

---

# CAPITULO 1

## POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY

### **1.1.- Incidencia y distribución de la pobreza y los métodos para medirla en los enfoques convencionales.**

En las definiciones convencionales la pobreza es una condición de privación humana que impide satisfacer necesidades consideradas básicas por los estándares establecidos socialmente de lo que es una vida digna; esas carencias están asociadas a insuficiencias en activos e ingresos y al acceso inadecuado a los servicios sociales básicos proveídos por el Estado que garantizan la satisfacción de las necesidades básicas; es importante resaltar que las carencias que definen la pobreza, aún en esa visión restringida, no apuntan solo a insuficiencias en capital humano y en esa medida no pueden ser encaradas adecuadamente solo con capacitación<sup>2</sup>. La mentada carencia de recursos sumada a las insuficiencias en el desarrollo de capacidades para encararlos genera la vulnerabilidad ante situaciones adversas o inesperadas, tales como enfermedades o calamidades naturales.

Otra dimensión de la pobreza apunta al ejercicio de la ciudadanía por parte de los pobres que se caracterizan por su posición subalterna en las relaciones de poder en las instancias de tomas de decisiones que les afectan, situación asociada a la atomización social y/o a la debilidad de las organizaciones de la población más carenciada.

Los métodos básicos para estimar la incidencia de la pobreza son dos: el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el de la línea de la pobreza. El primer método de medición de la pobreza busca determinar el conjunto de las necesidades básicas y el nivel en las cuales éstas pueden considerarse satisfechas; considerando la calidad de la vivienda, la infraestructura sanitaria, el acceso a la educación y la capacidad de subsistencia, la Encuesta de Hogares estima para el año 2000-2001 en 50,7% la frecuencia relativa de hogares con al menos una NBI,

---

<sup>2</sup> Nótese en este sentido el riesgo que las agencias prestatarias promuevan la venta de actividades de capacitación a los pobres sobre lo que ellos ya saben.

y en esa medida en situación de pobreza; siempre conforme a esa metodología y fuente la pobreza urbana afecta al 41,3% de los hogares urbanos y al 61,7% de hogares rurales.

El método de la línea de la pobreza, en cambio, estima el costo de satisfacción de las necesidades alimentarias y el de las otras necesidades que componen la canasta básica de consumo. Utilizando este método indirecto que mide la pobreza a través del ingreso, la Encuesta de Hogares estimó para el área urbana del Departamento Central a febrero de 1998 en G. 87.854 el costo de la canasta básica de alimentos per cápita mensual que establece la línea de la pobreza grave o indigencia, y en G. 187.724 el costo de la canasta básica, que establece la línea de la pobreza total.

Los últimos estudios muestran que en nuestro país centenares de miles de hogares tienen necesidades básicas insatisfechas y viven bajo privaciones, y que la situación tiende a agravarse; de la Encuesta de Hogares se desprende que más de la tercera parte de la población del país se encuentra debajo de la línea de la pobreza (*Cuadro 1.1*), el 33,9% en el 2000-2001, mientras el 15,5% se encuentra debajo de la línea de la pobreza extrema, y en esa medida tienen ingresos que no les permite siquiera cubrir el costo de la canasta básica de alimentos. Si aplicamos las líneas de pobreza internacionales (*Banco Mundial*), que establecen en menos de un dólar diario la línea de la indigencia y en menos de 2 dólares diarios la línea de la pobreza general, la cantidad de pobres en el Paraguay y el porcentaje que representan en la población total serán substancialmente mayores a las cifras indicadas (*CEPAL, 2001:51*).

**CUADRO 1.1  
DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA POR AÑOS.**

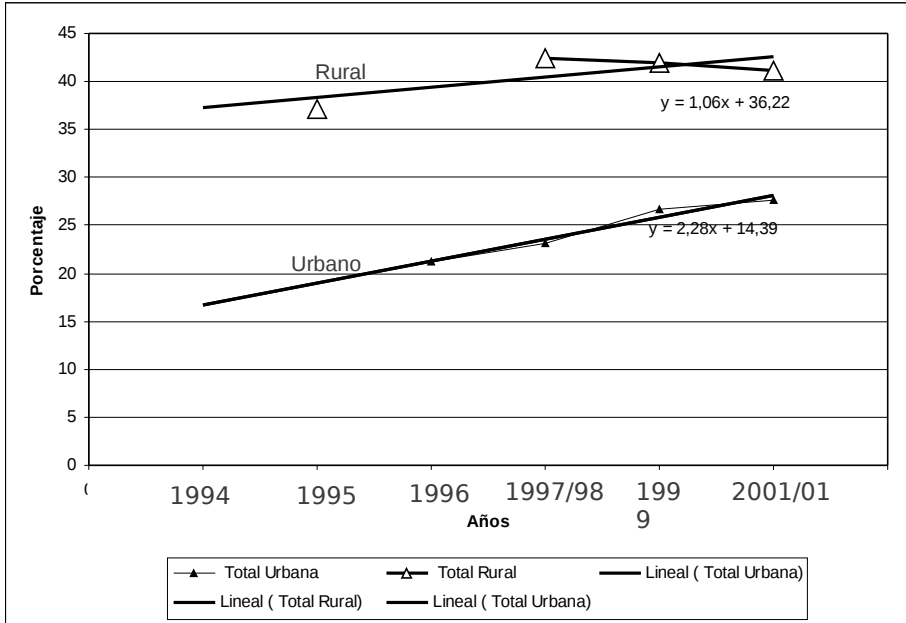
Área / Status de Pobreza	Años					
	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/1
Urbana						
Pobres Extremos	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Pobres no Extremos	19.1	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
<b>Total</b>	<b>26.9</b>	<b>23.7</b>	<b>21.2</b>	<b>23.1</b>	<b>26.7</b>	<b>27.6</b>
Rural						
Pobres Extremos		21.4		28.9	26.5	25.6
Pobres no Extremos		15.8		13.7	15.4	15.7
<b>Total</b>		<b>37.2</b>		<b>42.5</b>	<b>42.0</b>	<b>41.2</b>
Pobres Extremos		13.9		17.3	15.5	15.6
Pobres no Extremos		16.4		14.8	18.2	18,3
<b>Total</b>		<b>30.3</b>		<b>32.1</b>	<b>33.7</b>	<b>33,9</b>

Fuente: DGEEC

El análisis del comportamiento del fenómeno en el período 1995-2001 (*Figura 1.1*) nos permite observar cómo se va agudizando la pobreza y nos permite estimar la incidencia esperada de no alterarse las tendencias; en el 2005 la

pobreza urbana rondará el 42% de la población total en el escenario sin modificaciones --para bien o para mal-- en las tendencias, mientras la pobreza rural se aproximará al 47% del total<sup>3</sup>.

**FIGURA 1.1**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA URBANA Y RURAL.**



La población indigente en el Paraguay, conforme a la línea nacional estimada por la DGEE y CC, que de alguna manera padece hambre, se aproxima al millón de personas; aunque en la retórica oficial se evita el uso de términos fuertes, debe destacarse que aumenta la vulnerabilidad al hambre a medida que crecen la pobreza y el desempleo, y curiosamente hay más hambrientos en el área rural donde los pobres pueden producir sus propios alimentos.

Esta población caracterizada por el consumo deficitario de calorías y proteínas carece de los medios para adquirir o producir los alimentos que necesita; en este sentido, debe notarse que el 80% de los que padecen hambre viven en áreas rurales y podrían lograr, por lo menos en medida importante, la autosustentación alimentaria. En una caracterización más fina del fenómeno debe tenerse en cuenta, por una parte, que el déficit no apunta solo a la cantidad de alimentos sino también a su calidad, frecuentemente afectada por procesos de contaminación ambiental; nótese que la desnutrición e inseguridad alimentaria se retroalimentan con alta incidencia de enfermedades.

<sup>3</sup> En el cálculo de la ecuación se omiten los valores de 1994 y 1995 que parecieran erráticos.

Tal como se analizará oportunamente, las causas de la producción insuficiente de alimentos por parte de la población rural tienen que ver con las políticas que privilegian la producción de cereales en grandes empresas, incentivan la agricultura moderna basada en el uso intensivo de insumos externos, y dificultan la producción orgánica basada en conocimientos tradicionales que recicla nutrientes, se orienta a la recuperación natural de los suelos y al control biológico de las plagas.

En la caracterización de la incidencia de la pobreza es importante diferenciar niveles según se trate de individuos, hogares, colectividades vecinales o municipios pobres; el vecindario, barrio, compañía o colonia es una unidad de vida social y constituye una esfera de intervención importante de las políticas sociales que suele ser mistificada en la literatura de las agencias de cooperación al desarrollo que considera a los agrupamientos vecinales como comunidades, como si se tratara de conjuntos sociales homogéneos e integrados internamente. Lo que en la realidad tenemos son agrupamientos de hogares que normalmente no comparten como colectivo los mismos intereses materiales, en la medida que desarrollan diferentes estrategias de sobrevivencia<sup>4</sup> y tienden a constituir agrupamientos que mantienen entre sí relaciones internas de conflicto tanto como de cooperación; las intervenciones de agencias externas con frecuencia favorecen a los mejor posicionados a expensas de los más vulnerables que quedan sufriendo las consecuencias de la intensificación de la diferenciación socioeconómica.

Atendiendo a la distribución urbana y rural de la población carenciada debe destacarse que la pobreza rural creció hasta 1997-1998 para estabilizarse y disminuir ligeramente en los años siguientes como resultado exclusivo de su migración a las ciudades donde, por una parte alimenta formas diversas de descomposición social, y, por otra, se dificultan notablemente las posibilidades de controlarla.

En un análisis comparativo con el resto de América Latina, la incidencia de la pobreza en el Paraguay es similar a la observada en otros países; en este punto, sin embargo, debe tenerse presente que mientras en el conjunto de América Latina los niveles de pobreza se mantuvieron relativamente estables en los últimos años, en nuestro país el problema se agudizó notablemente, a tal punto que de representar el 30,3% de la población total en 1995, pasó al 33,9% en el año 2000-2001, lo que indica que, de no revertirse a corto plazo las tendencias, el escenario posible está marcado por una generada pauperización y su correlato de descomposición social. La tendencia es alarmante en el área rural, teniendo en cuenta que la población en extrema pobreza que constituía el 21,4% en 1965

---

<sup>4</sup> Téngase en cuenta que mientras que un grupo de hogares dependen de remesas de domésticas que trabajan en el exterior, otros tienen como principal fuente de ingreso al trabajo asalariado, y con más frecuencia la agricultura es un componente básico en las estrategias referidas.

---

subió al 26% cuatro años mas tarde.

Los niveles de pobreza indicados reflejan claramente el impacto nulo de las políticas sociales implementadas en la década del 90, ya que no solo no se logró el objetivo de reducir la pobreza sino además las mismas fueron impotentes para encarar un incremento exponencial de la pobreza.

En América Latina, si bien la población en situación de pobreza creció de 204 a 211 millones de personas entre 1997 y el 2000, el porcentaje de hogares y de población en situación de pobreza se mantuvo estable, de modo tal que en 1999 la incidencia de la pobreza llegaba al 35% de los hogares y la indigencia o pobreza extrema afectaba al 14% con una breve reducción en términos relativos en el periodo 1997-1999<sup>5</sup> (*Anexo 1.1*). Entre 1980 y 1999 el porcentaje de pobres permaneció relativamente constante pero la cantidad de pobres e indigentes aumentó en aproximadamente 100.000.000.

Utilizando datos elaborados por el BID (*Figura 1.2*) se observa que en los últimos 20 años en América Latina aumentó el número de pobres y el porcentaje que representan los pobres en la población total (*Klinsger, 2000*). Los datos en cuestión reflejan, sin lugar a dudas, el fracaso de las recetas para el alivio de la pobreza que estuvieron siendo implementadas en los países latinoamericanos.

Retornando a la caracterización de la pobreza en Paraguay, debe puntualizarse que la población en extrema pobreza en 1999 llegó a 874.000 personas y de ella el 80% residía en áreas rurales; la concentración de la pobreza crítica en esas áreas se proyecta también en el ingreso promedio de los pobres que representa solo el 51.8% del valor de la línea de la pobreza, substancialmente menor que en las áreas urbanas (*Figura 1.3*); se trata de otra expresión de la desigualdad distributiva, agravada por la mayor segmentación en áreas rurales de la capacidad de generar ingresos, y, en esa medida, bienestar. Con el método del ingreso es posible conocer además de la incidencia de la pobreza su localización, tal como se observa en la *Figura 1.4* que nos ofrece un mapa de la pobreza, a nivel nacional.

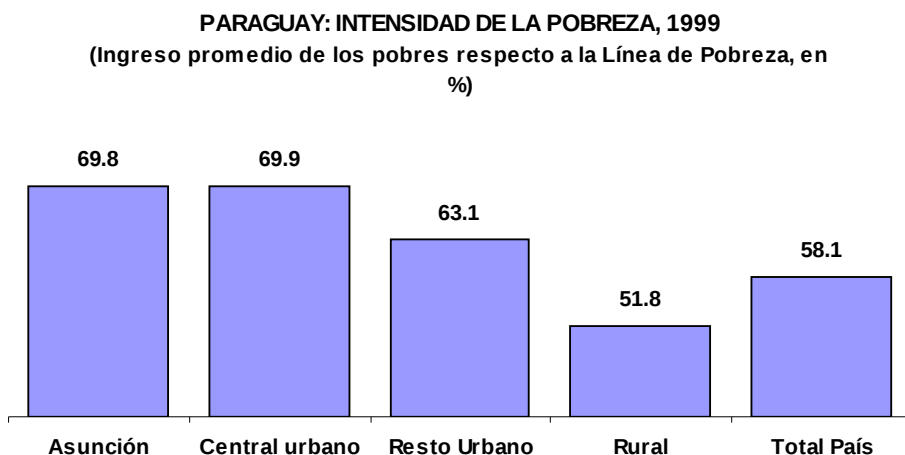
#### FIGURA 1.2

---

<sup>5</sup> Téngase en cuenta que en Argentina, Paraguay y Uruguay tuvieron en el trienio un crecimiento negativo del producto por habitante.



FIGURA 1.3



Fuente: DGEEC

Se puede apreciar la concentración de la población más carenciada en los departamentos de Caaguazú y San Pedro, y en algunos distritos del departamento de Concepción; según indicadores utilizados por la fuente señalada los departamentos de Caazapá y Guairá concentran también proporciones importantes de población pobre. Este mapeo permite por una parte focalizar las intervenciones orientadas a la población pobre y por otra asociar la incidencia de la pobreza a factores que la explican, tales los casos de los suelos más frágiles en la primera región y a suelos afectados por el sobre uso en los departamentos de Guairá y Caazapá, según se discutirá al analizar las causas de la pobreza.

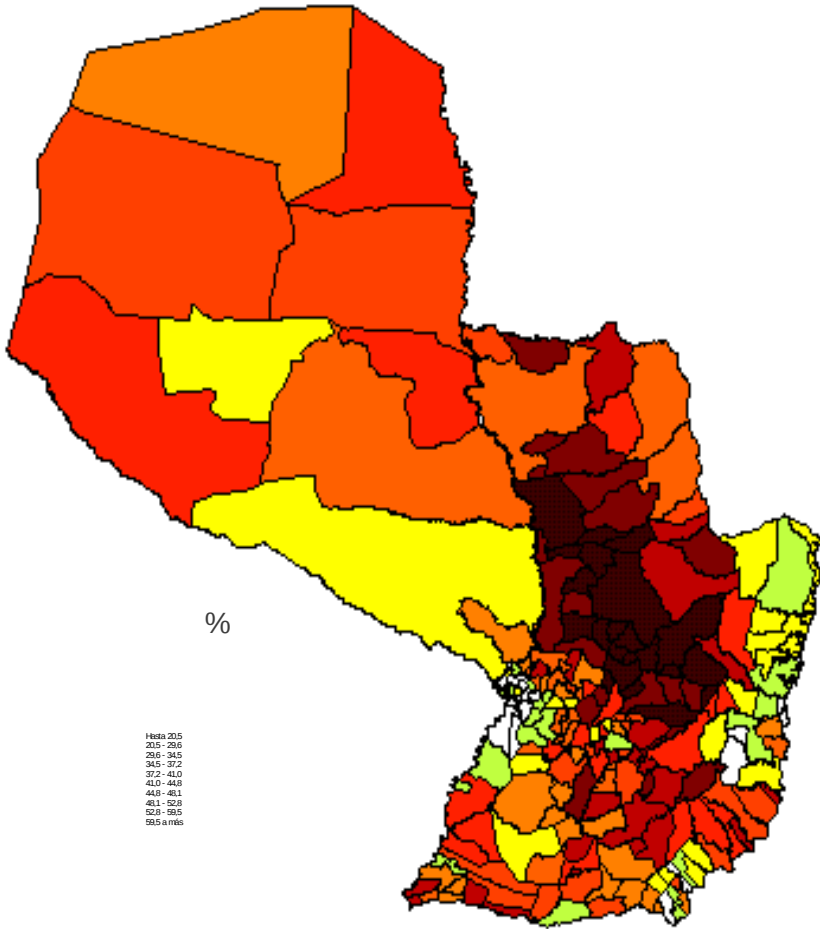
La DGEE y CC estima la incidencia de la pobreza en base a datos de ingreso registrados en la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997-98 para Asunción, Central Urbano, y los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central, y extrapola los resultados a los otros departamentos. Este método basado en el ingreso en el ingreso de los hogares subestima la incidencia de la pobreza al no considerar las NBI según se constata al compara los cuadros 1.2 y 1.3 de la distribución de ingresos y pobreza en la Capital. En efecto, el porcentaje de la población pobre estimada a partir del ingreso solo llega en el año indicado en Asunción al 13,1% (*Cuadro 1.2*), mientras al combinar el ingreso con las NBI de los hogares la misma es sustancialmente mayor; la distribución de la población pobre en este caso está desagregado a nivel de barrios que coinciden con unidades de empadronamiento censal muestra la mayor concentración de la población cadenciada en sectores ribereños, correspondiendo a Cevallos Cué, Botánico y San Felipe la mayor incidencia de la pobreza (*Anexo 1.2*).

**CUADRO 1.2**  
**DISTRITO DE ASUNCIÓN: INGRESOS Y POBREZA POR BARRIOS. 1997/98.**

Barrios	Ingreso promedio mensual (en Guaraníes)		% de Población pobre*
	Familiar	Por persona	
Ita Pyta Punta	2.383.019	517.169	17.2
Carlos Antonio López	3.453.691	791.321	10.4
Sajonia	2.901.758	637.390	13.7
Dr. Ricardo Brugada	1.503.228	359.546	27.4
Las Mercedes	5.199.775	1.272.254	1.6
San Felipe	2.113.372	485.589	29.7
Tablada Nueva	1.578.123	336.903	35.9
Santísima Trinidad	2.910.871	633.673	11.5
Botánico	1.467.752	316.823	34.1
Zeballos Cué	1.791.610	313.416	39.0
...			
Total Distrito	3.086.500	697.082	13.1
Total País	1.291.402	271.434	34.4

Fijando la atención en Asunción y Departamento Central Urbano tenemos que solamente el 56,1% de la población en la Capital, y el 41,3% en el segundo caso corresponden a la categoría no pobre (*Cuadro 1.3*). En la estimación se incorporan además de los pobres crónicos, aquellos identificados como pobres por el Censo de Población de 1992 a partir de las NBI y que seguían en esa condición en 1996 conforme a la Encuesta de Hogares, a los inerciales que aún obteniendo en el año de la Encuesta ingresos por encima del costo de la canasta familiar arrastran alguna necesidad básica insatisfecha (*vivienda por ejemplo*), y los pobres recientes que habiendo obtenido condiciones de vida satisfactorias en el nivel de consumo en el año del Censo de Población en 1992 en momentos de realizarse la Encuesta de Hogares obtuvieron ingresos por debajo de la línea de pobreza.

**FIGURA 1.4**  
**PARAGUAY: MAPA DE POBREZA POR DISTRITOS**  
**(% de la Población con Ingresos por debajo de la Línea de Pobreza)**



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos



**CUADRO 1.3**  
**CANTIDAD DE HOGARES SEGÚN TIPO DE POBREZA EN ASUNCIÓN Y CENTRAL URBANO.**

Tipos de Pobres	Asunción		Central Urbano	
	Total de personas	%	Total de personas	%
No pobre	77.479	56,1	85.050	41,3
Pobres inerciales	36.069	26,1	65.389	31,7
Pobres recientes	4.336	3,1	13.070	6,3
Pobres crónicos	20.174	14,6	42.584	20,7
<b>Total</b>	<b>138.058</b>	<b>100,0</b>	<b>206.093</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares 1996. Paraguay

Volviendo a los datos proveídos por la DGEE y CC en base a la EIH 1997-98 observamos que el porcentaje de la población pobre es mayor en San Pedro (62,2%), Caaguazú (60,6%) e Itapúa (36,8%). En el Departamento de San Pedro la incidencia de la población carenciada es mayor al 58% en los distritos de viejo poblamiento. En el departamento de San Pedro los distritos con mayor incidencia de pobreza comprenden San Pedro, Gral. Resquín y Lima.

En Caaguazú la población pobre es mayor en los distritos norteños Simón Bolívar, Yhú, San Joaquín y Santa Rosa del Mbutuy, y al Sur en Repatriación. La población menos afectada es la de los distritos situados en torno a la ruta 7. En Itapúa el porcentaje de población pobre es alto en Leandro Oviedo, Mayor Otaño, Edelira y Alto Verá; en Alto Paraná la información proporcionada por la EIH 1997-98 acerca de la población con ingresos por debajo de la línea de la pobreza (26,3%) quedó sin duda desactualizada.

Hasta este punto resulta claro que la incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana, y que este hecho está asociado a la intensa migración rural-urbana que se debe más que a oportunidades ofrecidas en los centros urbanos al desarraigo por pobreza

En una perspectiva un poco más ambiciosa la noción de pobreza relativa va más allá de la estimación de la cantidad de habitantes o de hogares que están por encima o por debajo de las líneas de pobreza y la misma apunta a aspectos subjetivos de individuos y grupos que evalúan su bienestar relacionándolo con el de otros; en la medida que aumenta la polarización social con la concentración creciente de ingresos y activos los carenciados sienten con más fuerza sus privaciones, con la consiguiente carga de frustración, resentimiento y descontento. Al considerar la dimensión subjetiva de la pobreza debe tenerse en cuenta que la población carenciada al representarse su situación en relación a la de otros se plantea también la naturaleza de su condición (*que puede ser percibida como natural o como resultado de relaciones sociales injustas*) y sus causas, y en esa medida incorpora la capacidad transformadora de los pobres que pueden plantearse las alternativas para revertir su situación (*Gacitua y otros, 2000*).

Los métodos de medición de las privaciones que fueron referidos así como los enfoques asociados a ellos permiten conocer, como vimos, cuántos son los pobres y dónde están, y en esa medida facilitan la focalización de las intervenciones de política social, de modo a diseñar los programas financiados para distintos grupos vulnerables situados debajo de la línea de la pobreza en intervenciones asociadas a políticas compensatorias orientadas a grupos vulnerables específicos (*discapacitados, adultos mayores, indígenas, mujeres jefas de hogar, niños y adolescentes en situación de riesgo*). Los métodos convencionales referidos que basan sus estimaciones en el ingreso, en las NBI o en una combinación de ambos tienen también sus límites, ya que no se plantean atacar las causas del fenómeno y en los próximos estudios podrían observarse niveles mayores de pobreza, y expansión de la población de grupos vulnerables específicos, tal como sería el caso de los afectados por discapacidades ligadas a deterioros del sistema nervioso ligadas a agresiones ambientales; en este caso los programas de atención a discapacitados deben ir acompañados de acciones que ataquen las causas de males prevenibles originadas en el uso de biocidas. El enfoque puramente descriptivo que utilizan las agencias de cooperación al desarrollo y es aceptado acríticamente por decisores y analistas de nuestro medio es consistente, por una parte con el tipo de solución propuesta, que se orienta a las conocidas políticas para pobres, que buscan compensar los impactos negativos de las políticas económicas y por otra con la orientación neoliberal de éstas agencias, que les impide cuestionar las bases del modelo de desarrollo basado en el libre comercio sin límites.

El hecho que sean las agencias multilaterales de desarrollo las que emplean un enfoque teórico y metodológico con insuficiencias marcadas no justifican en absoluto que los decisores y analistas nacionales lo adopten acríticamente, ya que las agencias en cuestión, si bien establecen los límites de su actuación, en ningún caso pueden imponer políticas sociales a los países prestatarios.

Además de conocer cuántos son los pobres y dónde están interesa conocer quienes son, a partir de un perfil de las carencias, de modo a facilitar el diseño de políticas que ataquen carencias específicas de diferentes grupos de pobres, no solamente de áreas rurales y urbanas y de indigentes afectados por pobreza general, sino también carencias relativas a atención a la salud, de ingresos, de calidad y espacio de la vivienda, carencias sanitarias, NBI, rezago educativo, carencia de bienes durables, etc.

En un enfoque más pretencioso al que se limita a identificar a la población pobre y a los grupos vulnerables la cuestión no radica solo en cómo gastar los recursos asignados a la política social sino más bien en identificar y atacar los factores que causan la pobreza. En este sentido puede ser aceptable que se diseñen programas, por ej. para apoyar la comercialización de artesanía indígena, pero haciendo la

salvedad que el factor productivo de la pobreza es la invasión de tierras indígenas; en esta circunstancia atacar el factor principal de pauperización haciendo respetar las normas legales pertinentes no costará dinero alguno; es importante anotar que las limitaciones de los enfoques convencionales puede parecer obvio pero el planteo alternativo sigue sin ser aceptado en los programas oficiales.

Si bien es cierto que las informaciones presentadas permiten diseñar estrategias de alivio a la pobreza, si además interesa atacar sus causas, entonces se precisa conocimientos que apunten a las causas de la pobreza y también a algunas de sus consecuencias mas graves, de cara a la integración social.

## **1.2.- El carácter multidimensional de la pobreza.**

El carácter multidimensional de la pobreza es resaltado en estudios cualitativos recientes realizados por el Banco Mundial que incorporan la visión que los pobres tienen sobre su condición: percepción de la vida buena y de la mala, de sus problemas más apremiantes y prioritarios, de la calidad de sus interacciones con el espacio público, el mercado y las instituciones de la sociedad civil y los cambios en las relaciones sociales y de género. Estos estudios muestran que los afectados por privaciones perciben el bienestar en términos holísticos y la pobreza no alude solo a falta de ingreso, en tanto el bienestar es percibido como multidimensional con contenidos materiales y psicológicos.

Lo que los pobres dicen es que la inseguridad ha crecido, y que el desempleo y que la falta de alimentos y de ingresos son los problemas más apremiantes. La inseguridad está relacionada con incremento del crimen y la violencia, y la falta de acceso a la justicia. Con la caída del ingreso de los varones las mujeres se emplean en la economía informal para conseguir alimento a su familia, alejándose en forma traumática de sus roles tradicionales y provocando alcoholismo masculino, rupturas familiares y violencia doméstica. Las instituciones gubernamentales son percibidas como corruptas e ineficientes (*World Bank, 2000*). Si bien estos estudios no fueron replicados en nuestro país podemos asumir que reflejan también la percepción que los pobres de nuestro medio tienen de la pobreza, y en esa medida sus conclusiones pueden también referirse a la población cadenciada del Paraguay de modo a prestar atención a las múltiples dimensiones de sus privaciones.

En una suerte de contagio los mismos autores adscriptos a los enfoques convencionales toman nota de las limitaciones de la conceptualización empleada y pasan a acentuar el carácter multidimensional de la pobreza, y se enfatizan entre

sus componentes básicos la inseguridad ciudadana y la desocupación que constituyen fenómenos ciertamente cada vez más visibles.

El aumento de los niveles de violencia delictual y de inseguridad ciudadana tanto en las ciudades como en el campo, a nivel doméstico y a nivel social, es una expresión del proceso de descomposición social, asociada a la intensificación de la pobreza, la desigualdad social y el desempleo en el país.

La violencia contra las instituciones que implica corrupción, la ejercida contra la naturaleza y la orientada contra las personas y contra sí mismo (*drogadicción, alcoholismo, promiscuidad*) crecen paralelamente con la sensación de los grupos sociales subalternos de que nada se puede lograr fuera de la salida violenta a los conflictos.

La violencia contra la naturaleza degrada los recursos naturales y los pobres son los que sufren más ese deterioro y son además los más expuestos a la contaminación generada; en la medida que la pobreza esté ligada a la degradación ambiental la misma debe incluirse en la agenda.

A la provocación cotidiana de los poderosos que cotidianamente violan normas legales y éticas, los de abajo responden también situándose fuera de los canales institucionalizados; si en la percepción público social el sistema judicial solo ampara a los poderosos los carentes de poder tratan de salir adelante apelando a sus propias fuerzas.

En áreas rurales la desintegración social va asociada a la virtual desaparición de la autoridad que debería, en base a normas compartidas y vigentes, mantener en funcionamiento mecanismos de control social. Los pobres que se ocupan en actividades extractivas, y de riesgo en el caso de cultivos prohibidos, con frecuencia desarrollan conductas de crisis, asociadas cuanto menos a alcoholismo.

En las barriadas de los grandes centros urbanos constituidas desordenadamente, y cuyos pobladores sufren segregación del tipo ghetto los jóvenes y adolescentes adscriptos que ganan seguridad incorporándose a patotas están expuestos al contagio de conductas de crisis (*drogadicción, asaltos, robos callejeros, etc.*). La relación entre conductas agresivas y el desempleo es similar a la observada en otros países<sup>6</sup>.

Los medios de comunicación que exhiben formas sofisticadas de destrucción -a veces como entretenimiento- también dan amplia cobertura a las conductas delictuales facilitándose de diverso modo su réplica. En ese contexto se diferencian por lo menos tres conglomerados: los que desarrollan conductas de

---

<sup>6</sup> En este sentido en Santiago de Chile en un estudio se determinó que cada punto porcentual de incremento de la desocupación implicaba un aumento del 4% en delitos contra la propiedad, hurto y robo. (CEPAL, 1999).

crisis, los expuestos al contagio de esas conductas, y los que mantienen una indiferencia cómplice, a veces simplemente para no meterse en problemas. De hecho, las crónicas policiales de fines de semana y feriados que reportan accidentes en carreteras y homicidios superan a los partes de guerra y tienen incidencia creciente en la mortandad general. El miedo a asaltos como otras formas de agresión limita la movilidad de la población, y la ineficacia del sistema judicial y de la Policía determina una baja tasa de denuncia de ilícitos; en la percepción de los delincuentes, el bajo costo asociado a riesgos de cortas detenciones contrasta con los beneficios que se logran.

La percepción del aumento de la corrupción gubernamental fortalece la desconfianza en la capacidad de las autoridades para controlar el problema de seguridad. En este sentido, téngase en cuenta que en los registros de Transparencia Internacional entre 85 países el Paraguay tiene el mayor porcentaje en corrupción (CEPAL, 1999).

Observando nuestra realidad nacional a la luz de las nuevas ideas, notamos que en los últimos años el desempleo ha estado creciendo y podemos asumir que actualmente supera con holgura el 15% de la PEA (Cuadro 1.4 y Figura 1.5). Diversos factores influyen en el substancial aumento de la desocupación que pasa del 2,2% en 1992 al 15,3% en el año 2000/01; los mismos incluyen la política macroeconómica y más específicamente la de cambio sesgada que favorece al Gobierno y a los sectores importador y de servicios, subsidiando a los servicios públicos y derivados del petróleo a costa de los sectores productivos<sup>7</sup>.

La política agraria de incentivos al sector empresarial productor de soja y trigo a expensas de la economía campesina contribuyó en medida significativa al desempleo, a tal punto que la participación del BIB agrícola cae en el caso de caña de azúcar, algodón y hortalizas, mientras crecen la soja y el trigo; esta circunstancia, además de alimentar el desempleo, aumenta la participación laboral en el mercado informal<sup>8</sup>.

El empleo en el sector agropecuario bajó del 49,6% de la PEA en 1982 al 27,5% en 1997/98; en el análisis debe tenerse en cuenta que la población desplazada del campo no es empleada en el sector urbano, ya que fuera del campo el costo de generación de un puesto de trabajo es muy alto. En este sentido, téngase en cuenta que en el 2000/01 la desocupación urbana, substancialmente mayor que la rural, llegó al 17% y al 18% en el Resto Urbano. Lo cierto es que el mercado laboral paraguayo perdió tanto en cantidad como en calidad de empleos, en tanto ahora existen menos empleo y los mismos son peor pagados.

---

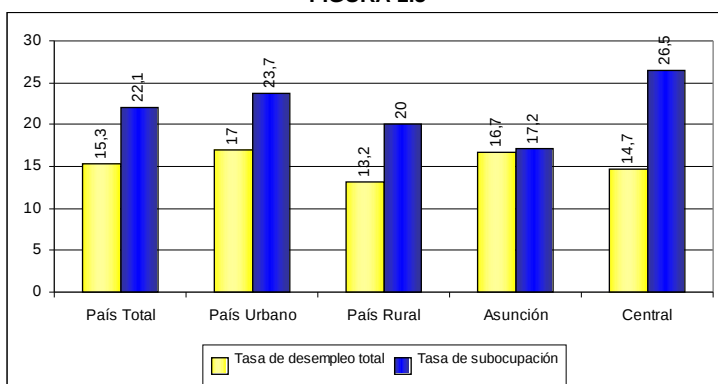
<sup>7</sup> Véase Borda, D. op. cit.

<sup>8</sup> Resalta en ese proceso el aumento del empleo doméstico en Buenos Aires con sus secuelas sociales y familiares.

**CUADRO 1.4**  
**TASA DE DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN, SEGÚN ÁREAS Y RESIDENCIA Y SEXO. 2000/01**

Área de residencia y sexo	Tasa de desempleo total	Tasa de subocupación
<b>País Total</b>	<b>15,3</b>	<b>22,1</b>
Hombres	11,8	20,3
Mujeres	20,5	24,9
<b>País Urbano</b>	<b>17,0</b>	<b>23,7</b>
Hombres	15,3	21,5
Mujeres	18,9	26,5
<b>País Rural</b>	<b>13,2</b>	<b>20,0</b>
Hombres	8,0	19,1
Mujeres	22,9	22,1
<b>Asunción</b>	<b>16,7</b>	<b>17,2</b>
<b>Central</b>	<b>14,7</b>	<b>26,5</b>

**FIGURA 1.5**



Fuente: DGEE y CC

En esta perspectiva emergente debería quedar claro que las políticas sociales para atacar la pobreza deberán apuntar a la generación de empleo y que el uso de tecnologías ahorradoras de fuerzas de trabajo más bien agrava el problema; téngase en cuenta, en este sentido, que el costo promedio de cada puesto de trabajo es de US\$ 31.800 en empresas con incentivos para la inversión: En 1998 en los papeles, en el plano puramente retórico, se generaron solo 7.791 puestos de trabajo con una relación inversión/empleo de US\$ 71.666<sup>9</sup>.

### **1.3.- La exclusión social asociada a la pobreza**

El concepto de exclusión social puede permitir aún más el avance en la discusión

<sup>9</sup> Véase Borda, Dionisio La "Crisis del modelo y su impacto sobre el empleo en el Paraguay", en Revista Paraguaya de Sociología N° 107. Asunción. 2.000.

sobre la pobreza y las alternativas para encararla. El mismo apunta a la ruptura de lazos sociales entre el individuo y la sociedad, que es cultural y moral; esta categoría permite pensar los procesos a través de los cuales individuos o grupos son excluidos parcial o totalmente de la participación de la sociedad en la cual viven; en esta mirada los procesos de exclusión afectan a grupos sociales específicos, tal los casos que afectan a colectividades indígenas, y que incluyen la invasión de sus tierras por parte de campesinos y acciones discriminatorias de otros sectores de la sociedad basadas en prejuicios muy arraigados.

El concepto se focaliza en el carácter multidimensional de las privaciones, en la medida que la gente que sufre privaciones tiene muchas desventajas: trabajo precario, ingresos insuficientes, etc. y permite focalizar la discusión en procesos, mecanismos e instituciones que excluyen a la gente de una participación efectiva en su sociedad; en esta medida va más allá de la descripción estática de las privaciones y permite identificar problemas y opciones para solucionarlos<sup>10</sup>. En esta perspectiva la pobreza no es solo carencia de ingresos y las necesidades básicas no son solo materiales, al considerar los mecanismos y procesos que impiden a personas y grupos disfrutar de las oportunidades sociales y económicas. En esta perspectiva el análisis puede prestar atención a factores internos y externos que impiden la participación en mercados, instituciones sociales y culturales.

Algunos analistas especifican las dimensiones económica, institucional y cultural de la exclusión; mientras la primera apunta a la privación material y de acceso al mercados y servicios básicos que garantizan la satisfacción de necesidades básicas, la institucional en cambio presta atención al despojo de derechos civiles y políticos que garantizan la participación ciudadana (*Gacitua, 2000*). La dimensión cultural de la exclusión permite prestar atención a un aspecto frecuentemente soslayado en los estudios sobre la pobreza; su importancia es creciente con los estragos que causa la dimensión ideológico-cultural de la globalización, que exacerba el consumismo a través de la industria cultural uniformizando aspiraciones, creencias y valores, y en esa medida debilitando identidades nacionales, regionales y étnicas. Considerando incluso los componentes más benéficos de la globalización, de hecho solo los mejor posicionados en la emergente cultura universal son los que aprovechan las nuevas oportunidades, mientras el resto es amenazado por situaciones de anomia por una doble vía: la carencia de bienes simbólicos para su inserción en la modernidad, y la adscripción a valores y normas incompatibles con estándares mínimos de integración social. En este punto debe tenerse en cuenta que el empobrecimiento y la reducción de las relaciones sociales en cantidad y densidad se proyectan en la

---

<sup>10</sup> Esa caracterización si bien es útil para la focalización de políticas compensatorias de políticas macroeconómicas conducentes a procesos de empobrecimiento (bajos índices de inversión, política sesgada de cambios, presión tributaria baja, etc.) no es suficiente para revertir esos procesos.

pérdida de vigencia de normas y valores; si ya no se tiene alimento que compartir ¿cómo mantener vigencia a normas y valores ligados a la reciprocidad y solidaridad?

La discriminación de personas y grupos considerados de categorías inferiores ligadas a género, etnia o pertenencias a grupos es uno de los mecanismos de exclusión cultural; los grupos discriminados suelen ser minorías étnicas que residen fuera de sus países de origen, pero en el caso paraguayo son las mayorías portadoras de la cultura criolla o mestiza las que son discriminadas en su propio país por poderosos inmigrantes extranjeros incorporados a enclaves etnoculturales.

Los prejuicios afectan también a la población con competencia monolingüe guaraníparlante; así, en un estudio reciente (*Lee, 2001*), afirma que el hablar predominantemente en guaraní en el hogar es un predictor de alta incidencia de pobreza, en la medida que las dificultades de comunicación pueden convertirse en un handicap severo en actividades económicas. En esta percepción, las fallas de los pobres en el desarrollo de competencias en el español es un mecanismo de transmisión de la pobreza de una generación a otra.

Desde una perspectiva distinta afirmamos que hablar una lengua en ningún caso puede asociarse a la pobreza, aunque si los prejuicios y discriminaciones hacia los guaraníparlantes que explican las dificultades de acceso a la educación hacia esos sectores de la población.

Con un razonamiento similar al empleado en el análisis que cuestionamos se puede afirmar que el consumo de la mandioca explica la desnutrición en el campo, cuando en realidad en los hogares pobres la carencia de la mandioca hubiera tornado la situación más penosa. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que colonos menonitas monolingües en platdeutsch son tan prósperos como los monolingües en ese mismo dialecto incorporados a enclaves germano brasileños que tienen dificultades para desarrollar competencias bilingües aún después de la segunda generación.

La mirada a la cuestión social desde el prisma de la exclusión permite prestar atención a circunstancias que se tornan más visibles, como la discriminación que conduce a acciones discriminatorias. En esta visión se constata que en América Latina la pobreza y la desigualdad son más altas y que esa situación no se debe a diferencias individuales sino de oportunidades que afectan a sectores grandes de nuestra población; más específicamente existen grupos implícitamente excluidos sobre la base de género, origen étnico, lugar de residencia y status social.

Entre los grupos más discriminados están los pobres y los indígenas, según se constata en una reciente investigación cuyos resultados son publicados por el BID



---

(Behrman et al, 2002)<sup>11</sup>.

Los estereotipos que descalifican no afectan solo a los indígenas; así, la discriminación por brasileños es factor de exclusión de la población campesina paraguaya en departamentos del borde este de la Región Oriental; esta población incluso es discriminada por el CAH, y en San Alberto no pueden utilizar el local municipal para participar en ciertas actividades sociales. Atendiendo a la discriminación política, la misma es tal que sin el apoyo de grupos dominantes no se puede ser magistrado.

Entre los jóvenes es particularmente grave la discriminación de los que viven en barriadas urbanas tipo gueto y sufren la segregación residencial; los mismos están muy afectados por la industria cultural que los aísla de valores y normas del mundo adulto.

Tal como se deriva de las proposiciones anteriores, la exclusión social se funda en procesos culturales, económicos y políticos que deben ser identificados de modo a ser encarados, y en estas formulaciones se asume que este nuevo pensamiento sobre exclusión social puede relacionarse con utilidad con la noción de pobreza y reducción de pobreza, en la medida que se focaliza en procesos institucionales y en mecanismos que conducen a privaciones, y considera no solo la caracterización de la incidencia de la pobreza y su distribución geográfica y según condiciones de vulnerabilidad.

El paradigma solidario del enfoque de la exclusión social enfatiza en rol integrador del Estado y se identifica con las privaciones múltiples, ya que se busca incluir desventajas sociales vinculadas a problemas nuevos: desempleo, ingresos precarios, cambios en la vida familiar que se asocian en la realidad; en esta perspectiva la inserción de individuos, familias y grupos pasa a constituirse en principal objetivo y se da prioridad a la educación, desarrollándose programas de prevención. En esta formulación, el aislamiento de barrios con privaciones acumuladas debe romperse considerándose la complejidad, ya que el acceso a empleo precario va asociado a inestabilidades de pareja, a vida social más limitada. y a formas diversas de violencia; en esta formulación se parte del hecho de que la segregación residencial tiende a restringir las interacciones sociales y laborales a combinaciones determinadas de capital humano y bienes públicos, y puede esperarse que la segunda generación de migrantes siga sin una inserción laboral adecuada.

En este sentido, se tiene en cuenta que el capital social constituido por redes informales de migrantes recientes permite acceso al mercado de trabajo, pero en

---

<sup>11</sup> Según esta investigación, la percepción de la discriminación contra los indígenas en el Paraguay está entre los tres países con proporción más elevada. En la misma se indagó sobre la discriminación en el lugar de trabajo, escuela, partidos políticos, Policía y Justicia.

el informal y mal remunerado, que no requiere calificación, y el ingreso obtenido determina el acceso al sistema educativo (*Molina et al, 2002*).

Por otro lado el paradigma centrado en el monopolio, que complementa al solidario, privilegia el acceso al mercado, básicamente al de trabajo (*Cousins, 1998; De Haan, 1998b; Evans, 1998; Gaventa, 1998; Sorensen, 1999*), pero también al de bienes, del que ya quedan por lo menos parcialmente excluidos aquellos segmentos de población asentados en lugares con caminos precarios. Para un análisis más desagregado, resulta útil una clasificación basada en arenas de la exclusión y sus elementos, tal como se presentan en la esquematización que sigue:

DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	
ARENA	ELEMENTOS
<b>DERECHOS</b>	Sistemas legales Derechos humanos Cívicos Democráticos
<b>RECURSOS</b>	Capital social y humano Mercados de trabajo Mercado de bienes Servicios proveídos por el Estado (educación, salud, etc.) Recursos ambientales comunes apropiados comunitariamente
<b>RELACIONES</b>	Redes familiares Redes sociales

La aplicación del modelo presentado permite visualizar las formas de exclusión en las distintas arenas. Para comenzar, la desigualdad en el acceso al sistema judicial ha ido creciendo con la reforma en la jurisdicción penal, en la medida que el acceso a juzgados y fiscalías para pedir la reparación de algún agravio requiera la asistencia de abogados que deben ser pagados por los recurrentes, ya se despoja de hecho a la población carenciada del derecho a la igualdad del acceso a la Justicia y ante las leyes<sup>12</sup>, en contraste con la afirmación formal de que en nuestro ordenamiento legal la discriminación positiva --protecciones que se establecen sobre las desigualdades injustas-- no será considerada factor discriminatorio sino igualitario<sup>13</sup>.

La incorporación del campo de los derechos en la discusión resulta pertinente, en la medida que la exclusión implica un despojo de los derechos civiles y políticos que permite la participación en las oportunidades económicas y sociales. Los derechos humanos establecen las condiciones básicas de vida que deben ser

<sup>12</sup> Véase Art. 47 de la Constitución Nacional.

<sup>13</sup> Véase Art. 46 de la Constitución Nacional.

---

garantizadas por el Estado y están consagrados en la Constitución Nacional y en tratados internacionales.

Los derechos humanos de la primera generación (*civiles y políticos*) implican la obligación fundamental del Estado de no lesionar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; el principal derecho político implica la facultad de participar en elecciones libres, cuyos resultados sean efectivamente respetados. Los derechos económicos, sociales y culturales para su disfrute requieren una acción decisiva del Estado en materia de salud, educación, trabajo y remuneración equitativa, vivienda digna (*Sistema de NNUU, 2001*) y un nivel de vida adecuado que comprende alimentación, seguridad alimentaria y vestido.

Los derechos humanos de la tercera generación, que también requieren una acción decisiva del Estado, apuntan al derecho al desarrollo y a la protección ambiental. En relación a lo último, debe destacarse que la inobservancia del derecho a un ambiente sano afecta básicamente a las poblaciones pobres, en la medida que quedan impunes los delitos contra las bases naturales de la vida humana (*Art.197 al 202 del Código Penal*), incluyendo agresiones ambientales que contaminan el medio y que con frecuencia son originados en megaproyectos

Prestando atención al acceso al mercado de bienes, y en el caso de nuestra población rural, resaltan las restricciones de acceso al mercado de tierras, en condiciones para que puedan explotarse en forma sostenible, tomando en consideración que tenemos en este momento que el 90% de las explotaciones agropecuarias ocupan el 9% de la superficie explotada del país; de ahí que en el análisis de la exclusión del mercado de bienes como factor productivo de la pobreza, resulta pertinente recordar las distorsiones en el mercado de tierras por corrupción, la invasión de tierras indígenas, y la expropiación de ribereños de los ríos Paraguay y Paraná de sus medios de vida por parte del proyecto hidroeléctrico Yacyretá.

A la marcada concentración de la tierra se suma el abandono de los asentamientos campesinos --habilitados con frecuencia en suelos marginales-- que lleva a los asentados a echar mano a los recursos forestales, como medio de obtención de ingreso rápido, dada la imposibilidad de una explotación sostenible de la parcela adjudicada; se observa en las colonias recientemente constituidas el ciclo de venta de rollos, luego de postes, finalmente de metro o raja y en la última fase el carbón.

En la etapa terminal se tiene ya hacia el quinto año del asentamiento con suelos en procesos preliminares de desertificación de suelos frágiles que quedan sin cobertura forestal alguna. En cuanto a la concentración de la tierra, debe tenerse en cuenta que el pobre rural es además un desempleado o subempleado, porque los grandes propietarios no generan empleo (*téngase en cuenta que 5.000 cabezas de*

*Nelore solo requieren la fuerza de trabajo de un adulto*), y en medida importante utilizan suelos con vocación agrícola para la producción ganadera.

Atendiendo a los servicios proveídos por el Estado, se destaca también la falta de acceso a la educación como mecanismo que garantiza pobreza a perpetuidad, y a los servicios de salud debido a la diferencia en precios y en calidad; los pobres que deben pagar un alto precio sombra o costos escondidos --tiempo de espera, costo de viajes, etc.-- quedan excluidos de los servicios de salud (*Behrman et al, 2002*).

En esta dinámica excluyente en colonias pobres no se cuenta con rubros para docentes y el sistema escolar enfrenta escollos difíciles de sortear en asentamientos dispersivos. La baja inversión pública en educación agrava el problema, teniendo en cuenta que en el año 1996/97 la inversión en capital humano per cápita en nuestro país fue tres veces más baja que en la Argentina y dos veces más baja que en el Brasil.

Los recursos ambientales de uso común, tales como campos comunales de pastoreo, humedales y carrizales son fundamentales para el desarrollo de estrategias de sobrevivencia de las poblaciones pobres y su degradación o expropiación constituye un elemento clave de exclusión.

En cuanto a relaciones sociales, y mirando la pobreza desde la perspectiva del concepto de exclusión social, la ruptura de lazos sociales entre el individuo y la sociedad en nuestro medio, podemos notar diversas manifestaciones, tales como el vacío normativo, que se expresa en diversas formas de violencia: el orden social se resquebraja y la inseguridad se incorpora a la agenda social; la violencia callejera genera más bajas que las guerras civiles, tal como se puede observar ojeando los medios de prensa.

Las migraciones separan a los individuos de su hogar y de su matriz social básica configurada por relaciones vecinales y de parentesco (*de cooperación, reciprocidad o de otra naturaleza*); en esos casos los desplazados pierden su acceso al capital social de sus lugares de origen y la reconstrucción de lazos sociales en sus lugares de destino les puede demandar un buen tiempo.

En el uso analítico del esquema de arenas y elementos de exclusión debe tenerse en cuenta que en nuestra realidad social las arenas se superponen, de tal modo que, por ejemplo, el que tiene acceso precario a la educación no logra una inserción consistente en mercados de trabajo, mas aún si sufre discriminaciones étnicas o de género.

\*\*\*\*\*