.

### Proyectos poco fructíferos

Si bien hubo esfuerzos crecientes en materia de gasto público, los planes y proyectos económicos y sociales no consiguieron los resultados esperados debido a la irracionalidad del gasto, la baja capacidad de gestión del sector público y el peso de los criterios político-partidarios en los procesos de decisión.

(Continúa en pág. 262)

16 BID. *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*. Washington DC, 1998.

## PALESTINA

(viene de pág. 235)

### El papel de la sociedad civil

Con cientos de millones de dólares de ayuda destinados a Cisjordania y la Franja de Gaza, la sociedad civil está comprometida con los programas de reducción de la pobreza y de desarrollo para fomentar la construcción del Estado.

La sociedad civil participa de una iniciativa del PNUD en asociación con la PCBS para adaptar localmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante indicadores de pobreza locales. También hay un intento de crear un banco de préstamos para los pobres que actualmente tiene un capital inicial de USD 10 millones. Palestina cuenta con su propio Informe sobre Desarrollo Humano. Los actores árabes y palestinos de la sociedad civil se sumaron a la iniciativa de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental para rehabilitar la infraestructura socioeconómica en Palestina. En el plano internacional la Red Palestina de ONG participa en el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza (GCAP).

ONG locales e internacionales trabajan para aumentar y fortalecer los programas de microcréditos y microempresas ya que muchas mujeres carecen del acceso a los servicios de información, recursos o crédito.

### Recomendaciones para la acción local e internacional:

- Desarrollar e implementar un plan internacional de apoyo que implemente el derecho humanitario internacional en los Territorios Palestinos Ocupados.
- Realizar campañas eficaces de apoyo internacional para acabar con la ocupación ilegal israelí de Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén.
- Vincular la agenda de la reducción de la pobreza con las agendas internacionales.
- Lograr la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las campañas del GCAP.
- Presionar a la Autoridad Palestina para que modifique el MTDIP incorporando un enfoque género y aplicando adecuadamente la estrategia contra la pobreza.
- Lograr la participación de las comunidades locales y organizaciones de base en el desarrollo de estrategias y programas de reducción de la pobreza y aumentar el papel de la mujer y demás grupos marginados en los procesos de decisión. ■

## PARAGUAY

(viene de pág. 239)

La política educativa fue la única que sobrevivió a varios gobiernos. Sin embargo, a pesar del importante incremento presupuestario en educación, los logros se han limitado a un incremento de la cobertura de la educación primaria, sin avances importantes en otros niveles educativos ni en la calidad y formación docentes.

Con respecto al combate a la pobreza en particular, las acciones fueron aisladas, tanto a nivel regional como institucional, y no tuvieron en cuenta las causas multidimensionales de la pobreza. Recién a partir de 2005 el país cuenta con una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. No obstante, la misma carece de medios económicos, recursos humanos capacitados e inserción institucional adecuada para su implementación. Si bien su abordaje conceptual considera la pobreza como un problema estructural y dimensionalmente complejo, los proyectos que ha diseñado dejan entrever una visión asistencialista y coyuntural y no integran los aspectos redistributivos, de reactivación económica y del empleo o sociodemográficos como la salud reproductiva y la educación pertinente y de calidad.

### La sociedad civil crea capital social

La falta de un proyecto de país a largo plazo que defina un conjunto de acciones coordinadas para la lucha contra la pobreza obstaculiza los potenciales efectos positivos de las acciones aisladas, desaprovechando los recursos humanos, financieros y naturales disponibles.

En respuesta a esta situación, la sociedad civil creó espacios de demanda y discusión, así como de seguimiento y evaluación de las acciones públicas buscando incidir en las decisiones gubernamentales y finalmente en las condiciones de vida de la población, a la luz de los compromisos internacionales en la Cumbre de la Tierra (1992), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), entre muchos otros.

Las comisiones vecinales y las organizaciones campesinas, juveniles y otras producen permanentemente diagnósticos y propuestas y crean capital social. La efectividad de sus acciones depende en gran medida del conjunto de la sociedad, pero también de una apertura de la clase política y burocrática que permita un cambio sustancial en su modo de relacionarse con la sociedad, persiguiendo el objetivo de mejorar la calidad de la democracia. ■

## PERÚ

(viene de pág. 241)

El programa macroeconómico inaugurado por Fujimori y mantenido por Toledo incluye grandes facilidades a las empresas transnacionales. Estas se han ubicado en los únicos puntos rentables de la economía e impiden al Estado usar la recaudación impositiva para financiar la lucha contra la pobreza. Se trata de una doble exacción: el servicio de la deuda externa se lleva la quinta parte del presupuesto anual, y no es posible obtener más fondos porque las grandes empresas disfrutaban de privilegios. Así, el Estado peruano es un actor maniatado sin los recursos suficientes y sin una estrategia. En esas condiciones, es previsible que los Objetivos y Metas del Milenio no puedan cumplirse. Salvo que, en el camino, el pueblo organizado y la sociedad civil ejerzan la presión suficiente para producir los cambios políticos indispensables que reformen a fondo las políticas de Estado y el Estado mismo. ■