

Pobreza y desigualdad

Domingo M. Rivarola*

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)

Paraguay ha venido experimentando un ostensible incremento de la pobreza, afectando en diferentes grados a los distintos sectores. Una serie de estudios realizados en los dos últimos años, permiten corroborar fehacientemente dos realidades: una, el aumento significativo del número de pobres y otra, la existencia de una firme tendencia de empobrecimiento.

INTRODUCCIÓN

Un rasgo característico del largo ciclo autoritario fue el haber tratado de imponer una imagen del país caracterizada por su creciente estado de bienestar, equidad y una ordenada y pacífica convivencia social. En ese sentido, como acaeció en los años setenta, tal visión pareció estar ampliamente avalada por la realidad. Efectivamente, el excepcional flujo de recursos que se incorporó al país con relación a la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú, el vasto programa de colonización que llevó a ocupar las franjas agrícolas aún no explotadas del este y noreste, la avasallante irrupción de las empresas internacionales y transnacionales para el cultivo intensivo de la soja fueron, entre otros factores, los principales componentes del excepcional –aunque transitorio auge– de la economía paraguaya. La disponibilidad de esa masa de recursos terminó favoreciendo prácticamente a la totalidad de la población. Aún cuando la distribución de esa inmensa riqueza se dio de una manera extremadamente inequitativa, la sensación de “bienestar y progreso”, no solamente impidió que la sociedad pudiera visualizar lo superficial y efímero de dicho auge sino que permitió que el régimen pudiera seguir manteniendo su rígida e intolerante estructura autoritaria. Desaparecidas las condiciones que sirvieron de sustento a tan

* Para la elaboración de este artículo se contó con la colaboración de la economista Laura Barrios.

excepcional coyuntura, el país real afloró de nuevo con sus limitaciones estructurales y con señales de una degradación social, política e institucional más profunda. De tan negativo legado, la presencia de un enorme contingente de pobres y una tendencia no contenida de empobrecimiento conforman uno de los desafíos más acuciantes que deberá afrontar la aún débil democracia paraguaya para encontrar bases más firmes para su sustentación.

En lo que sigue, se examinan algunas de las características más llamativas del fenómeno de la pobreza en el país.

INCREMENTO DE LA POBREZA

¿Es que se habla más de la pobreza o simplemente se le está prestando una atención que no tuvo en el pasado? ¿Es sólo la posibilidad de visualizarla más fácilmente como efecto del funcionamiento de las libertades actualmente imperantes en el país? El análisis de la situación muestra que efectivamente el tema de la pobreza ocupa un lugar de creciente preferencia no solamente en el escenario académico, de las organizaciones no gubernamentales y de los mismos políticos y funcionarios gubernamentales. La preocupación por la pobreza, por una diversidad de motivos, suscita una amplia atención de las organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo. Incluso una institución como el Banco Mundial¹, tradicionalmente ajeno a este problema, ha venido tratando de ubicarse en la vanguardia de las organizaciones que pretenden contribuir de manera directa a la disminución de la pobreza. Por otra parte, sin que el hecho deje de tener relación con la disposición de las diferentes agencias internacionales, la atención que se viene prestando al problema de la pobreza en Paraguay es marcadamente ascendente. Un ejemplo de ello constituye el sinnúmero de estudios, cifras estadísticas, proyectos para su erradicación, etc., que han venido apareciendo especialmente durante la última década. Al punto que, el plan referido a la política social a ser priorizado durante los cien primeros días y que fuera elaborado por el gobierno que asumió el poder recientemente, ubica a la iniciativa de la lucha contra la pobreza como su máxima prioridad.

En lo referente al nivel cuantitativo de la pobreza y la tendencia de su crecimiento, las cifras que regularmente vienen aportando las organizaciones internacionales especializadas no dejan duda sobre el ostensible agravamiento de la situación, aún cuando los promedios regionales consigan ocultar el deterioro que vienen experimentando determinados países de la región en lo que a la pobreza se refiere. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)², en un documento dado a conocer hacia mediados de la década del noventa, destaca que a comienzos de ese periodo la mayoría de los países de América Latina presentaban niveles de pobreza de ese periodo muy superiores a las registradas a fines de los años setenta. Visto desde una

¹ Banco Mundial. Paraguay creando las condiciones para un crecimiento sustentable : Opciones de política para la nueva administración. Asunción: Banco Mundial. Junio 2003.

² CEPAL, Magnitud de la pobreza en América latina en los años ochenta. Santiago, Comisión Económica para América latina y el caribe (CEPAL) 1991

perspectiva más nacional, los datos aportados destacan que mientras en México y Venezuela la pobreza se incrementó, en Chile y Brasil su grado de incidencia disminuyó.

En lo que a Paraguay se refiere, el país se ubica en el grupo que ha venido experimentando un ostensible incremento de la pobreza, afectando en diferentes grados a los distintos sectores. A más de una serie de estudios realizados en los dos últimos años, una creciente y actualizada disponibilidad de informaciones estadísticas permiten corroborar fehacientemente dos realidades: una, el aumento significativo del número de pobres y otra, la existencia de una firme tendencia de empobrecimiento.

La crisis económica

El debate sobre la pobreza conlleva el análisis directo de las características y alcances del desenvolvimiento económico. Para algunos autores como Berry, el fracaso del sector rural en atenuar los niveles de pobreza deriva de una serie de factores entre los que cabe mencionar el bajo crecimiento agrícola y —tal como sostiene el analista citado— en “la ausencia de cualquier tendencia igualadora en la distribución o en la remediación de la pobreza”. En este orden, no cabe desconocer que desde los años cincuenta el patrón de crecimiento agrícola permitió un significativo crecimiento de la economía, en particular por el incremento de productividad alcanzado por la ocupación de nuevas tierras y por las exportaciones, en especial de la soja. Sin embargo, la pobreza no desapareció por el carácter excluyente de dicho modelo económico y porque a comienzos de los ochentas ya no quedaron tierras que ocupar. Otros autores como Morley y Vos³ han señalado el carácter dualista del crecimiento paraguayo, es decir, con un sector y una economía agrícola empresarial eficiente y fuertemente capitalizada creciendo en las mejores condiciones y, por otro, el área campesina tradicional con bajos niveles de productividad y participación en el ingreso nacional. Según Morley y Vos, de persistir este modelo, aún con tasas de crecimiento de dos dígitos, podría darse una disminución de la pobreza en el curso de una generación.

El desempeño de la economía paraguaya actual no permite abrigar expectativas positivas para el futuro y en particular en la disminución de la pobreza. Teniendo en cuenta la evolución de la tasa promedio de crecimiento anual entre los años 1999 y 2002, se puede observar que ésta ha experimentado prácticamente un movimiento nulo y claramente recesivo, que se mantuvo en el periodo mencionado en el orden del 0,2% de promedio anual. Dicho crecimiento se halla muy por debajo del crecimiento estimado de la población, que para el mismo periodo fue del 2,6%. Esto implica un grave problema, ya que el crecimiento del producto debería incrementarse al doble del crecimiento poblacional, lo cual no sucede en nuestro caso, traduciéndose en un incremento de la cantidad de personas que se hallan en la pobreza total o extrema.

Entre otros factores que incidieron negativamente en el comportamiento de la economía paraguaya, se pueden mencionar los siguientes⁴:

³ Morley, Samuel; Vos, Rob. (1997) “Poverty and dualistic growth in Paraguay”. Paper prepared for the UNDP/IDB/CEPAL project on “Macroeconomic Policies, Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean”.

⁴ Banco Central del Paraguay (BCP) (2003). Informe económico. Asunción.

- El comportamiento inestable del Índice de Precios al Consumidor (IPC), registró en el 2002 una inflación de 2 dígitos, la cual produjo el aumento generalizado de los precios y en consecuencia, afectó el poder adquisitivo de la población.
- La tendencia al alza del tipo de cambio en los últimos 2 años, generó una inestabilidad cambiaria que afectó el poder adquisitivo del consumidor al incrementarse el valor de aquellos productos importados que forman parte de su canasta de consumo.
- El incremento de la tasa de desempleo abierto del país en poco más de 3 puntos en el período 2001 - 2002, siendo el área urbana la más afectada, como consecuencia de los factores mencionados precedentemente. Esta situación se traduce en un incremento de la pobreza y de la desigualdad de la distribución de los ingresos.
- La reducción del PIB per cápita, en promedio cada año, en un -2,4%, alcanzando en el año 2002 el nivel más bajo de los últimos 20 años.

MEDICIONES DE LA POBREZA EN PARAGUAY

Considerando los aspectos macroeconómicos mencionados en el punto anterior, se puede decir que éstos se traducen en el incremento de las personas que se hallan en situación de pobreza. En el presente análisis, se ha utilizado el documento realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) denominado "Pobreza Paraguaya - Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002".

Las proporciones de la población en situación de pobreza se han estimado utilizando el método de la **línea de pobreza**⁵, para lo cual se recurre al **costo de la canasta básica de consumo**⁶. En el siguiente cuadro, puede observarse el costo mensual por persona de una canasta básica de consumo.

CUADRO 1

PARAGUAY, valor mensual de la canasta básica de consumo (guaraníes de diciembre de 2002)

Dominio geográfico	Canasta básica de consumo por persona		Tamaño familiar Nº de miembros	Canasta básica de consumo por hogar	
	Alimentaria (LP Extrema)	Total (LP Total)		Alimentaria (LP extrema)	Total (LP Total)
Asunción	142.308	321.229	4,22	600.534	1.355.573
Central urbano	140.717	317.998	4,61	648.024	1.464.431
Resto urbano	106.802	197.895	4,25	454.409	841.981
Rural	73.501	118.483	4,97	365.203	588.705
País	103.733	203.406	4,62	479.036	939.328

Fuente: DGEEC. EPH. (2002). Asunción.

Observaciones:

1) LP = Línea de pobreza.

2) Las líneas de pobreza a nivel de país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio. Una canasta básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.

En este cuadro, se observa que el costo mensual *por persona* de la línea de pobreza extrema en Asunción es 1,9 veces más que en el área rural y 2,7 veces más en cuanto a la línea de pobreza total. Además, puede observarse que en promedio mensual *por hogar* la canasta básica de consumo alimentaria (LP extrema) es de 479.036 guaraníes, y la de la LP total es de 939.328 guaraníes de diciembre de 2002.

- De acuerdo a la EPH 2002, el 48,8% de la población total se encuentra en situación de pobreza debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. En el área rural, esta cifra se incrementa al 52,3% (ver cuadro 2)

CUADRO 2

PARAGUAY, población total y población pobre según área de residencia

Área de residencia	Población total	Población pobre	% población pobre
Total país	5.516.391	2.689.717	48,8%
Urbana	3.136.281	1.444.596	46,1%
Asunción	544.936	161.219	29,6%
Central urbano	1.267.266	739.830	58,4%
Resto urbano	1.324.079	543.547	41,3%
Rural	2.380.110	1.245.121	52,3%

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país: 1.444.596 personas, lo que constituye el 53,7% respecto al total de pobres; de la zona urbana, Central urbano concentra la mayor proporción (51% del total de pobres de la zona urbana). El 46,3% de los pobres vive en zonas rurales.

⁵ La línea de pobreza define a la población pobre como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo (que es el conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana)

⁶ La línea de pobreza considerada por la DGEEC ha sido construida estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos (según la cual el contenido calórico y proteico debe satisfacer los requerimientos nutricionales), para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria (compuesta por otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros). El costo mensual por persona de esta canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema, y la suma de ambas canastas línea de pobreza total

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- La pobreza en el área rural es más profunda. En el siguiente gráfico puede observarse que el ingreso promedio de los pobres del área rural sólo cubre el 51,3% de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción, cubre casi el 61%.

Fuente: DGEEC. EPH. 2002. Asunción.

- En cuanto a la evolución de la pobreza total en Paraguay, la misma aumentó en el periodo comprendido entre 1995 - 2002 del 30,7% al 48,8%, respectivamente.

Fuente: DGEEC. 2002.

- Considerando el área de residencia, podemos ver que en las zonas urbanas, durante los 6 primeros períodos considerados (1994 al 2001), la cantidad de pobres se mantuvo en 25% como promedio; sin embargo, en el año 2002 casi llega a duplicarse dicha cifra, situándose en el 46,1%.

- En lo que respecta al área rural, la pobreza ha ido creciendo paulatinamente, ya que del 37,2% observado en el año 1995, se incrementa al 52,3% en el año 2002.

Fuente: DGEEC. 2002. Asunción.

LA POBREZA URBANA

Los datos más recientes muestran como uno de los hechos más llamativos del fenómeno de la pobreza en Paraguay, al aumento significativo que está alcanzando la pobreza urbana. En rigor, constituye un aspecto singular por cuanto tradicionalmente la visualización y tratamiento de la pobreza ha sido invariablemente relacionada con la pobreza rural. Así, que el término pobreza era de hecho equivalente a pobreza rural y, por consiguiente, las formas de encarar su superación quedaban por lo común reducidas a las características de la estructura agraria (tenencia de la tierra, infraestructura, nivel educativo, etc.), la comercialización de los productos agrícolas de renta, la expropiación experimentada por los pequeños productores por la vía del crédito informal o la misma política comercial del gobierno. Precisamente, una de las consecuencias directas del acelerado y explosivo crecimiento de la pobreza urbana es que, de hoy en más, el tema de la pobreza comienza a encuadrarse en el marco de la política económica y social global del país.

LA REPRESENTACIÓN DE LOS POBRES

Otra característica novedosa relacionada con la pobreza en Paraguay es el fortalecimiento de la capacidad de representación que se ha venido dando durante la última década. De hecho, a más del cíclico recrudecimiento de la pobreza y de su misma

agudización, dos elementos han contribuido significativamente al surgimiento y paulatino fortalecimiento de nuevos actores que han ido sustituyendo los mecanismos y conductos tradicionales de atención a los pobres, sean rurales o urbanos. Uno de ellos es el contexto democrático que ha brindado un margen apreciable de garantía para la organización y el desarrollo de las actividades pertinentes por parte de los movimientos sociales que han asumido la defensa y la reivindicación de los derechos de estos sectores. El otro factor tiene que ver con una diferenciación creciente entre el accionar de los partidos políticos y la de estos nuevos movimientos.

En lo primero, resulta obvio que durante la égida dictatorial toda actividad que no estuviera demarcada en el marco de los intereses del régimen político imperante era calificada automáticamente de subversiva y por consiguiente, sometida a la acción directa de los mecanismos represivos que custodiaban la seguridad e intereses del sistema de dominación y de sus intereses personales y corporativos. En tal contexto, la población quedó escindida en dos grandes sectores: por un lado, quienes se adscribían al partido de gobierno buscando una salida a sus requerimientos más elementales por la vía clientelar y prebendaria y por otro, aquellos que debieron soportar los mayores riesgos y privaciones en el intento de forzar medidas públicas que pudieran favorecerlos.

Como es de suponer, en uno u otro caso los reclamos, reivindicaciones e incluso el logro de cierto margen de protección, en especial de quienes no se ubicaban en la esfera del régimen, involucraba a los partidos políticos. De esa manera, el problema de la pobreza quedó subsumido inexorablemente en el marco de los intereses políticos de las agrupaciones partidarias con todas las limitaciones que esto implicaba. El surgimiento y devastación de las Ligas Agrarias en los años sesenta constituye un ilustrativo ejemplo de las alternativas más extremas a las que podrían conducir algunas demandas sociales.

Con el inicio del proceso de democratización, los intereses estrictamente partidarios fueron demarcándose aceleradamente de aquellos que correspondían a grupos que respondían a reivindicaciones socio - económicos más específicos. En el área campesina, la aparición de una serie de movimientos reivindicativos marcó el comienzo de la búsqueda de una representación propia de estos sectores. La creciente capacidad de convocatoria, reflejada en las sucesivas marchas de reclamo al gobierno central ya promovida en los primeros años de la década del noventa, fueron indicios claros de formas más auténticas de representación de la población campesina más pobre. De igual manera, en las áreas urbanas emergieron movimientos reivindicativos con creciente fuerza organizativa y de movilización, como es el caso de los “sin techo” o incluso el localizado en el asentamiento *Marquetalia*.

Una y otra situación muestran la importancia del funcionamiento de un ordenamiento institucional que no obstaculice la libre manifestación de los diferentes sectores sociales que pugnan por reclamos de mejores condiciones de vida, equidad o seguridad jurídica. Asimismo, indica la positiva significación de escenarios de negociación en la medida en que estos movimientos reivindicativos puedan aislarse de los intereses ideológicos o partidarios. En cualquiera de las circunstancias, lo que se

infiere es que los partidos políticos han perdido el monopolio de la “representación” de los intereses populares tanto por el fortalecimiento de los movimientos sociales como por el continuo debilitamiento de su potencialidad prebendaria. Implica además que cada vez más deberán encararse con organizaciones que sí están representando en una forma más genuina los requerimientos de las poblaciones más carenciadas.

CRECIMIENTO Y POBREZA

Una idea fuerza que tuvo una larga vigencia en el imaginario desarrollista nacional ha sido la de la directa relación entre crecimiento y bienestar social. Tal fue la prédica sostenida de la dictadura. El orden, destacaban por doquier, garantizaba el crecimiento económico y, tal logro, garantizaba el bienestar general. Incluso, un sector importante de la dirigencia política nacional que asumió la conducción del país con la democratización recogió —con matices propios— esta prédica. Primero debemos asegurar el crecimiento económico —sostuvo una de sus connotadas figuras— para luego distribuir la riqueza generada.

En el marco de dicho pensamiento, la política contra la pobreza quedó subsumida en la política económica, que de hecho en su mayor parte está destinada a lograr el crecimiento económico. Así, la manera de garantizar un mejoramiento de la calidad de vida de la población quedaba supeditada inexorablemente al cumplimiento de rígidas recetas tendientes a garantizar la estabilidad macroeconómica. Tal enfoque, incluso en los casos o situaciones en los que se consiguió realmente incrementar los márgenes de crecimiento económico, demostró ser falaz e incierto. El caso de Paraguay, que en los años setenta experimentó un ciclo de crecimiento sin igual en su historia, muestra el alcance real de tal premisa. Al agotarse el auge, emergió de nuevo el país real, con su secular estancamiento y su acentuada pobreza. Como lo han destacado varios autores en los últimos años, entre ellos Albert Berry que estudió a fondo las condiciones estructurales de la pobreza en el Paraguay, “...debe tenerse presente que la política de disminución de la pobreza no debe verse separadamente de la política de crecimiento”.

Varias iniciativas aparecidas últimamente parecen indicar que se está alcanzando en diferentes esferas una prometedora rectificación del paradigma marcadamente economicista. Una de ellas que conviene resaltar, por involucrar a sectores con amplia capacidad de decisión, es la que está contenida en el Plan de Política Social para los cien primeros días de gobierno. En su parte expositiva, el documento explícita la estrecha conexión que debe darse entre la política económica y la política social, destacando de manera especial que la lucha para contener la expansión de la pobreza debe partir de la misma política económica general. Es decir, no cabe ya aceptar una política económica —cualquiera sea su relevancia— que no esté estrechamente referida a una correspondiente política social.

Otra propuesta positiva del mencionado documento y que refleja este nuevo concepto es la relacionada con la integración del gabinete social, que a más de los ministros

del área social lo integra el Ministro de Hacienda. La finalidad resulta clara: frente a la tradicional *autoridad económica* constituir una equivalente *autoridad social*. El tiempo confirmará si se dará la necesaria decisión política para alterar intereses y estructuras sobre las que se sustentan las condiciones actuales, que mantienen y generan la pobreza.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PARA COMBATIR LA POBREZA

Se presentan dos grandes desafíos con relación a la lucha contra la pobreza. Por un lado, el de la reducción de la población afectada por tal situación y que conforman un sector de la sociedad cuya marginalidad constituye por su duración una constante social de larga data; por otro, la de revertir una tendencia de expansión que está teniendo la pobreza en lo que transcurre de la última década. Obviamente, afrontar ambos desafíos supone la necesidad de diseñar políticas que apunten a cambios estructurales e igualmente a adoptar medidas de corto plazo que suponen una reorientación profunda de la orientación y la gestión del Estado.

En lo primero, es notorio que se trata de una cuestión de tal envergadura que requiere no solamente lograr un amplio consenso político nacional, lo cual no parece constituir una salida a lograrlo a corto plazo; en lo segundo, más viable, supone una racionalización en cuanto a la aplicación de los recursos que el Estado dispone para la política social y cuya gestión es hasta ahora ineficiente y poco clara. En esa tarea, es imprescindible la participación cada vez más plena y exigente de las organizaciones de la sociedad civil.