

Derecho al desarrollo sostenible





Tendencias actuales de la pobreza en Paraguay

Luis Galeano

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
(CPES)

Este artículo ofrece una caracterización de las tendencias más recientes y actuales de la pobreza en cuanto privación, contextualizando dichas tendencias y relacionándolas con los factores vinculados a la vulnerabilidad y a la exclusión social. Asume que los pobres deben ser concebidos y tratados como sujetos sociales, y como actores ciudadanos, en el entendido de que sin la participación protagónica de los mismos en la concepción y en ejecución de la política y de las acciones de lucha contra este grave flagelo social, o la reducción de sus efectos más nocivos, no podrán ser exitosas.

INTRODUCCIÓN

Es cada vez más amplio el consenso en lo relativo a la complejidad y la heterogeneidad de la pobreza. En ese sentido, cabe puntualizar que la pobreza, por un lado, implica *privación*, es decir, la no disponibilidad de ingresos o de otros activos económicos suficientes, así como el no acceso apropiado a los servicios sociales o públicos para la satisfacción de las necesidades elementales de las personas y de los grupos sociales. Por otro lado, también significa *vulnerabilidad* ante los impactos disruptivos provocados por las crisis socioeconómicas y políticas o los desastres de la naturaleza sobre las condiciones de vida. Y, por último, al mismo tiempo resulta imprescindible incluir la noción de la *exclusión social*, que alude a la desorganización de los sectores y de los grupos sociales sumidos en condiciones de carencia o vulnerabilidad y, por tanto, a la marcada debilidad que éstos demuestran en el proceso de la participación ciudadana y en la influencia en las estructuras de poder existentes en el Estado y en la Sociedad.

En el Paraguay, como acontece en otros países latinoamericanos, los datos y los análisis existentes acerca de la pobreza como privación son relativamente amplios y actualizados. Sin embargo, las fuentes y los estudios accesibles acerca de las otras dos dimensiones, la vulnerabilidad y la exclusión social, son escasos. En parte, este desbalance no es casual. En efecto, hasta ahora la caracterización y la medición de la pobreza a partir de los enfoques de la “línea pobreza” y de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los más profusamente promovidos por los organismos internacionales y nacionales, encargados del diseño y la ejecución de los proyectos y programas de lucha contra la pobreza. A su vez, dado que concibe a los pobres como “beneficiarios”, es decir, como destinatarios o simplemente “objetos” de la política social, esa perspectiva de análisis y de intervención social coincide con la lógica impuesta por los actores políticos dominantes, que ven a los pobres como partes de su clientela o integrantes de su masa electoral.

En el presente análisis, por cierto, se apelará más profusamente –teniendo en cuenta la mayor disponibilidad de fuentes de información existente– a la caracterización de las tendencias más recientes y actuales de la pobreza en cuanto privación. No obstante, el objetivo radicará, por una parte, en contextualizar dichas tendencias y en relacionarlas con los factores vinculados a la vulnerabilidad y a la exclusión social, por otra parte. Por lo tanto, se asume que las personas pobres deben ser concebidas y tratadas como sujetos sociales, y como actores ciudadanos, en el entendido de que sin la participación protagónica de los mismos en la concepción y en ejecución de la política y de las acciones de lucha contra este grave flagelo social, o la reducción de sus efectos más nocivos, no podrán ser exitosas.

CARACTERIZACIÓN Y TENDENCIAS ACTUALES

Sin bien los niveles más críticos de la pobreza no han sido tan altos como los observados en otros países del tercer mundo, está plenamente confirmado que los márgenes de la pobreza en el Paraguay se han incrementado en el transcurso de los últimos años. Dicho proceso no sólo se está verificando en el sector rural, como se ha constatado de forma reiterada, sino también en el ámbito urbano empiezan a detectarse señales evidentes del mismo.

Una de las causas principales de dicho empeoramiento constituye el persistente estancamiento de la economía nacional. En efecto, durante la década del noventa y en lo que transcurre de estos primeros años de la centuria que se inicia, el Producto Interno Bruto (PIB) —salvo unas pocas excepciones— tuvo tasas muy bajas de crecimiento e inclusive algunas de ellas fueron de signo negativo. Por su parte, el crecimiento poblacional se ha mantenido en uno de los rangos más altos de todo el continente (2,6%). En un escenario como el señalado era de esperar que el acceso al empleo tendiera a restringirse y que, en general, las condiciones de trabajo se tornaran cada vez más precarias, sea en lo relativo a la obtención de los ingresos o bien en lo vinculado a la informalidad e inestabilidad laboral.

Además del agravamiento de la pobreza desde la perspectiva de las privaciones materiales y de las necesidades humanas elementales, los aspectos referidos a la vulnerabilidad y a la exclusión social igualmente se están tomando crecientemente críticos. El fuerte deterioro de los capitales sociales familiares y comunitarios, producto no sólo de los efectos más directos de empobrecimiento material, sino también de la penetración de la cultura consumista (exacerbada por la globalización actual) o del despojo de los patrimonios culturales, está desembocando en el agravamiento de la vulnerabilidad de los desheredados de siempre. Una cruda muestra de esto último representa la presencia cada día más numerosa de indígenas (hombres y mujeres de todas las edades) en las calles de Asunción y de las principales ciudades del país, pidiendo limosna. A su vez, una democracia electoralista, que oxigena a los caudillismos de antiguo o nuevo cuño, promueve más bien una ciudadanía dependiente, que a la de índole autónoma e independiente, y continúa alimentando la exclusión social de las clases populares.

La pobreza en los escenarios sociales

Tal cual se adelantó previamente, la pobreza básica y la pobreza extrema¹ continúan predominando en las zonas rurales. Cerca de la mitad de la población rural es pobre, mientras que en las áreas urbanas la proporción es una de cada cuatro personas.

¹ Pobres extremos son quienes poseen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos. Pobres no extremos son aquellos que tienen ingresos mayores al valor de una Canasta Básica de Alimentos, pero inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total (alimentos y no alimentos).

En efecto, de acuerdo a los datos consignados en el Cuadro N° 1, puede verificarse que el total de pobres, según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, es del 33,9%, lo que representa en términos absolutos un total de 1.976.567 personas. De los cuales, los pobres extremos comprenden el 15,6% del total (909.571 personas) y los no extremos el 18,3% (1.066.996 personas). En el área rural, la pobreza alcanza al 41,2% de la población (1.105.599 personas), siendo el 25,6% pobres extremos y el 15,7% no extremos. En el área urbana, por su parte, se observa un total de 868.596 personas sumadas en situación de pobreza, lo que significa el 27,6% de la población del sector, de las cuales, el 7,1% se encuentra en condiciones de extrema pobreza y el restante 20,5% en pobreza no extrema.

A pesar del mayor peso de la pobreza rural, los datos de las últimas encuestas de hogares (1999 y 2000/01) ponen de manifiesto que el mayor incremento de la pobreza se está verificando en las ciudades, en comparación a la tendencia observada en el campo. Está creciendo la pobreza absoluta y la pobreza extrema. Precisamente, los aumentos de los porcentajes de estos tipos de pobres serían el resultado no sólo de la incidencia del empeoramiento de las privaciones materiales (ingreso y acceso a necesidades básicas), sino también del agravamiento de la vulnerabilidad social.

En las zonas rurales, si bien persisten altos volúmenes de pobreza material debido a la profunda crisis por la que atraviesa la economía campesina, la existencia de importantes mecanismos de capital social (conformados por redes sociales de cooperación y solidaridad) en no pocas comunidades (particularmente en aquellas menos golpeadas por el éxodo migratorio), habría sido uno de los factores clave para que el nivel de dicho tipo de pobreza se haya mantenido en el transcurso de los años más recientes (Cuadro N° 1).

Al analizar la distribución de los niveles de pobreza a nivel regional, surgen determinadas especificidades que deben ser puestas de resalto. En efecto, existen cinco departamentos que se caracterizan por sus índices de pobreza. Entre ellos, se destacan Caazapá y San Pedro, en los que las proporciones de las poblaciones que se hallan en situación de pobreza superan a la mitad: 56,6% y 55,8%, respectivamente. Posteriormente, se ubican los departamentos de Canindeyú con el 47,8%, Guairá con el 45,5% y Caaguazú con el 44,8%.

En Caazapá y San Pedro tanto la *pobreza extrema* como la *no extrema* superan los promedios nacionales (Cuadro N° 2), sobre todo en la primera de las categorías mencionadas: 37,3% y 35%. Ambos departamentos se caracterizan por ser asiento de las comunidades campesinas más numerosas del país. La nombrada crisis de la pequeña agricultura tradicional, agudizada por la notoria retracción experimentada por la producción del algodón acaecida desde mediados de los noventa, es uno de los factores principales del agravamiento de las privaciones en las condiciones materiales de vida. Por su parte, la

Cuadro N° 1
Porcentaje de la población según tipos de pobreza
Años 1994-2001

Área / Tipos de Pobreza	Años					
	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/01
TOTAL PAÍS						
Pobres Extremos	-	13,9		17,3	15,5	15,6
Pobres no Extremos	-	16,4		14,8	18,2	18,3
Total de pobres	-	30,3		32,1	33,7	33,9
URBANA						
Pobres Extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1
Pobres no Extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5
Total de pobres	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6
RURAL						
Pobres Extremos	-	21,4		28,9	26,5	25,6
Pobres no Extremos	-	15,8	13,7	15,4	15,7	
Total de pobres	-	37,2		42,5	42,0	41,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Evolución de las Encuestas de Hogares (1994-2000/01)

Cuadro N° 2
Porcentaje de la población pobre por departamento,
según estatus de pobreza (Año 2000)

Departamento	Pobres			No Pobres
	Extremos	No extremos	Total	
Asunción	3,7	15,1	18,9	81,1
Concepción	23,9	17,1	41,0	59,0
San Pedro	35,0	20,8	55,8	44,2
Cordillera	13,0	16,6	29,6	70,4
Guairá	28,8	16,7	45,5	54,5
Caaguazú	26,7	18,1	44,8	55,2
Caazapá	37,3	19,3	56,6	43,4
Itaipú	21,9	13,7	35,6	64,4
Misiones	14,1	19,6	33,7	66,3
Paraguari	17,5	17,6	35,1	64,9
Alto Paraná	14,3	12,5	26,8	73,2
Central	4,9	23,3	28,2	71,8
Neembucú	15,7	16,8	32,5	67,5
Amambay	22,5	18,6	41,1	58,9
Canindeyú	28,6	19,2	47,8	52,2
Presidente Hayes	7,2	19,0	26,1	73,9
Total	15,6	18,3	33,9	66,1

Fuente: DGEEC, Encuestas Integrada de Hogares 2000/1

correlación de estos altos niveles de pobreza extrema con unos rangos de pobreza no extrema que no superan notoriamente al promedio nacional, debe vincularse con la pervivencia o la reconstrucción de activos propios del capital social comunitario. En efecto, Caazapá es una de las regiones que se distingue por la presencia de comunidades rurales conformadas por antiguos asentamientos. En ellas, las relaciones de reciprocidad o de cooperación tienen vieja data. En San Pedro, son más numerosas las nuevas comunidades y el capital social comunitario, en gran medida, es el producto de la solidaridad creada por las organizaciones y asociaciones campesinas constituidas desde la década de los ochenta, varias de ellas pertenecientes a los segmentos más activos y fuertes del movimiento campesino actual.

La pobreza extrema también es alta e igualmente, en una gran proporción, es rural en Guairá (28,8%), Canindeyú (28,6%) y Caaguazú (26,7%). Aunque algunos condicionamientos son comunes, existen otros que son específicos para cada región o departamento. En Guairá, más que a los efectos de la mencionada crisis de la economía campesina, la pobreza extrema rural respondería a la retracción del mercado de trabajo rural, sobre todo del que opera en el ámbito de la producción de la caña de azúcar. En Canindeyú el fenómeno se debería al proceso de exclusión campesina provocada por la modernización capitalista de la estructura agraria regional, dedicada a la producción de la soja y últimamente a la ganadería intensiva, orientada a la exportación de la carne en los mercados externos. Y en Caaguazú, por su parte, tiene lugar un proceso semejante al existente en el ya señalado caso de San Pedro. El hecho de que el nivel de la pobreza extrema –según la EIH 2000/01– haya disminuido, en comparación a los registrados en años anteriores, podría deberse al aumento del éxodo rural dirigido a la ciudad al interior del propio departamento de Caaguazú.

En Central cerca del 80% de la población es urbana y es el departamento que tiene el más alto índice de pobres no extremos. Teniendo que la expansión del sector urbano es un proceso reciente, generado por la intensificación de la migración interna y provocando la conformación de áreas urbanas y periurbanas marginales crecientemente densas, las estrategias de supervivencia están posibilitando atender a las necesidades más elementales. Sin embargo, de agudizarse la crisis de la economía nacional y de saturarse el empleo informal urbano, no será extraño que la pobreza extrema empiece a crecer, como están indicando los datos de la última encuesta de hogares analizados en el presente trabajo. La plausibilidad de esta hipótesis surge del hecho de que la mayoría de estos pobres urbanos no extremos de hoy ya está experimentando procesos de vulnerabilidad y de exclusión social que los tornan muy expuestos a una tendencia como la indicada.

El ingreso y la inequidad

Los datos de la EIH 97/98 constatan que el costo mensual per-cápita de una canasta básica de consumo (línea de pobreza total) en Asunción es 2,7 veces más que en el área rural (205.475 / 77.157 guaraníes, para cada área respectiva).

También dicha fuente informativa comprueba que en Asunción se destina el 47% de los gastos totales a realizar gastos en consumo alimentario (402.945/ 860.724 G.), mientras que, por el contrario, en el área rural dicho rubro alcanza el 64% del total de gastos de la canasta familiar básica.

Cuadro N° 3
Valor mensual de la canasta básica de consumo
(guaraníes de febrero de 1998)

Dominio geográfico	Valor de la Canasta Básica de Consumo Per-cápita		Valor de la Canasta Básica de Consumo Familiar	
	Alimentaria (L.Pza. Extrema)	Total (Línea de Pobreza Total)	Alimentaria (Lza. Extrema)	Total (Línea de Pza.)
Asunción	96.1192	205.475	402.945	860.724
Central Urbano	95.116	203.391	431.826	923.390
Rsto Urbano	72.192	127.831	328.645	581.933
Rural	49.682	77.157	252.454	392.061
PAÍS	68.563	126.593	324.622	599.375

Fuente: Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay, DGEEC. EIH 97/98.

Los datos consignados previamente evidencian que el mencionado patrón de consumo se correlaciona, en gran medida, con las pautas típicas de la cultura campesina, que sigue siendo practicada por los estratos sociales más numerosos del actual mundo rural paraguayo. De acuerdo con tales pautas, tradicionalmente una parte importante del consumo alimentario de los hogares campesinos suele ser cubierta por la producción propia. Es esta seguridad alimentaria la que se ha deteriorado fuertemente en el transcurso de las décadas más recientes, debido a la creciente monetización de la economía campesina. Sin embargo, la fuerte retracción de los ingresos monetarios está obligando a aquellos estratos que aún cuentan con los activos mínimos disponibles (tierra, mano de obra e instrumentos básicos de labranza), a recurrir a la auto alimentación. En parte, el no incremento de la pobreza extrema rural de los años más recientes, mencionado previamente, cabría atribuir a la recurrencia a esta antigua pauta socioeconómica y cultural.

La mencionada es una estrategia defensiva, destinada a paliar parcialmente la gravedad de la pobreza. Es sabido que la reducción de la pobreza, tanto la

rural como la urbana, depende de la eliminación o de la reducción de los efectos de sus factores causales más importantes. Entre éstos un lugar destacado ocupa la distribución del ingreso.

Las informaciones suministradas por el siguiente cuadro posibilitan inferir los principales perfiles del ingreso mensual personal y de la distribución de los ingresos en el área rural y en el urbano. Así pues, considerando los deciles más bajos de ingreso, se observa que en las zonas rurales las personas tienen un nivel de ingreso mensual inferior al ingreso percibido en las zonas urbanas (87.034 G), y que representa un 34% de la misma (29.632 G). Considerando los deciles más altos de ingreso, esta brecha disminuye un poco, ya que el ingreso percibido en las zonas rurales representa el 52% del percibido en las zonas urbanas.

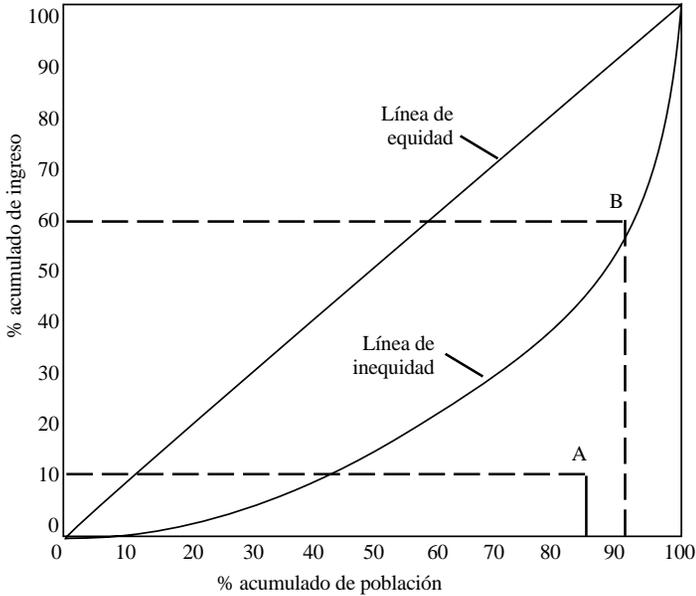
Cuadro N° 4
Paraguay: Ingreso mensual por persona y distribución de los ingresos según deciles y áreas (2000 - 2001)

Deciles de ingreso familiar por persona	Ingreso mensual por persona (en Gs. De marzo 2001)			Distribución % de los ingresos		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Más bajo	87.034	29.632	41.993	1,4	1,0	0,9
II	164.631	59.667	94.047	2,7	2,0	2,0
III	228.903	88.222	142.440	3,8	3,0	3,1
IV	285.640	121.334	191.851	4,7	4,1	4,2
V	341.723	158.776	249.954	5,7	5,4	5,4
VI	413.925	196.986	310.850	6,9	6,7	6,8
VII	516.323	254.653	390.894	8,6	8,5	8,5
VIII	666.870	331.455	504.549	11,1	11,6	11,0
IX	948.789	455.604	724.659	15,8	15,4	15,8
Más alto	2.362.018	1.226.482	1.944.573	39,3	42,1	42,3
Total	601.543	292.758	459.426	100,0	100,0	100,0

Fuente: DGEEC, Encuestas Integrada de Hogares 2000/01

En lo que se refiere a la distribución del ingreso de Paraguay, según la curva de Lorenz del año 2000/01, el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos del país y al contrario, el 10% más rico de la población paraguaya concentra el 42% del total de ingresos del país. Por lo tanto, en el mismo periodo, el coeficiente de Gini de la línea de inequidad es de 0,5333 (ver gráfico siguiente).

Gráfico N° 1
Paraguay 2000-2001
Distribución del ingreso (curva de Lorenz)



A: 40% más pobre recibe el 10,2% del total de ingresos
 B: 10% más rico concentra el 42,3% del total de ingresos

Fuente: DGEEC, Encuestas Integrada de Hogares 2000/01

Es en el área rural donde la distribución del ingreso es más inequitativa. En efecto, en dicha área el 40% más pobre de la población capta el 10% del total de los ingresos, mientras que en el sector urbano esa misma categoría de pobres obtiene el 13% de los ingresos. Por el contrario, mientras que en las zonas rurales el 10% más rico accede al 42% del total de los ingresos, en las urbanas la proporción es del 39%. La mencionada persistencia de la pobreza extrema en el mundo rural se debe, por una parte, a esta inequitativa distribución del ingreso y, por otra, a la muy inequitativa distribución de activos fundamentales para la sostenibilidad de la agricultura familiar campesina: la tierra. En ese sentido, cabe mencionar el hecho de que la distribución de la tierra en Paraguay es la peor de América Latina, con un Gini de 0,93 en 1991, y la situación agravante de que el 60% de las fincas campesinas no tiene título legal.

CONCLUSIONES

Del análisis planteado en los puntos precedentes, cabe formular las siguientes conclusiones:

- La persistencia de la pobreza crítica en las zonas rurales se debe, fundamentalmente, a la muy inequitativa distribución de los principales activos tangibles: el ingreso (Gini de 0,49 urbano y 0,66 rural)² y la tierra (Gini de 0,93 en tenencia de la tierra).
- En las zonas rurales, si bien los niveles de la pobreza material son más bajos que los existentes en las zonas urbanas, últimamente ellos comienzan a incrementarse. El fuerte estancamiento de la economía nacional y la cada vez más notoria saturación del empleo informal, en un contexto de expansivo crecimiento de la población urbana, son los factores más importantes en la generación de dicho proceso.
- La no profundización de la pobreza extrema en el ámbito rural en general, y en el campesino más específicamente, habría que atribuirlo a la pervivencia o la reconstrucción de los capitales sociales comunitarios en los distintos asentamientos del sector. Por el contrario, el avance de tal tipo de pobreza en el ámbito urbano debería vincularse con el agravamiento de la vulnerabilidad de los sectores marginales.
- La gran barrera que debe superarse para encarar un eficaz combate a la pobreza es la exclusión social que padecen los pobres del campo y de la ciudad. No sólo tendría que revertirse la exclusión de las estructuras productivas y del empleo, y del acceso a los servicios públicos básicos (educación y salud fundamentalmente), sino también resulta imprescindible que los pobres logren ejercer efectivamente sus derechos ciudadanos. Las actuales organizaciones campesinas están asumiendo un protagonismo ciudadano que debe ser igualmente practicado por el todavía muy numeroso sector campesino no organizado (alrededor del 60%). Dicho protagonismo de hecho es casi inexistente entre los pobres urbanos. Estos, en su gran mayoría, continúan apelando a una ciudadanía dependiente, alimentada por la democracia electoralista.

² Gini elaborado en base a datos de la EPH '99 de la DGEEC.