

# POBREZA Y ROL DEL ESTADO EN PARAGUAY



---

# **POBREZA Y ROL DEL ESTADO EN PARAGUAY**

**RAMÓN FOGEL**



Centro de Estudios Rurales  
Interdisciplinarios

Asunción, agosto de 2002

---



Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita del titular del **Copyright**, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Ramón Fogel

© Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).  
Cruz del Defensor c/ José Martí 1816  
Teléfonos: (595-21) 607-580.  
Telefax: (595-21) 607-580 & 214-499.  
ceri@sce.cnc.una.py  
ceri@quanta.com.py  
<http://www.ceri.org.py>  
Asunción, Paraguay.

Composición, armado y edición: Hugo Marcelo Mongelós Jara (CERI).  
Ilustración de tapa: Alfredo García Gil. "*Juan Chavajay Aspuac*". 1998. técnica mixta, 125 x 190 cm. (Colección del artista). En *Identities*. BID. Paris. 1999.  
Diseño de tapa, contratapa y solapa: Hugo Marcelo Mongelós Jara.  
I.S.B.N.: 99925-828-4-7  
Hecho el depósito que marca la Ley N° 94.  
Impreso en Paraguay.  
Agosto de 2002.

# Contenido

---

<b>PRÓLOGO.....</b>	<b>11</b>
<b>NOTAS INTRODUCTORIAS.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY</b>	
.....	<b>17</b>
1.1.- INCIDENCIA Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA Y LOS MÉTODOS PARA MEDIRLA EN LOS ENFOQUES CONVENCIONALES.....	17
1.2.- EL CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA.....	27
1.3.- LA EXCLUSIÓN SOCIAL ASOCIADA A LA POBREZA.....	30
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>ALGUNAS CAUSAS DE LA POBREZA .....</b>	<b>39</b>
2.1.- FACTORES ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES DE LA EXCLUSIÓN.....	39
2.2.- LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.....	40
2.3.- LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL DE LA ECONOMÍA.....	42
2.4.- DEGRADACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.....	46
2.5.- CAUSAS INSTITUCIONALES.....	49
2.5.1.- Orientación del gasto público.....	49
2.5.2.- La corrupción.....	56
2.5.3.- Debilidad de la participación ciudadana.....	58
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>LAS RESISTENCIAS CONTRA LAS POLÍTICAS QUE PRODUCEN POBREZA.....</b>	<b>65</b>
3.1.- EL SISTEMA DE DOMINACIÓN Y LOS GÉRMENES DE CAMBIO.....	65
3.2.- LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y UNA NUEVA GLOBALIZACIÓN.....	65
3.3.- LAS EXPRESIONES DE RESISTENCIA A NIVEL NACIONAL.....	67
3.4.- LOS LÍMITES DE LOS MOVIMIENTOS DE PROTESTA.....	76
<b>CAPITULO 4</b>	
<b>ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN: REDEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO.....</b>	<b>77</b>
4.1.- LA ORIENTACIÓN BÁSICA DE LAS POLÍTICAS.....	77
4.2.- EL ROL DEL ESTADO EN LA PROPUESTA NEOLIBERAL .....	77
4.3.- LOS CUESTIONAMIENTOS A LA PROPUESTA .....	81
4.4.- EL ROL DEL ESTADO EN UNA PROPUESTA EMANCIPADORA .....	84

<b>CAPITULO 5</b>	
<b>ALTERNATIVAS DE SOLUCION OBJETIVOS Y PILARES DE LAS POLITICAS.....</b>	<b>87</b>
5.1.- EL ÁRBOL DE SOLUCIONES DE LA CUESTIÓN SOCIAL.....	87
5.2.- LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS.....	89
5.2.1.- Los pilares de las políticas propuestos.....	89
5.2.2.- La reactivación productiva.....	89
5.2.3.- Atención a grupos vulnerables y población en extrema pobreza.....	94
5.2.4.- Políticas de lucha contra la pobreza.....	95
5.2.5.- Seguridad Alimentaria.....	107
<b>CAPITULO 6</b>	
<b>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE TRANSVERSAL DE LOS</b>	
<b>PILARES.....</b>	<b>117</b>
6.1.- EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN.....	117
6.2.- ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN OFRECIDAS Y ESPONTÁNEAS.....	118
6.3.- LA PARTICIPACIÓN ORGANIZADA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS A	
NIVEL DISTRITAL Y REGIONAL.....	121
<b>CAPITULO 7</b>	
<b>LA PARTICIPACIÓN LOCAL.....</b>	<b>137</b>
7.1.- EL ALCANCE DE LO LOCAL.....	137
7.2.- EL EMPODERAMIENTO DE ORGANIZACIONES DE BASE.....	141
7.3.- LA ARTICULACIÓN GOBIERNO MUNICIPAL-ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
.....	144
<b>CAPITULO 8</b>	
<b>ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DEL FORTALECIMIENTO DE</b>	
<b>RELACIONES SOCIALES Y PROMOCIÓN DE ORGANIZACIONES EN LA ESCALA</b>	
<b>LOCAL.....</b>	<b>147</b>
8.1.- CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE AGRUPAMIENTOS LOCALES.....	147
8.2.- LA AÑORANZA DE LA COMUNIDAD DE LOS TIEMPOS DORADOS Y LA LIGEREZA	
CONCEPTUAL.....	147
8.3.- LOS AGRUPAMIENTOS LOCALES HISTÓRICOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA	
TIPOLOGÍA.....	148
8.4.- LA MIRADA DINÁMICA A LAS RELACIONES SOCIALES EN LA ESFERA LOCAL.....	150
8.5.- ALGUNAS IMPLICANCIAS DE LA DISCUSIÓN.....	150
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>151</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO 1.1</b>	
<b>AMERICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA Y POBLACION</b>	

**POBRE E INDIGENTE**

**1980 – 1999.....157**

**ANEXO 1.2**

**MAPA DE POBREZA DEL DISTRITO DE ASUNCIÓN POR BARRIOS  
(% DE LA POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA  
POBREZA).....158**

**ANEXO 5.1.- RESUMEN DE COLONIAS OFICIALES HABILITADAS- 1963/2000-SAN  
PEDRO .....162**

**ANEXO 5.2.- RESUMEN DE COLONIAS OFICIALES HABILITADAS-  
1963/2000- CAAGUAZU .....163**

**ANEXO 5.3.- INGRESOS DE FRUTAS Y HORTALIZAS EN MERCADO DE ABASTO DE  
ASUNCIÓN. 1996-2000.....164**

**ANEXO 5.4.- NUTRIENTES CONTENIDOS EN 100 GRAMOS DE ALIMENTOS  
ESPECIFICADOS.....165**

**ANEXO 6.1.- PROYECTO DE DESARROLLO DURADERO DEL CHACO PARAGUAYO  
(PRODECHACO), ALA 93/40.....166**

**ANEXO 6.2.- PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO DE PEQUEÑAS FINCAS  
ALGODONERAS (PRODESAL).....168**

**ANEXO 6.3.- PROGRAMA DE TECNIFICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN CAMPESINA 170**

**ANEXO 6.4.- PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO EN ZONAS  
CRITICAS.....172**

**ANEXO 6.5.- FORTALECIMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA – II ETAPA. CONVENIO  
DE PRÉSTAMO PG-P14.....173**

**ANEXO 6.6.- CRÉDITO DE LA REGIÓN ORIENTAL FIDA/FDC .....174**

**ANEXO 6.7.- MATRIZ DE ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES.  
(LISTA TENTATIVA – DICIEMBRE 2001).....176**

**ANEXO 6.8.- DECRETO N° 17303.....178**

**ANEXO 6.9.- ALGUNAS FUNCIONES DEL PRONADAF.....180**

\*\*\*\*\*



*A Bruno, Esteban, Darlene, Sebastián,  
Ivanna, Geremías, Fernanda, y Gonzalo,  
retoños de mis retoños que prolongan mis  
aspiraciones.*

---

# PRÓLOGO

El agravamiento de la pobreza en nuestro país nos lleva a comprometer nuestro esfuerzo para identificar sus causas y proponer estrategias que ataquen a la misma, de modo a revertir sus efectos. Para ello, la participación local es una condición innegociable a los efectos de delinear acciones que permitan definición de roles, tanto del Estado como el de la sociedad en su conjunto.

Tal como se explica en la introducción de este trabajo la necesidad apremiante de discutir la cuestión es una condición para dar respuesta a los problemas ligados a los diferentes aspectos que presenta la pobreza, sean estos de orden político, económico o relacionados al medio ambiente.

En ese sentido la búsqueda de modelos válidos, y no la simple réplica de políticas y acciones experimentadas en otros países del hemisferio (con serias consecuencias sociales y económicas), torna necesario un nuevo “replanteamiento” del país que deseamos.

En el planteo de la cuestión debe tenerse en cuenta que el aumento de la pobreza así como de la indigencia, a pesar de las ejecución de políticas --o por lo menos de programas-- de combate a la pobreza permite afirmar que las propuestas en cuestión fracasaron, afectando también el endeudamiento del país, que se ve acrecentado. En esta línea debe tomarse en consideración que las mismas políticas hegemónicas del “libre mercado” que promocionan las mismas en la medida que sea favorable a los grupos de poder, son las que influyen y articulan las políticas públicas nacionales, afectando valores y acelerando los procesos de descomposición social.

En cuanto a la incidencia de las carencias, las poblaciones rurales son las que se encuentran más pobres, no pudiendo en la mayoría de los casos satisfacer sus requerimientos nutricionales. Esta situación un tanto paradójica, resulta como el pan de cada día en los trabajos implementados por el CERI en los diferentes lugares de intervención, que llevan a la reflexión sobre el tipo de misión que debemos asumir.

La pérdida y/o degradación de los conocimientos tradicionales por parte de las poblaciones locales es uno de los resultados de la “globalización”, y en ese proceso van surgiendo nuevas necesidades e intereses que se adicionan o contraponen a los existentes. Sin embargo, ello significa además un aumento de la presión por los recursos naturales, los cuales se van degradados en forma acelerada, repercutiendo a la vez en la calidad de vida de las familias.

El carácter multidimensional de la pobreza, tal como se resalta en el capítulo 1, se refiere a la visión de los sectores más vulnerables sobre su condición, y la misma no está referido sólo a la falta de ingreso, abarcando a la vez al “bienestar”, percibido tanto en contenidos materiales como psicológicos, como así también alude a aspectos relacionados a la seguridad (aumento de la criminalidad, violencia, y falta de justicia).

Diferentes son los indicadores del aumento de la crisis, tales como las conductas violentas (tanto contra personas, contra sí mismo, y contra la naturaleza), el aumento de cultivos prohibidos, la corrupción por parte del Estado, racismo, y marginación, que tienen como resultado la exclusión social.

Los diferentes aspectos de las políticas del Estado asociados a la concentración del ingreso, mercados y precios distorsionados, la exclusión del acceso a la tierra por parte de ciertos sectores, son algunas de las causales de la pobreza, que son desarrollados en el capítulo 2. En este sentido, uno de los factores determinantes es la corrupción en la gestión pública, que conlleva no solo de la apropiación de recursos, sino a la inoperancia de todo el sistema, dejando el funcionamiento del país en manos de mafias organizadas.

La apropiación de los recursos genéticos, así como su manipulación, promovida por grupos hegemónicos favorece la formación de nuevos mercados en los cuales las poblaciones locales ingresan en una dependencia extrema que apela su supervivencia. A este respecto el rol del Estado, lejos de regular las imperfecciones de los mercados, favorece a uno de sus sectores en la medida que apoya al capital transnacional.

Las diferentes formas de resistencia por parte de los actores que sufren las consecuencias del orden dominante si bien tuvieron impactos ante ciertos cambios planteados, resultan insuficiente si no logran una articulación con otros sectores, los cuales también son excluidos del sistema. En este sentido, el fortalecimiento de la “ciudadanía” resulta innegociable para la profundización de la democracia y en la limitación de las acciones de los grupos de poder, que son los que buscan estrategias de dominación muchas de ellas basadas en “estereotipos de democracias” acorde a sus intereses.

Resulta por tanto impostergable una mayor participación ciudadana en la definición de estrategias de combate a la pobreza, que permitan “redefinir” roles y funciones de la sociedad y del Estado de modo tal que el acceso a los recursos, la regulación de los mercados, la justicia social, la eficiencia y la participación sean los ejes del nuevo Estado.

*Carlos Mora Stanley*

\*\*\*\*\*

## Notas Introductorias

Este libro, así como otros editados por el CERI, responde más a la necesidad apremiante de alimentar la discusión sobre cuestiones centrales a nuestra sociedad que a condiciones materiales favorables; en efecto, la pretendida contribución se da en un contexto de crisis histórica profunda y puede afirmarse extrema que afecta a diversos órdenes de nuestra sociedad y nuestra economía, comprendiendo la política y el medio ambiente.

En ese contexto crece la confusión tanto sobre los procesos que causan la degradación como de sus causas, y, sobre todo, en lo referido al qué hacer. Sin duda el proyecto hegemónico, además de sembrar confusión, está llevando agua a su molino sin que sus mismos operadores e intelectuales orgánicos caigan en la cuenta de los estragos que están causando y que en esa medida están sembrando las semillas de su propia destrucción. Es en este tiempo que el CERI, como expresión de la sociedad civil, plantea algunos puntos de vista, desde luego abiertos a la controversia. .

Se asume que las circunstancias que afectan al Estado en su conjunto, cercanas al colapso, se corresponden con ausencia de nuevas propuestas de desarrollo consistente contra nuestras necesidades y posibilidades. No podemos intentar lo mismo que ya no funcionó, por más que responda a consejos que parecían ilustrados, así como no corresponde la exaltación de los mercados desregulados como medio para lograr el desarrollo; una abrumadora evidencia explotada parcialmente en el trabajo muestra que la confianza en la mano invisible fue excesiva en la medida que ella es responsable, por lo menos en parte, de la desigualdad y la miseria.

Las propuestas en materia de políticas de lucha contra la pobreza y el hambre que se presentan en el trabajo no están incorporadas al diseño completo de políticas y programas, sino más bien se pretende destacar los lineamientos básicos y las estrategias de políticas que se pretende tengan un alcance emancipador, que normalmente está ausente en las prescripciones de los organismos de cooperación al desarrollo, que en nuestro medio suelen ser aceptadas acríticamente. En el enfoque utilizado, la pobreza y el hambre son productos de un sistema de dominación que implementa un proyecto hegemónico que debe ser adecuadamente develado para su cuestionamiento efectivo y delinear otro futuro, dejando de responder ciegamente a señales externas.

No se trata de un simple malestar circunstancial, con los planteos hegemónicos del pensamiento único centrado en el mercado, sino de una consecuencia lógica, y de otra fundada en el conocimiento, de la visible y profunda crisis social marcada por la destrucción de la capacidad productiva, la degradación ambiental, el desempleo y la descomposición social (Capítulo 1). La mirada crítica a la degradación social y moral apunta a causas institucionales y estructurales (Capítulo 2).que deben ser encaradas para revertir los procesos que generan pobreza y exclusión social; entre las causas de la pobreza se resaltan la desigualdad en el acceso a activos e ingresos, la corrupción y la desintegración social. Lo que se busca en este punto no es simplemente polemizar con el neoliberalismo, pero sí contraponer el conocimiento de los procesos que conforman nuestra realidad a los dogmas del fundamentalismo mercadocéntrico, contribuyendo en esa medida a la construcción de un paradigma alternativo.

Para la construcción de ese nuevo campo teórico es indispensable recuperar la historicidad de los procesos sociales, generados por actores privilegiados por el orden existente que luchan para reproducirlo, mientras los actores subalternos se movilizan para alterarlo dando vida a la historia de las luchas y resistencias contra toda imposición (Capítulo 3).

En el diagnóstico se presentan los aspectos más críticos que suelen ser poco discutidos y la información estadística indispensable o la no disponible en publicaciones, ya que el propósito del trabajo no es llegar al detalle y repetir la información ya disponible en las propuestas convencionales planteadas desde el orden, sino más bien incorporar elementos que ayuden a replantear la discusión; en todos los casos se mencionan las fuentes de los datos secundarios utilizados, en su mayoría de fuente oficial.

En el planteo de alternativas, lo primero es la reforma del Estado, pero no la de signo neoliberal que busca debilitarlo para dejar todo librado al libre mercado sin límites. Se trata más bien de modernizar el pensamiento neocolonial y apuntar a un tipo de Estado con capacidad de formular e implementar políticas que respondan a intereses sociales nacionales, atizando neuronas para que los ciudadanos puedan diferenciar la realidad de la fantasía, los intereses de las grandes corporaciones de los intereses mayoritarios. No se trata pues de dismantelar el Estado y la sociedad, sino más bien de fortalecerlos de modo a controlar los excesos del mercado que nunca debió ser considerado como único centro y decisor (Capítulo 4).

Las soluciones posibles planteadas pasan además por la reactivación productiva, políticas de lucha contra la pobreza propiamente dicha (políticas orientadas a la integración social, mitigación de los impactos sociales negativos de megaproyectos, y control de agresiones ambientales) y seguridad alimentaria

(Capítulo 5). Estas políticas propuestas tratan de superar el paternalismo de la asistencia social y más bien buscan atacar las causas de la pobreza y el hambre, enfatizando emprendimientos productivos y estrategias de empoderamiento de los que sufren exclusión social; se insiste en el alcance perverso de orientaciones que se limitan a políticas compensatorias, ya que ellas no impiden que crezca la población pobre y en situación de vulnerabilidad, incluyendo a los afectados por discapacidad prevenible<sup>1</sup>. En este planteo se enfatizan las intervenciones en áreas rurales, por su mayor impacto potencial en la reducción de la pobreza y del hambre; la omisión de intervenciones orientadas a sectores urbanos específicos no implica que las mismas no sean pertinentes, y en esa medida deberán ser consideradas en la formulación de las políticas sociales en su conjunto.

En cuanto a la política de seguridad alimentaria, la misma está planteada como uno de los pilares estratégicos y tiene que ser priorizada, así como los programas productivos focalizados en la población pobre; no se trata de intervenciones que solo deben ser incluidas sino más bien las mismas, en la perspectiva de estas formulaciones, deben ser priorizadas, y entre sus objetivos debe contemplarse la recuperación de los recursos naturales. En este sentido, es oportuno indicar que la necesidad de especificar programas productivos versus los de lucha contra la pobreza constituye un falso dilema que entraña un error de bulto, ya que el meollo de las políticas de combate a la pobreza son los proyectos productivos, con la condición de que los mismos estén adecuadamente focalizados.

La necesidad del fortalecimiento de la participación ciudadana, tanto en los escenarios locales y regionales como en las arenas nacionales, es enfatizada (Capítulo 6) tratando de diferenciar la intervención en decisiones de los beneficiarios de programas y proyectos focalizados en la población pobre y vulnerable como la de otras organizaciones de la sociedad civil (OSCs); el plano local/municipal es el punto de partida de la participación y en esa esfera, para que programas y proyectos tengan sentido, deben formularse planes distritales de desarrollo, tal como se plantea en el Plan Agropecuario y Forestal; sin esos planes las articulaciones de expresiones de la sociedad civil y de gobiernos municipales serán instancias de pura fachada.

Los materiales para este libro, tal como se dio en casos anteriores, fueron elaborados y ordenados en un tiempo que coincidió con agendas marcadamente recargadas, circunstancia que resalta el alcance colectivo del trabajo. Muchos amigos me apoyaron en el trabajo, aunque solo agradeceré explícitamente a algunos. En el CERI me sentí respaldado por el frecuente apoyo de Rosa Elena Blanco y Carlos Mora; tuve la suerte de contar de nuevo con el cálido apoyo de Nancy Acosta en la preparación de los materiales y de Marcelo Mongelós en la

---

<sup>1</sup> En este sentido, deben destacarse discapacidades generadas en el uso de herbicidas e insecticidas altamente tóxicos para la salud humana y aplicados en forma masiva en el medio rural.

composición, armado y edición. Luis Duarte aportó lo suyo en la revisión de los originales, y, a su turno, Maruxa Fogel me brindará su apoyo para el lanzamiento y difusión del libro. Resulta casi redundante indicar que los errores corren exclusivamente por mi cuenta, y que las personas nombradas sin duda aportaron para los aciertos.

*Pirapey, agosto de 2002*

\*\*\*\*\*

---

# 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.**

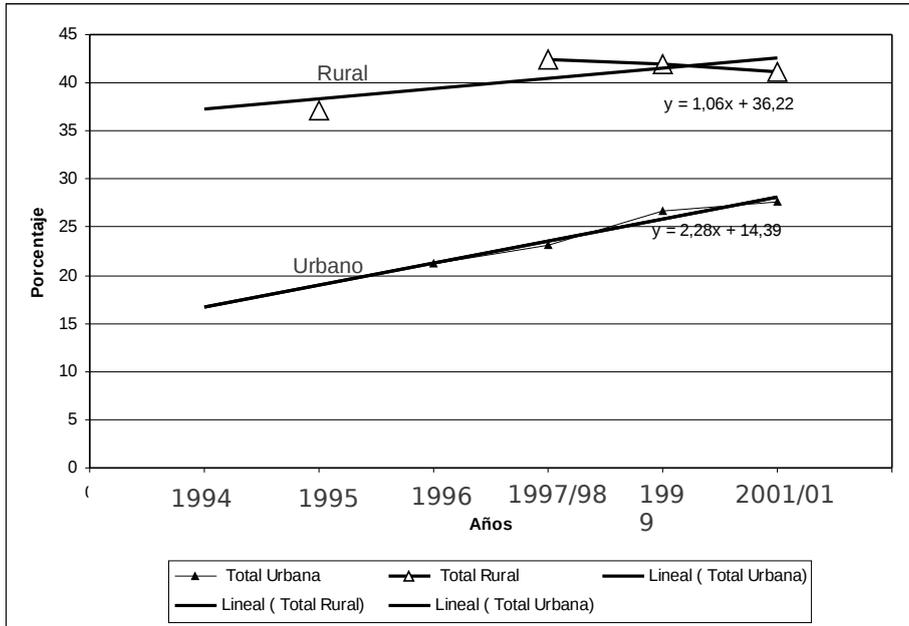
Área / Status de Pobreza	Años					
	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/1
Urbana						
Pobres Extremos	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Pobres no Extremos	19.1	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
<b>Total</b>	<b>26.9</b>	<b>23.7</b>	<b>21.2</b>	<b>23.1</b>	<b>26.7</b>	<b>27.6</b>
Rural						
Pobres Extremos		21.4		28.9	26.5	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.

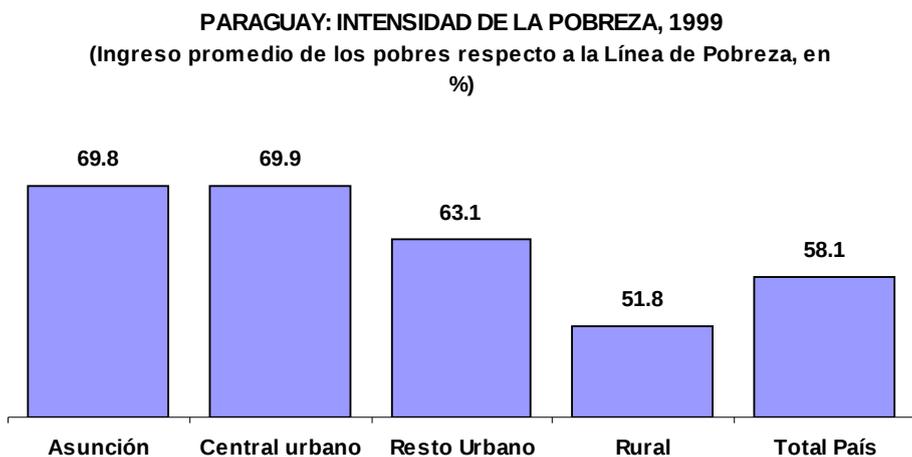
#### FIGURA 1.2

---

<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.

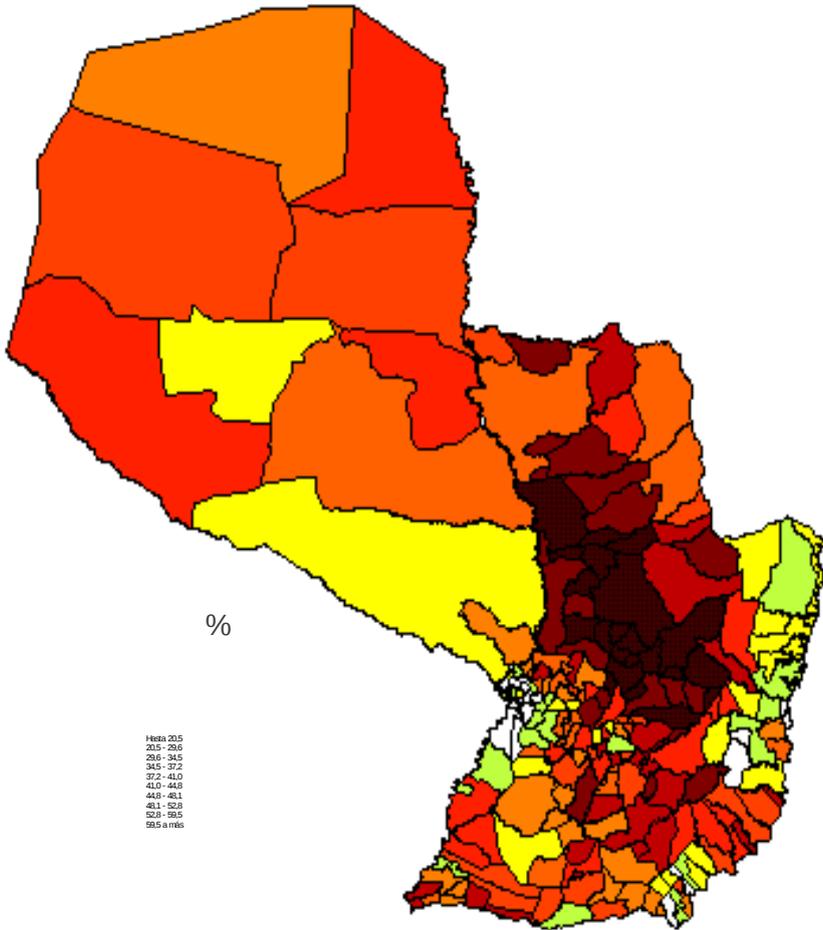
La DGEE y CC estima la incidencia de la pobreza en base a datos de ingreso registrados en la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997-98 para Asunción, Central Urbano, y los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central, y extrapola los resultados a los otros departamentos. Este 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 nortños 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 financiables 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.

---

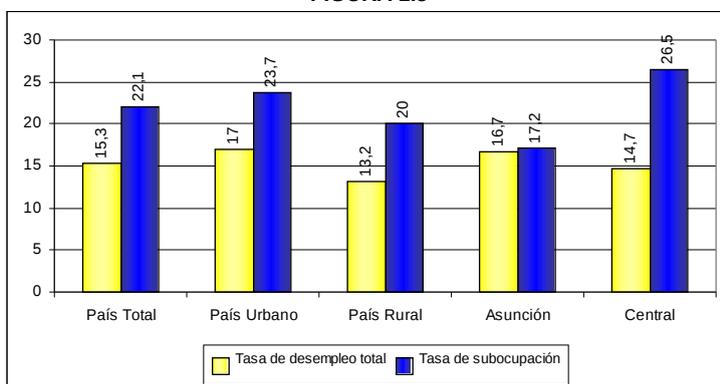
<sup>7</sup> Véase Borda, D. op. cit.

<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 NNJU, 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.

\*\*\*\*\*





## **CAPITULO 2 ALGUNAS CAUSAS DE LA POBREZA**

### **2.1.- Factores estructurales e institucionales de la exclusión**

En las formulaciones de este capítulo, las preguntas más relevantes ya no tienen que ver solo con cuántos son los pobres y dónde están, sino más bien apuntan a cuáles son los grupos excluidos y a través de qué procesos --culturales, económicos y políticos-- y de qué instituciones; y esto plantea la necesidad de ligar las estrategias de lucha a la pobreza a informaciones y conocimientos sobre procesos de exclusión social, causantes de la pobreza.

Si bien es cierto que pueden existir factores de naturaleza individual, familiar o aún culturales que explican la pobreza, en la formulación de políticas tienen mayor pertinencia los factores estructurales e institucionales. Entre las causas que deben ser encaradas, considerando solo algunas de ellas, pueden mencionarse las institucionales, la concentración del ingreso, el funcionamiento de mercados internacionales, la degradación ambiental, la exclusión del mercado de tierras, y la distorsión de los precios de productos campesinos.

Los aspectos institucionales de la exclusión social comprenden la corrupción en la gestión pública, la baja inversión en maquinarias y equipos y en capital humano<sup>14</sup>, políticas tributarias complacientes con procesos de concentración de ingresos, políticas macroeconómicas indiferentes ante las distorsiones del mercado de los principales productos campesinos que se proyectan en la caída de precios muy por debajo de su costo de producción efectivo, y a debilidad de la participación ciudadana en procesos de tomas de decisión.

---

<sup>14</sup> Así en el período 1997-98 la inversión per cápita en educación fue menos de la mitad que la de los países vecinos de Brasil y Argentina.

## 2.2.- La concentración del ingreso

En relación a este punto de entrada, debe señalarse que el enfoque de la lucha contra la pobreza en América Latina las agencias de crédito multilateral es parcial al restar importancia al rol básico de la distribución y acumulación de activos e ingresos (*Birdsall y Londoño, 1997*), que constituye una restricción de primer orden del crecimiento en América Latina.

Atendiendo a los datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, ya en 1995 la concentración del ingreso medido con el índice de Gini fue extremadamente alta y desde entonces, como resultado de las políticas económicas, se ha venido agravando aún más. En efecto, como resultado del proceso de mayor liberalización, en los últimos años, aumenta la concentración del ingreso, lo que bloquea el flujo de recursos a la población pobre; esta concentración, que en términos del Índice de Gini ascendía a 0,58 en 1995, llegó a 0,60 en 1999, siendo el proceso concentrador más intenso en áreas rurales (*Cuadro 2.1*), coincidiendo con la marcada concentración de la tierra que constituye el principal activo en un país de base agropecuaria. Las informaciones presentadas muestran que los patrones de acumulación de renta van cambiando a favor de una mayor concentración, reflejando cambios en la correlación de fuerzas de fuerzas políticas que cada vez favorecen más modelos excluyentes.

**CUADRO 2.1**  
**DESIGUALDAD EN DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS SEGÚN ÁREAS.**  
**COEFICIENTES DE GINI. 1995-1999.**

	Año			
	1995	1996	1997/98	1999
Total	0.581	--	0.592	0.597
Área Urbana	0.515	0.485	0.5026	0.497
Área Metropolitana de Asunción	0.476	0.476	0.451	0.472
Área Rural	0.563	--	0.609	0.664

**Fuente:** Lee (2001) que lo elaboró en base a DGEEC, Encuesta de Hogares, 1995, 1996; Encuesta Integrada de Hogares, 1997/98, Encuesta Permanente de Hogares, 1999.

En cuanto a factores asociados a la concentración del ingreso, algunos autores (*Robles, 2001*) llegan a un curioso descubrimiento que les indica que cuanto menos tierra tienen los pobladores rurales más ingresos tienen y que los que poseen tierras entre dos y veinte hectáreas tienen una incidencia alta de la pobreza; cuanto menos tierra tiene el poblador rural es menor la cantidad de ingresos agropecuarios, sobre todo entre los sin tierra y entre los que detentan menos de una hectárea que, obviamente, en su mayoría se dedican a ocupaciones diversas a la agricultura, incluyendo comercio y docencia. No hacen falta ecuaciones complejas para caer en la cuenta de que no basta el acceso a la tierra para salir de la pobreza, pero eso no significa que el mismo no sea condición necesaria; por otra parte, los sin tierra que permanecen en áreas rurales no pueden convertirse

todos en intermediarios o en docentes. El hecho de que exista una alta frecuencia de pobres entre los que poseen tierras se debe en parte en las grandes distorsiones de precios de los productos agropecuarios que están muy por debajo de los costos de producción --que de ese modo subsidian a sectores urbanos--. En cualesquiera de los casos, la afirmación temeraria de los autores comentados de que la tierra no está distribuida en contra de los pobres debe matizarse indicando que las tierras asignadas a los pobres por lo general están en colonias con suelos pobres.

El deterioro en la distribución del ingreso es tal que el coeficiente de Gini para áreas rurales se incrementó diez puntos entre 1995 y 1999, y puede asumirse que buena parte del incremento en los niveles de pobreza desde 1995 se debe al deterioro en la distribución del ingreso. La polarización entre ricos y pobres que refleja el crecimiento de las inequidades aumenta la pobreza relativa entre quienes perciben su desdichada situación de carencias en comparación con los que son cada vez más ricos y hacen ostentación de su condición, curiosamente en mayor medida en tanto se originan en actividades reñidas con la legalidad o la ética.

En el análisis de la incidencia de la concentración debe tenerse en cuenta que se ha demostrado, por una parte, la importancia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y, por otra, el fuerte condicionamiento negativo de la concentración de ingresos y activos en el crecimiento económico. Una abrumadora evidencia de investigaciones realizadas por el Banco Mundial y por el BID en 13 países muestra que niveles iniciales de desigualdad en el ingreso afectan negativamente el crecimiento en periodos subsiguientes. De hecho, la desigualdad en el ingreso refleja diferencias en la distribución de elementos básicos en la estructura económica, tales como el capital productivo, básicamente tierras fértiles en el caso de familias campesinas.

De las proposiciones anteriores se deriva por una parte que la desigualdad se relaciona directamente con la pobreza e indirectamente a través del crecimiento, y por otra que la reducción de la pobreza requiere la participación de los pobres en el proceso de crecimiento y en esa medida el acceso a activo. A su vez, fallas en la reducción de la pobreza dificultarán el crecimiento, en la medida que deja inalterada la tendencia que excluye de relaciones económicas dominantes a una proporción alta de la población, con niveles muy bajos de productividad. Planteada la cuestión en términos positivos puede afirmarse que el acceso de los pobres rurales a activos físicos aumentará sus ingresos reduciendo directamente la incidencia de la pobreza, pero también incrementará el crecimiento agregado, reduciendo el efecto negativo de la desigual distribución del ingreso, en el crecimiento (*Birdsall y Londoño, 1997*).

En cuanto a la severidad o gravedad de la equidad en la distribución del ingreso,

debe apuntarse el hecho de que la mentada concentración en Paraguay es más elevada que en otros países de la región, con la excepción del Brasil (*Cuadro 2.2*), aunque las diferencias no son muy marcadas. En áreas rurales la concentración del ingreso en Paraguay es la mayor entre los países seleccionados de la región, conforme a la distribución de la CEPAL.

**CUADRO 2.2**  
**AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DE INGRESO. ÍNDICE DE GINI.**

País	Año	Urbano	Rural	Total
Brasil	1999	0.542	0.577	<b>0.640</b>
Chile	2000	0.553	0.511	<b>0.559</b>
El Salvador	1999	0.462	0.462	<b>0.518</b>
México	1998	0.507	0.486	<b>0.539</b>
Venezuela	1990	0.464	0.431	<b>0.498</b>
Uruguay	1999	0.440	-	<b>0.440</b>
Bolivia	1999	0.504	0.640	<b>0.586</b>
Argentina	1999	0.542	-	<b>0.542</b>

Fuente: CEPAL, 2001

## 2.3.- La globalización neoliberal de la economía

Los términos de las relaciones que se dan en el comercio internacional manejado por grandes corporaciones que están imponiendo entre los países en desarrollo el libre mercado sin límites es un factor de primer orden que produce pobreza; es conocido el hecho que la organización mundial de comercio (*OCM*) y los tratados de libre comercio (*TLCs*) obligan a los países signatarios a acatar normas favorables al comercio y a la inversión extranjera que constituyen instrumentos que permiten a las corporaciones transnacionales aumentar sus recursos de poder.

Al acentuarse la liberalización económica, estas corporaciones logran mayor libertad de acción y tienen ingresos colosales que contrastan con el resto del mundo (*Cuadro 2.3*); la polarización es tal que en 1998 solo 5 de las corporaciones más importantes tuvieron ingresos anuales que duplicaron el producto interno bruto agregado de los 100 países más pobres, conforme a datos publicados por la UNRISD del sistema de Naciones Unidas.

Considerando el extraordinario poder económico de estas corporaciones que manejan instrumentos de poder no despreciables (*OCM, TLCs, Banco Mundial, etc.*) lo de “mano invisible del mercado” no resulta verosímil, y la pretensión de desregulación de sus actividades parece que solo puede conducir a una asimetría aun mayor entre estas gigantescas corporaciones y el resto de los actores.

**CUADRO 2.3**  
**EL PODER DE LAS CORPORACIONES. INGRESOS DE LAS CORPORACIONES Y PRODUCTO**  
**INTERNO BRUTO POR EMPRESAS Y PAÍSES SELECCIONADOS.**

Rango	Empresa	Ingreso \$ miles de millones 1998	País (equivalente aproximado del PIB)
1	General Motors (USA)	161.3	Dinamarca / Tailandia
10	Toyota (Japan)	99.7	Portugal/Malasia
20	Nissho Iwai (Japan)	67.7	Nueva Zelandia
30	AT&T (USA)	53.5	República Checa
40	Mobil (USA)	47.6	Algeria
50	Sears Roebuck (USA)	41.3	Bangladesh
60	NEC (Japan)	37.2	Emiratos Arabes Unidos
70	Suez Lyonnaise des Eaux (France)	34.8	Rumania
80	HypoVereinsbank (Germany)	31.8	Marruecos
90	Tomen (Japan)	30.9	Kuwait
100	Motorola (USA)	29.4	Kuwait
150	Walt Disney (USA)	22.9	Belarús
200	Japan Postal Service (Japan)	18.8	Túnez
250	Albertson™s (USA)	16.0	Sri Lanka
300	Taisei (Japan)	13.8	Líbano
350	Goodyear Tire & Rubber (USA)	12.6	Oman
400	Fuji Photo Film (Japan)	11.2	El Salvador
450	CSX (USA)	9.9	Bulgaria
500	Northrop Grumman (USA)	8.9	Zimbabwe

Basado en datos de 1997. \* General Motors, Daimiel Chrysler, Ford Motors, Wal-Mart Stores y Mutsui.  
Fuente: Utting, 2000.

Un dato curioso es que los países centrales que defienden el libre comercio no los aplican con sus productos que reciben subsidios y otras protecciones responsables del empobrecimiento de los productores de los países periféricos. En este sentido, es importante tomar en consideración que el proyecto de ley agrícola en discusión, en el mes de junio de 2002 en los EEUU, prevé 173.500 millones de dólares de subsidios agrícolas para un periodo de diez años, estimándose un aumento del 70% en el monto de estas ayudas a sus productores. De ese modo se aumentan los subsidios para la soja, el trigo y el maíz, y se establecen nuevos subsidios para el maní, la lenteja y las granjas lecheras, así como se subsidia a la miel y la lana.

Estas medidas permiten predecir el efecto sobre las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, que por cierto será fuerte; los expertos estiman que los precios caerán en los mercados entre un 10% y un 15%<sup>15</sup> ¿Cómo la globalización favorecerá a todos si los países centrales pregonan apertura y se cierran al comercio internacional? ¿Cómo podrían los productores paraguayos competir con productores norteamericanos subsidiados?

En relación a estas fluctuaciones debe tenerse en cuenta que el Paraguay

<sup>15</sup> "Los ricos dan la espalda al hambre del mundo" en *La Nación Revista*, 30/06/2002; Gómez, Lucio ". "Con la globalización hay más pobres", en *La Nación Revista*, 21/07/02.

precisamente se caracteriza por su inserción débil en los mercados mundiales, en la medida que el país es extremadamente vulnerable a la caída de precios de los productos primarios.

Entre las grandes corporaciones que se benefician con el orden neoliberal, se destacan las de biotecnología que producen alimentos genéticamente modificados, están degradando intensamente los recursos naturales, y buscan el exterminio del material genético de los países pobres. Los sistemas de producción que atentan contra la naturaleza atacan las bases del sustento de poblaciones enteras.

Uno de esos colosos es la Monsanto que comercializa más del 80% de las semillas del mundo y tiene ventas anuales netas que superan los cinco mil millones de dólares --que incluye el pago de licencia de la patente--; al costo de las semillas debe sumarse el de los herbicidas, y en esas condiciones cómo podrán competir en los mercados los pequeños agricultores que deben pagar costos de producción crecientes para responder a intereses de las grandes corporaciones.

El mito construido en torno a los organismos modificados genéticamente apunta a sus rendimientos, su resistencia a enfermedades y valores nutritivos adicionales, aun que sin atender a sus consecuencias negativas. Un caso ilustrativo es el del maíz “*Star Link*” incorporado a paquetes de ayuda comunitaria de la USAID y el PNA que contiene características de alergénicos conocidos y no son aptos para el consumo humano, según lo determinó la Agencia Ambiental Estadounidense<sup>16</sup> (EPA). Estos materiales modificados están generando la contaminación genética, al transmitir sus transgenes a otras plantas y animales, poniendo en peligro, ante la falta de regulaciones y sanciones, la salud y las plantas asociadas a conocimientos y prácticas tradicionales de nuestra población. Ciertamente la revolución verde permite crecimientos insospechados de productividad, pero al costo de uso creciente de insumos externos con consecuencias ambientales negativas y con impactos sociales ciertos, ya que los que no pueden comprar las semillas genéticamente modificadas serán aun más pobres y, los que acceden al paquete estarán expuestos a males de salud.

En relación a los insumos externos, debe tenerse en cuenta que la producción agrícola orgánica puede ser 20 veces más eficiente si se la mide en términos de uso de energía.

La tecnología *Terminator* o *Terminate* refiere a plantas manipuladas

---

<sup>16</sup> Véase Eraiz Iñigo, “Seguridad Alimentaria o beneficio empresarial” en La Nación Revista, 14/07/2002.

genéticamente para producir semillas estériles; al ser comercializadas estas semillas aseguran que los productores no guarden sus semillas para la cosecha siguiente. Estas semillas suicidas obligan a los agricultores a comprar cada año sus semillas de las grandes corporaciones y se extinguirá la tradición de los campesinos de guardar sus propias semillas, garantizando la biodiversidad y la seguridad alimentaria; en la evaluación del impacto de esta tecnología debe tenerse presente que, en la medida que los agricultores pierden las condiciones para guardar sus propias semillas, no pueden continuar la selección de plantas mejor adaptadas a las condiciones y necesidades locales. Al perder ese control sobre sus semillas, los agricultores dependen de fuerzas externas que no controlan; por otra parte, sin sistemas agrícolas que estén adaptados a los ecosistemas específicos es imposible la seguridad alimentaria.

Es importante también tener en cuenta que en agosto del 2001 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos anunció que otorgó patente Terminator a Delta Pine Land's, que es la mayor compañía productora de semillas de algodón, y casualmente tiene una de sus subsidiarias en Paraguay<sup>17</sup>.

Existe una abrumadora evidencia de que las estrategias de inversión, producción y marketing de estas corporaciones resultan en degradación de recursos naturales y en estímulo de pautas de consumo no sostenibles. Plantas de celulosa, grandes empresas agropecuarias y empresas químicas destruyen áreas de bosques tropicales, tierras agrícolas, el clima global y la capa de ozono.

Aunque parezca una paradoja existen grandes y modernas plantas industriales que son verdaderas fábricas de pobres y de degradación ambiental. Un caso notable es el de más de 100 fábricas de celulosa que ya han contaminado en países como Canadá y ahora buscan lugares del Tercer Mundo donde puedan instalar sus corporaciones dañinas social y ambientalmente, y ganarse el dinero que quieren sin considerar sus consecuencias. Vienen a cuento las comunicaciones periodísticas que publicitan con mucho optimismo un proyecto de inversión de US\$ 330.000.000 de la Paraná River Mill, que sería financiado en un 60% a través de bancos internacionales, incluyendo a la Corporación Financiera Internacional; como parte del emprendimiento, se tiene prevista la plantación de eucaliptos en Itapúa y Caazapá<sup>18</sup>.

A pesar que el impacto dañino reseñado, no todo es negativo en materia de corporaciones transnacionales, ya que las consecuencias sociales y ambientales de la expansión de estas corporaciones desembocan en reacciones diversas de

---

<sup>17</sup> Véase [www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org) y Freiberg, Hill, "Is Delta Pine Land's Terminator Gene a Billion Dollar Discovery?" en *Seed and Crops Digest*, March/April, 1998.

<sup>18</sup> ABC Color, 25 de mayo del 2002, indica que el Gobierno paraguayo aprobó por Decreto N° 12.507 una tarifa preferencial de US\$ 14,98 por milésimos de Kwh para el suministro de energía disponible al proyecto de electrointensiva celulosa Río Paraná, más conocida como Paraná River Mill.

ONGs y sus articulaciones que provocan el reacomodo de aquellas, que, aunque no fuesen más que por razones de imagen empresarial, demuestran mayor responsabilidad social y ambiental<sup>19</sup>. En la práctica, sin embargo, las grandes corporaciones que expresan su responsabilidad aparecen como ambiguas o contradictorias, ya que algunas de ellas desplazan a poblaciones nativas, restringen la producción de alimentos y destruyen la diversidad biológica. Entre los casos notables se menciona a una patrocinadora del fondo para el desarrollo sostenible mundial y a otra que según el PNUD observa los estándares más altos de derechos humanos, ambientales y laborales, aunque la misma, la Dow Chemical, es cuestionada como la fuente mundial más importante de producción de dioxina química tóxica y exportadora a países en desarrollo de pesticidas no autorizados en los EEUU (*Utting, 2000*).

En este punto es importante subrayar que las mismas sienten presión de expresiones de la sociedad civil, dado el caso de Nike, que encaró protestas en 50 ciudades norteamericanas y 11 países, con denuncia de salarios inadecuados pagados y el uso de trabajo infantil y el trabajo bajo coacción; en este caso la compañía mientras negaba los cargos se movió rápidamente, protegiendo su imagen pública uniéndose a compañías textiles, pasando a implementar un programa activo de relaciones públicas y de diálogos con involucrados (*Utting, 2000*). Lo importante en relación al comportamiento de estas compañías es que las iniciativas voluntarias no pueden suplir las regulaciones del Estado.

## **2.4.- Degradación de los recursos naturales.**

La pobreza y la degradación ambiental van de la mano. La retroalimentación se da de varias formas y es más visible en áreas rurales, ya que de hecho la mayoría de los asentamientos se establecen en suelos marginales, pero esa no es la única forma que se asocian los fenómenos en cuestión, ya que se observan agresiones ambientales crecientes y más dañinas que en el pasado.

En la ponderación de las consecuencias de la constitución de colonias en lugares de suelos frágiles, debe tenerse en cuenta que el suelo con potencial pecuario de la Región Oriental es de 2,4 millones de hectáreas y, sin embargo, la producción pecuaria utiliza más de 8,5 millones de hectáreas a costa de suelos con potencial agrícola; en estos casos, la irracionalidad en la explotación es ambiental y económica, teniendo en cuenta que la renta de la tierra destinada a la agricultura es sustancialmente mayor que la destinada a la agricultura (*Fogel, 2001*). En la Región del Alto Paraná el uso de tecnologías no sustentables para la producción de la soja se proyecta en la caída de los rendimientos y de la rentabilidad, lo que

---

<sup>19</sup> Los consumidores informados en cuestiones de alcance global juegan un papel importante en los cambios aunque sean circunstanciales de las grandes corporaciones.

lleva a los productores a la reconversión de suelos agrícolas para la producción ganadera; esa reconversión que ya fue visible en Canindeyú en el periodo intercensal 1981-1991 se va acrecentando en los últimos años.

De hecho la mayoría de los asentamientos se establecen sobre suelos frágiles o que no tienen vocación para la producción agrícola; en ese sentido basta comparar el mapa de distribución de la pobreza (*Figura 1.4*) con el de capacidad de uso de suelos (*Figura 2.1*) para establecer en qué medida están asociadas estas formas de degradación.

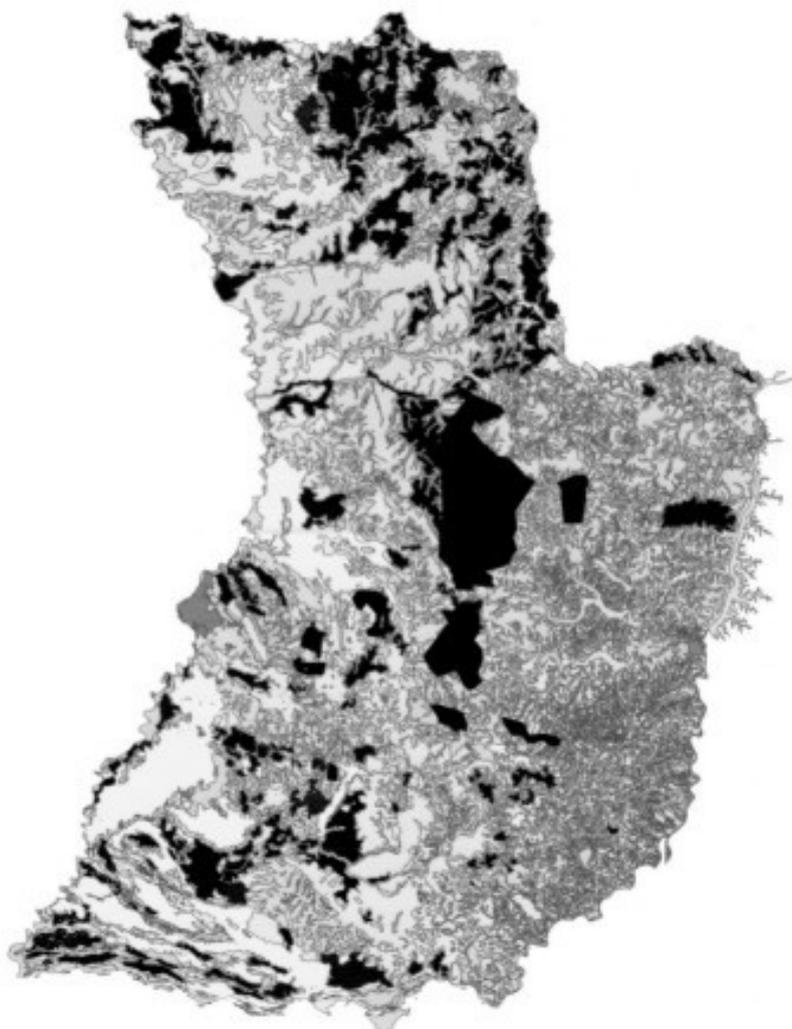
La información de los mapas se confirma con la distribución geográfica de las colonias constituidas desde 1990; téngase en cuenta que los asentamientos en cuestión están situados básicamente en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Canindeyú, que se caracterizan por la fragilidad de sus suelos; a estos departamentos corresponden 14 asentamientos, la mitad de las colonias constituidas desde 1990, ya en plena democracia, respondiendo a demandas campesinas; la superficie de estas colonias presenta el 60,7% del total, conforme a la distribución presentada en el *Cuadro 4.1*.

Parte importante de estas colonias comienzan con ocupaciones de tierras que cuentan con recursos forestales a los que echan mano los colonos para tener ingresos rápidos ante la inexistencia de otras alternativas. Dado que con la destrucción masiva de la cobertura forestal los rendimientos caen rápidamente, la dinámica genera mayor pobreza a corto plazo; se trata de un círculo vicioso en el cual quedan atrapados campesinos ya carenciados que acceden a recursos naturales pobres, que explotados sin técnicas de manejo adecuadas se degradan aún más y se limitan en su capacidad de sustento.

En esa dinámica los campesinos pobres comienzan vendiendo rollos, para pasar después a postes, metro y carbón, y al cabo de 5 años con suelos de su parcela afectados por procesos incipientes de desertificación reinician el ciclo, tan pobres como al comienzo; curiosamente desde las políticas públicas esta forma de degradación de recursos naturales constituye una suerte de subsidio para las familias campesinas pobres, que a los pocos años de asentadas ante la mayor degradación de los suelos deben moverse hacia nuevas colonias. Dado que la frontera agrícola parece difícil que siga ampliándose en forma permanente, es posible que este modelo se agote a muy corto plazo independientemente de que está aumentando la incidencia de la pobreza.

**FIGURA 2.1**  
**CAPACIDAD DE USO DE SUELOS**  
**(Suelos tipo IV, V y VII)<sup>20</sup>**

<sup>20</sup> Los suelos de tipo IV tienen fuertes limitaciones que restringen el uso de cultivos anuales; los de tipo V tienen problemas con el drenaje o la pedregosidad, solo permiten el desarrollo de vegetación permanente; y los de tipo VII, por su característica de alto riesgo de degradación, solo permiten la



Fuente: En base a DOA/MAG - BM, 1995

Más precaria aún es la situación de las familias pobres que acceden a parcelas de suelos degradados y de extensiones muy reducidas; en base a datos del censo agropecuario de 1981 se puede estimar en 120.000 las poblaciones minifundiaras menores a 5 hectáreas con un tamaño medio de 1,8 has.

Las agresiones ambientales que causan pobreza apuntan al uso de tecnologías dañinas que se basan en la destrucción completa de la superficie boscosa, el uso de equipamiento mecanizado y de biocidas; la destrucción de la cobertura forestal obtencción controlada de productos derivados de su vegetación natural.

y la producción en régimen de monocultivo de enormes extensiones provocan erosión de los suelos y pérdida de su fertilidad, mientras el uso indiscriminado del glyphosato del Round up en fumigaciones aéreas causa daños serios a la salud de las poblaciones pobres y a sus cultivos.

La contaminación química con productos clorados y fosforados altamente tóxicos afecta a los suelos y a los productos agropecuarios y se extiende a cursos superficiales de agua, incluso a acuíferos. La magnitud del problema puede estimarse considerando que la importación de biocidas altamente tóxicos a la salud humana y ambiental es superior a 100 millones de dólares anuales (*Fogel, 2001: 146-154*).

Además de formas repetidas existen agresiones que tienen efectos específicos conforme a características de ecorregiones. Así, en el Chaco la destrucción de grandes extensiones de bosques nativos está deteriorando el medio de comunidades de indígenas y está asociada a desertificación por salinización de suelos, causada también por el represamiento de cauces que además limita la oferta de agua para las comunidades pobres.

En la ecorregión de Ñeembucú los grandes productores de arroz están alterando los humedales, afectando campos de pastoreo de comunidades rurales que dependen para su sobrevivencia de los recursos naturales (*Fogel, 2000*)

Los megaproyectos ejecutados sin la realización previa de los estudios de impacto ciertamente constituyen otra causa de degradación ambiental y en esa medida del empobrecimiento de familias que mantienen relaciones forzosas con las áreas afectadas por la alteración ambiental.

Un caso patético es el de la represa Yacyretá que afecta aproximadamente a 10.000 familias, que de no ser atendidas con financiación del proyecto de la represa deberán ser atendidas por las políticas sociales que garanticen la reposición de las condiciones de sobrevivencia que son afectadas por la construcción de la represa.

## **2.5.- Causas institucionales**

Las causas institucionales de la pobreza son diversas; las que enfatizaremos en estas formulaciones comprenden la orientación del gasto público, la corrupción, la debilidad de la participación ciudadana y la política tributaria.

### **2.5.1.- Orientación del gasto público**

La expansión del gasto público en los últimos años, básicamente orientado a gastos corrientes y más específicamente a salarios, no se proyectó en la medida

necesaria en inversiones que pudieran tener impacto en el combate a la pobreza. El gasto público social per cápita presupuestado del país en el periodo 1998-1999 fue de US\$ 132 que representó el 7,4% del producto interno bruto y el 46,2% del gasto público total (*Cuadro 2.4*); en la ponderación de la importancia de ese gasto, debe tenerse en cuenta que el promedio regional del gasto público social per cápita es superior a US\$ 450.

**CUADRO 2.4**  
**INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA. 1998-1999.**

País	Gasto Público Social			Gasto Público Social en Educación			Gasto Público Social en Salud		
	Per cápita (en dólares de 1997)	Como % del PIB	Como % del gasto público total	Per cápita (en dólares de 1997)	Como % del PIB	Como % del gasto público total	Per cápita (en dólares de 1997)	Como % del PIB	Como % del gasto público total
Argentina	1687	20,5	63,6	383	4,7	14,4	380	4,6	14,3
Bolivia	168	16,1	56,5	62	6,0	20,9	34	3,3	11,4
Brasil	1011	21,0	60,4	187	3,9	11,2	163	3,4	9,7
Chile	440	13,0	60,8	202	3,9	16,3	145	2,8	11,7
Paraguay	132	7,4	46,2	66	3,7	23,0	19	1,1	6,5
Perú	192	60,8	38,3	62	2,2	12,3	38	1,3	7,5
Uruguay	888	16,8	62,4	218	3,3	10,3	187	2,8	8,8

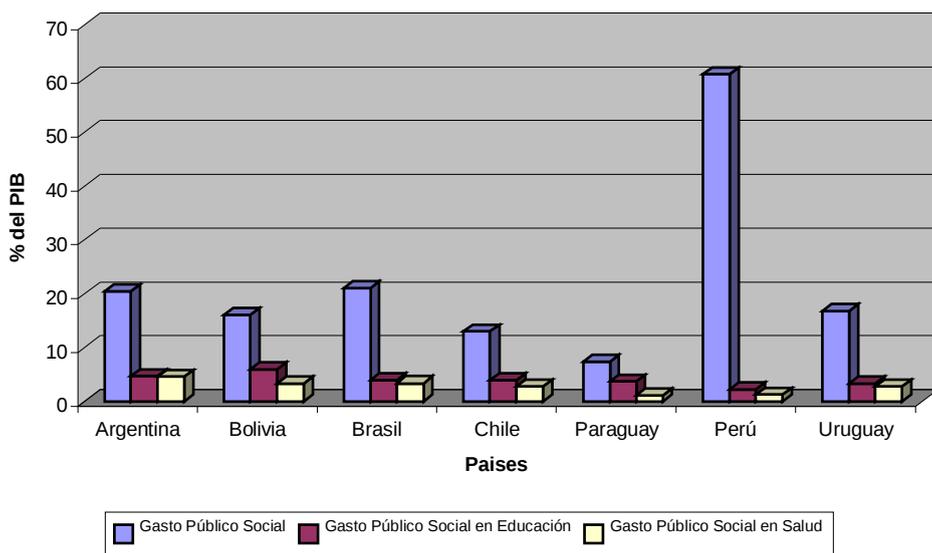
Fuente: CEPAL, Panorama Social. 2001

En el mismo periodo, el gasto social presupuestado en Educación fue de 66 US\$ (*de 1997*) per cápita, lo que representó el 3,7% del PIB y el 23% del gasto público total, casi 6 veces menos que el asignado en la Argentina, y la tercera parte de lo gastado en Uruguay y Brasil (*Figura 2.2*); en Salud el gasto es aún menor y además regresivo, llegando apenas al 1,1% del PIB. En nuestro país, comparando el periodo 1990-91 con el de 1996-97, los recursos públicos destinados a educación aumentaron a una tasa anual del 17,8%, pero aún así este gasto es muy inferior al de otros países de la región<sup>21</sup>.

En el análisis de la inversión pública en el combate a la pobreza es importante, por una parte discriminar los montos asignados a servicios personales (*básicamente sueldos del personal público*), y por otra considerar las inversiones con gran impacto potencial en la reducción de la pobreza, mas allá de los componentes incluidos convencionalmente en el gasto social.

**FIGURA 2.2**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL. PAÍSES SELECCIONADOS. 1998-1999**

<sup>21</sup> El gasto en Educación representa menos de la mitad que lo invertido en los países de Argentina, Brasil y Uruguay, representando solo 47% del gasto público social total.



Fuente: CEPAL. Panorama Social. Naciones Unidas. 2001

En el caso paraguayo tiene particular relevancia el Instituto de Bienestar Rural (IBR), responsable de la constitución de asentamientos rurales y de las acciones orientadas a la consolidación de las unidades productivas de los campesinos asentados.

Observando los egresos fiscales (Figura 2.3) se aprecia el notable incremento del gasto público de la Administración Central en los últimos 7 años (Figura 2.3) que contrasta con la caída, tanto de lo presupuestado para el IBR como de las transferencias efectivas del Tesoro (Cuadro 2.5); el monto de las transferencias efectivas consideradas en guaraníes corrientes no llega en los últimos años al nivel de 1997, año en el cual se transfirió apenas el 35% de lo presupuestado (Figura 2.4).

Un análisis de los ingresos y gastos de la Administración Central nos permite reconstruir las vicisitudes por las que atravesó el Estado paraguayo en la implementación de su política fiscal que refleja la política económica --que no está explicitada formalmente-- que es la principal causa generadora de la recesión y del empobrecimiento creciente de nuestra población.

**CUADRO 2.5**  
RELACIÓN INGRESOS - GASTOS DEL IBR. 1995 AL 2001 (GUARANÍES CORRIENTES).

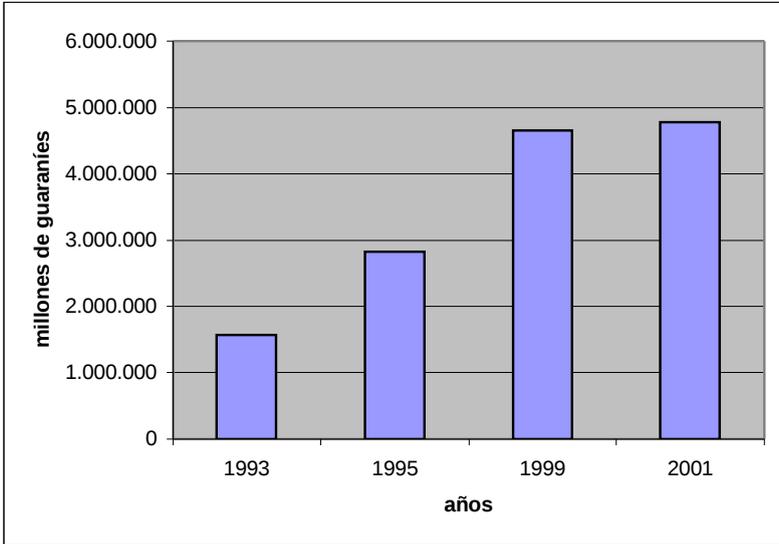
Origen de Recursos	Presupuestado	Ingreso		Gastos	
		Transferencias Efectivas	%	Ejecución Gastos	%

Pobreza y exclusión social en el Paraguay

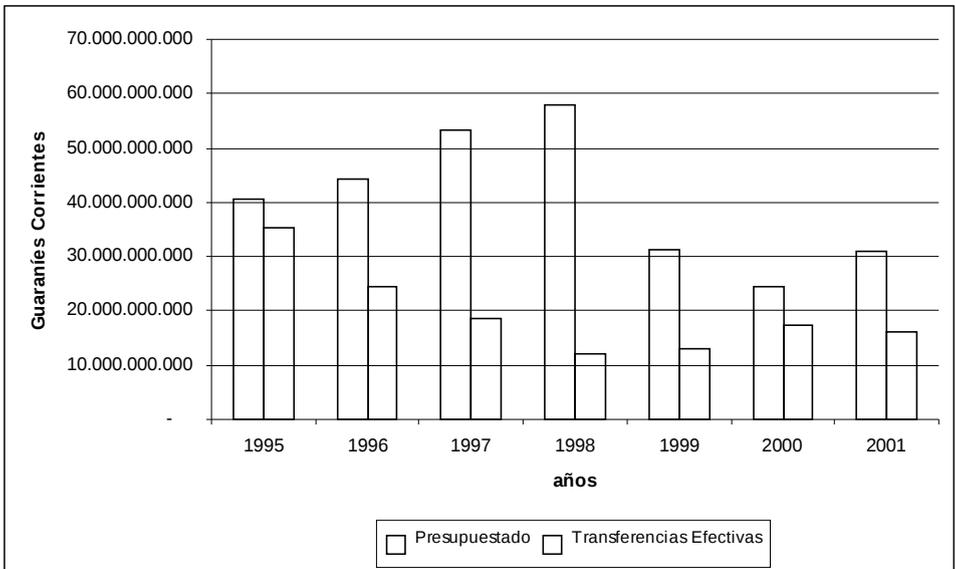
<b>1995</b>					
Recursos Propios	13.181.763.121	12.952.125.322	98	11.721.553.782	90
Transf. del Tesoro	40.439.540.000	35.254.399.022	87	31.985.113.716	91
Total	53.621.303.121	48.206.524.344	90	43.706.667.498	91
<b>1996</b>					
Recursos Propios	10.420.935.000	8.909.294.921	85	8.270.098.659	93
Transf. del Tesoro	44.238.634.566	24.452.768.906	55	23.683.077.182	97
Total	54.659.569.566	33.362.063.827	61	31.953.175.841	96
<b>1997</b>					
Recursos Propios	9.173.184.686	7.876.297.537	86	7.606.620.525	97
Transf. del Tesoro	53.189.086.914	18.485.745.978	35	17.867.577.472	97
Total	62.362.271.600	26.362.043.515	42	25.474.197.997	97
<b>1998</b>					
Recursos Propios	9.231.607.208	6.374.315.189	69	6.011.078.573	94
Transf. del Tesoro	57.803.581.914	12.190.156.282	21	10.246.796.484	84
Total	67.035.189.122	18.564.471.471	28	16.257.875.057	88
<b>1999</b>					
Recursos Propios	15.279.374.574	7.855.455.665	51	s/d	
Transf. del Tesoro	31.201.073.921	13.114.172.272	42	s/d	
Total	46.480.448.495	20.969.627.937	45	s/d	
<b>2000 (*)</b>					
Recursos Propios	9.328.491.748	9.109.541.394	98	s/d	
Transf. del Tesoro	24.479.446.274	17.477.685.408	71	s/d	
Total	33.807.938.022	26.587.226.802	79	s/d	
<b>2001</b>					
Recursos Propios	10.865.366.892	8.998.325.646	83	s/d	
Transf. del Tesoro	30.837.700.280	16.074.598.243	52	s/d	
Total	41.703.067.172	25.072.923.889	60	s/d	

(\*) en el año 2000 también recibió G. 9.705.386.726 de Crédito Externo (Crédito Chino).

**FIGURA 2.3**  
**EGRESOS FISCALES 1993-2001. GUARANÍES CORRIENTES.**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL**



**FIGURA 2.4**  
**RECURSOS DEL TESORO PARA EL IBR. PRESUPUESTADO Y TRANSFERENCIAS EFECTIVAS**  
**POR AÑO. (GUARANÍES CORRIENTES)**



Por el lado de los ingresos se nota una expansión desde la década del 80; en 1985 los ingresos se duplican en relación a los de 5 años atrás, respondiendo básicamente a un sinceramiento y a cambios de clasificadores presupuestarios; el incremento registrado en 1988 se debe a la ampliación de la base de contribuyentes, y, tal como puede observarse en la desagregación correspondiente, se da un incremento notable en los impuestos selectivos, básicamente al whisky, al cigarrillo y a las naftas (*Anexo 2.1*).

Los ingresos de 1990 prácticamente triplican a los de 1988, debido al aumento de la recaudación a las importaciones y a los ingresos por las binacionales hidroeléctricas, que como veremos fueron dilapidados en la expansión de gastos ordinarios sin aprovecharlos para aumentar las inversiones de capital que pudieran redundar en un crecimiento sostenido de nuestra economía. Tres años después, en 1993, los ingresos fiscales de la Administración Central prácticamente se duplican, respondiendo a lo recaudado con el impuesto al valor agregado (IVA). En 1995 aumentan sustancialmente los ingresos originados en las binacionales.

En 1999 los ingresos originados en las binacionales prácticamente se triplican en relación a los de 4 años antes, concomitantemente con la disminución de los ingresos al comercio exterior como resultado de la liberalización del comercio exterior; ese año el déficit fiscal sin maquillaje supera ligeramente el 4% del PIB; una buena parte del crédito chino pasó a inversión financiera para ser aplicada a los ahorristas de los bancos intervenidos o liquidados, mientras la expansión del empleo público justificó el déficit de aproximadamente 1,7% del PIB.

En el 2001 se resienten marcadamente los gastos de capital, que pasan de 1,3 billones en 1999 a 805 mil millones en el 2001, lo que representa una caída del orden del 39%. Esta caída de gastos de capital responde a la inexistencia de recursos para financiarlos y al hecho de que el ajuste se dio a costa de gastos de capital o inversión física, lo que constituye un completo despropósito si se atiende a las necesidades de crecimiento de la economía y de revertir un proceso regresivo ya en ciernes en aquel momento.

Prestando atención a los gastos, se observa que de 712 mil millones de 1993 se sube a 1,17 billones en 1995 en servicios personales, básicamente remuneración al personal público; en el periodo del 1995 al 1999, los gastos en personal casi se duplican de nuevo, coincidiendo con el proceso de "profundización de la democracia", debido básicamente a recategorizaciones del personal, ya que no se dio un aumento nominal; el objetivo de fondo sigue siendo alimentar el clientelismo político con la consecuencia ya conocida de mayor recesión y mayor incidencia de la pobreza, y es de preverse que con el déficit cero que se plantea para el 2003 serán menores aún los gastos de capital y mayores aún las

posibilidades de recesión, dado que en ese escenario dentro de una visión monetarista solo interesa la estabilidad monetaria, sin importar el crecimiento; el problema de la pobreza, según ya se apuntó, en esa perspectiva, será resuelto con programas compensatorios<sup>22</sup>.

Observando la estructura de los egresos fiscales (*Cuadro 2.6*), se notan en 1995 los efectos de la gran crisis financiera que se proyecta en un aumento de los gastos de capital, y que fue mal encarada, ya que los bancos debieron ser intervenidos antes. Las consecuencias de esta crisis en la ponderación mayor de gastos de capital siguen hasta 1999.

**CUADRO 2.6**  
**ESTRUCTURA DE EGRESOS FISCALES - PERIODO 1980 – 2001**  
**en porcentaje**

ADMINISTRACION CENTRAL	1980	1985	1988	1990	1993	1995	1999	2001
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>71</b>	<b>78</b>	<b>81</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>76</b>	<b>72</b>	<b>83</b>
Servicios personales	29	32	31	39	46	42	41	47
Bienes y Servicios	15	11	14	13	11	11	9	5
Intereses contractuales	3	6	11	10	6	5	7	7
Transferencias corrientes	14	23	17	21	21	18	21	24
Al sector público no financiero	5	5	5	7	5	5	5	6
Al sector privado	9	18	12	14	15	12	15	18
Al Exterior	0	0	0	0	1	1	0	0
Gastos sin discriminar	9	5	8	2	1	1	2	0
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>17</b>
Inversión física	20	16	17	9	10	15	15	14
Inversión financiera	6	3	1	-	0	2	4	1
Transferencias	2	1	1	5	4	6	9	2
Otros (Obligaciones Pendientes de Pago)	2	2	2	1	1	1	0	0
<b>GASTOS TOTALES en millones de guaraníes</b>	<b>53.628</b>	<b>112.300</b>	<b>219.704</b>	<b>467.901</b>	<b>1.564.616</b>	<b>2.824.916</b>	<b>4.649.505</b>	<b>4.775.319</b>

<sup>22</sup> En esa perspectiva lo más preocupante es la inflación.

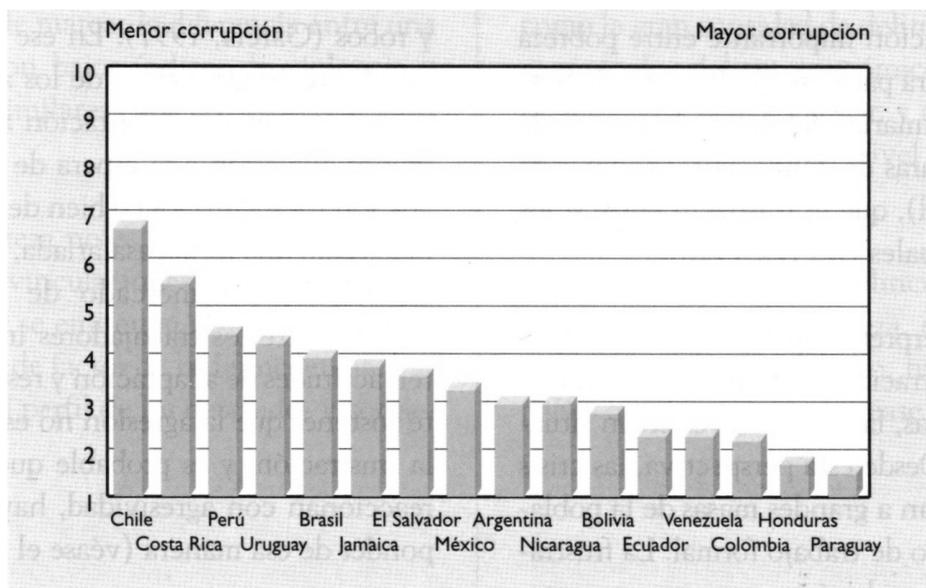
## 2.5.2.- La corrupción

La corrupción caracteriza a quienes detentan posiciones en el aparato estatal, pero también a sindicalistas que se desplazan en vehículos 4x4, y a muchos políticos que aparecen como ladrones en la percepción pública social; muchos jueces también son sospechados en algunos casos por la ostentación de fortunas no justificadas. Una política cara facilita conductas irregulares de los líderes y es un medio ideal para que los políticos se vendan a los que tienen más plata.

Por otra parte, existen los que roban para sí mismos en forma directa o evadiendo impuestos, los que lo hacen para su partido o su sector; están los que roban y los que conviven con ellos sin denunciarlos, y sin hacer todo lo posible para evitarlo. Están también los que roban poco porque sus oportunidades son limitadas.

La magnitud del problema es tal que el Paraguay está considerado por Transparencia Internacional como el país más corrupto de América Latina (Figura 2.5). Las diversas modalidades que asume están asociadas a la falta de confianza en general y al déficit de confianza social activa en particular.

**FIGURA 2.5**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.**



**Fuente:** Transparencia Internacional, *Índice Anual 1998*.

**Nota:** El estudio abarcó 85 países a nivel mundial, los que fueron clasificados en base a un puntaje de 1 (mayor corrupción) a 10 (menor corrupción).

Una forma de corrupción encubierta es la que se expresa en la utilización del

aparato estatal para la defensa de intereses corporativos; casos notables son los de las sucesivas crisis bancarias que comienzan en 1995 y ya cuestan al país cerca de 800 millones de dólares; en una curiosa ingeniería financiera para mafiosos, las leyes --o por lo menos lo que resulta de la aplicación práctica de las mismas-- establecen que en caso de bancos con insuficiencias, que no tienen patrimonio suficiente, en vez de ir contra el patrimonio de los banqueros se debe recurrir al Estado para evitar perjuicios a los ahorristas; en vez de sacarles plata mal habida a los mafiosos se les habilitan nuevas bocas de recaudación.

En relación a lo anterior debe tenerse presente que entre 1995 y 1998 más de diez bancos fueron intervenidos por el BCP y que fueron liquidados; en ese periodo el Estado prestó 800 millones de dólares a estas entidades, ya sea para evitar su quiebra o para cubrir retiro de los ahorristas. Los liquidadores, en connivencia con los abogados y contando con un complaciente Poder Judicial, en vez de hacer que el Estado recupere sus recursos, facilitaron pérdidas colosales del patrimonio público a través de actuaciones irregulares que incluyen aceptación de hipotecas sobrevaluadas, condonaciones solapadas y regulación de honorarios por montos colosales, y no existe evidencia de que la Justicia se proponga el castigo de los responsables y la reposición del daño patrimonial.

En ese recuento, que nos muestra una sangría que ya supera holgadamente el 10% del PIB, uno puede preguntarse cuánta corrupción más puede aguantar nuestra economía, y en la respuesta debemos tener presente que estamos en presencia de una recesión y que no se avizoran alternativas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el posicionamiento en el aparato estatal de los detentadores de poder económico es tal que los procesos de concentración de ingresos y recursos productivos no han sido contrarrestados con políticas tributarias adecuadas, y más bien se han acentuado en los últimos años.

En efecto, la política tributaria es responsable por el ingreso tributario menor al 10% del PIB, que es uno de los más bajos de la región y grave en forma insignificante la renta de la tierra<sup>23</sup>.

La corrupción que implica la obtención de rentas a partir del control del aparato estatal y la distribución de prebendas a cambio de lealtades políticas es una forma muy extendida, a tal punto que puede asumirse que más de las dos terceras partes del ingreso de funcionarios públicos de los estratos intermedio y alto no están registrados y escapan a los circuitos públicos de control; algunas formas de la corrupción se proyectan directamente en la agudización de la pobreza rural, tal el caso observado en la sobrevaluación --y grave distorsión del mercado de tierras-- de fincas destinadas a la colonización, en la mayoría de los casos encarada en

---

<sup>23</sup> Véase Borda, op. cit.

suelos marginales. El control de este mal puede liberar muchos recursos, pero sobre todo el mismo puede tener un impacto notable, en la medida que el Estado deje de ser un botín pueda cumplir su papel de representante universal de intereses de la ciudadanía; para encararlo debemos relegitimar lo político como espacio del Estado y recuperar el sentido del interés nacional.

### **2.5.3.- Debilidad de la participación ciudadana**

La debilidad de la participación ciudadana es otro factor institucional relevante, y básicamente la estructura de poder que se expresa en las políticas de combate a la pobreza.

Por una parte, la fragmentación y la atomización social dificultan la articulación de intereses de la población pobre, y, por otra, esa vulnerabilidad organizativa se proyecta en la asimetría de las relaciones de poder en las arenas en las cuales se toman decisiones que definen las políticas sociales. En cuanto a la importancia de la cuestión, debe considerarse que el desarrollo social es inseparable de instituciones eficaces que permitan la profundización de la democracia que limitan las desigualdades en las relaciones de poder, mientras tanto, grupos poderosos que actúan al margen de la ley y de las instituciones democráticas en general impondrán su propia agenda.

La situación no es uniforme considerando regiones y áreas de intervención, ya que, como en los distintos países, en Paraguay reaccionan al proceso de empobrecimiento expresiones de la sociedad civil participando más activamente en la gestión social; son importantes las organizaciones basadas en la comunidad (OBCs) que son organizaciones con membresía cuyos afiliados residen en el interior de una entidad geográfica reconocible, tal como un barrio, una compañía o una colonia.

Las ONGs también son heterogéneas, ya que una parte de ellas dependen de organizaciones internacionales de desarrollo y sus técnicos tienden a convertirse en consejeros del príncipe, pierden su capacidad crítica y dicen lo que deben decir para que no queden mal con sus financiadores, y en esa medida enfrentan riesgos de alejamiento de sus compromisos iniciales. Sus técnicos ya expertos en marcos lógicos de la uniformización, que se plantea en el marco del pensamiento único, también pueden perder capacidad crítica de cara al Gobierno, en tanto prefieren la diplomacia complaciente.

En este punto puede ser útil la caracterización de la participación ciudadana, básicamente en la formulación y ejecución de las políticas sociales, así como el alcance de las propuestas planteadas en el marco de la descentralización y de los organismos de cooperación al desarrollo, y que se supone hacen parte de la modernización del Estado.

Dado que en este trabajo se asume que la insuficiencia de la participación ciudadana se plantea en términos de resultados de la desigualdad en las relaciones de poder de cara a los grupos dominantes; a efectos analíticos, resulta pertinente la construcción de un modelo de sistema político aplicable a conflictos específicos que nos permita inferir la estructura de poder y la posición en la misma de actores comprometidos con la actual distribución de recursos y los que buscan su reasignación; en el modelo en cuestión deberán considerarse los recursos de poder-autoridad disponibles (*dinero, ideología, tamaño de su membresía, etc.*) para cada actor en la prosecución de sus objetivos en materia de políticas sociales, su voluntad de movilizarlos y la consistencia de sus estrategias; entre los actores negativamente privilegiados interesa incluir también a grupos latentes o potenciales provenientes de la población pobre, carentes de poder, sin interés actual en procesos de tomas de decisiones pero que son involucrados.

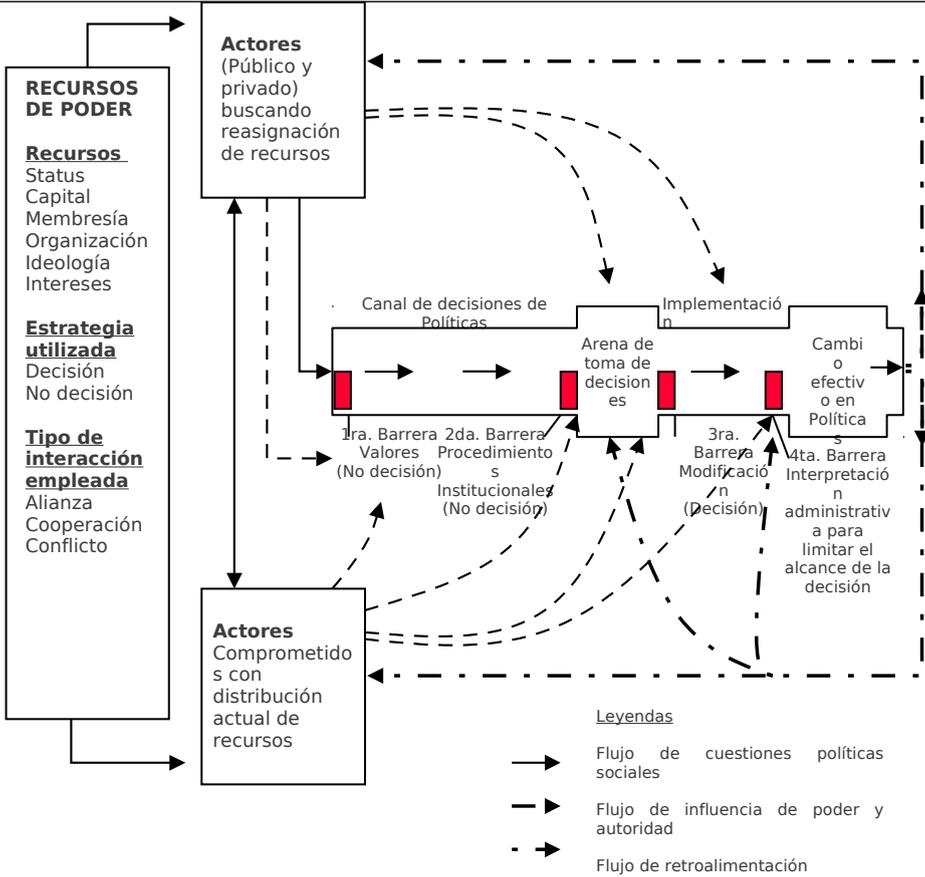
Los actores que se oponen al cambio apuestan en diverso grado a la permanencia de las políticas vigentes favorables al mantenimiento del statu quo y son sus adherentes actuales o potenciales, y de hecho les resulta más eficaz prevenir demandas de reasignación de recursos (*Bachrach y Barachtz, 1970*). En la aplicación del modelo, esquematizado en la *figura 2.6*, el análisis deberá focalizarse en las formas en que los actores individualmente o aliados intentan reforzar la asignación vigente de recursos, incluyendo la interposición de barreras a la discusión de propuestas de nuevas políticas utilizando o no recursos de poder y autoridad del Gobierno.

El modelo comprende también los canales de procesamiento de demandas de políticas, que permiten generar una discusión pública que lleve una cuestión a la arena de toma de decisiones de política social, ya sea en el nivel nacional o subnacional; en estos canales operan diversos tipos de barreras que utilizan los actores dominantes.

En la ilustración del modelo pueden analizarse las vicisitudes de las propuestas de modificación de la Ley que Establece el Estatuto Agrario; primero, durante años los gremios empresariales impidieron el tratamiento de proyectos de ley apelando a valores que limitaban la legitimidad de las demandas (respeto a la propiedad privada, negación del socialismo retrógrado, etc.)<sup>24</sup>; con este tipo de barreras se mantuvieron en el *freezer* por años las propuestas de la legislación agraria, impidiendo su acceso a la arena de toma de decisiones.

**FIGURA 2.6**  
**EL SISTEMA POLÍTICO. FLUJOS DE RELACIONES DE PODER ANTIPOBREZA.**

<sup>24</sup> En el caso de demandas de comunidades indígenas para recuperar territorios tradicionales, estas barreras buscan desacreditar a ONGs aliadas y refuerzan los prejuicios que niegan la capacidad de los indígenas de una explotación adecuada de sus tierras.



Cuando las barreras ideológicas fueron sobrepasadas, los gremios empresariales utilizaron barreras institucionales, tales como la necesidad de dictámenes de comisiones asesoras.

Finalmente, ya en el proceso de toma de decisiones se modificó substancialmente la propuesta inicial; en efecto, una vez que las propuestas llegaron a la arena de toma de decisiones, con entrada a plenaria de la Cámara de Diputados, los asesores de los gremios en cuestión modificaron efectivamente todas las disposiciones que afectaban los intereses de los grupos dominantes, tal es el caso de las disposiciones que establecían un impuesto progresivo sobre las rentas agropecuarias según el tamaño de las parcelas<sup>25</sup>.

Ya convertida en ley la propuesta en cuestión, puede esperarse aun la

<sup>25</sup> Los argumentos que fueron reiterados apuntan a la imposibilidad de establecer en forma efectiva la base impositiva, y la imposibilidad de establecer gravamen sobre la propiedad inmobiliaria, fuera del escenario municipal.

interposición de barreras en la interpretación administrativa de las normas de la nueva ley, de modo a limitar el alcance de la decisión, en la medida que afecta los intereses de los grupos poderosos. En todo el proceso, los que tomaron las decisiones estuvieron condicionados por una opinión pública forjada por medios de comunicación, muy permeables por los intereses empresariales.

Las propuestas referidas a la participación promovidas por los organismos internacionales de cooperación sin duda tendrán influencia en la lucha contra la pobreza, y son centrales en el diagnóstico, ya que desde una visión alternativa la misma no atacará adecuadamente el problema que se observa actualmente.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que todas las organizaciones de desarrollo asumen la necesidad de la participación de los beneficiarios, pero la misma puede ser solamente de fachada, y en su caso se trataría de cumplir con fórmulas, con rituales de consulta para acabar con el libreto prediseñado; en esta perspectiva tenemos mucha fachada democrática pero vacía de contenido, que en realidad se aleja de la participación efectiva en el diseño de políticas sociales.

Esta discusión es pertinente teniendo en cuenta que la lectura del clima de desconfianza hacia los partidos políticos y el Estado y el planteo de soluciones por parte de los organismos de cooperación al desarrollo están teniendo consecuencias insospechadas, no solo en el futuro de las democracias sino en su presente; en un primer análisis del problema se constata que en el contexto de partidos corruptos, controlados por políticos también corruptos, la delegación de poder trae aparejada abusos por falta de participación del ciudadano en la toma de decisiones, y en la formulación de soluciones se plantean por una parte reformas que permitan eficiencia del gasto y en la administración de los recursos públicos, y por otra se promueve la democracia, ya no en las grandes decisiones políticas y económicas en el escenario nacional, sino en la esfera del mercado y en microespacios referidos a la familia, las relaciones de género, y al plano local.

En la construcción neoliberal la importancia de la sociedad civil es decisiva, y ella está constituida por la red de relaciones de asociaciones voluntarias independientes del Estado y del mercado, que aprovechan valores tales como confianza mutua, solidaridad y reciprocidad --que se expresan básicamente en el plano local-- y que facilitan los intercambios de mercado y en esa medida son apreciados.

En el nuevo discurso se asume que la democracia participativa, que se corporiza en el plano local y en proyectos y microproyectos de desarrollo, permite la incorporación de más actores que se mueven en nuevos escenarios, y en esa medida intensifica la democracia; diversos son los riesgos de esta concepción de la democracia que se presenta como muy atractiva, así en el caso peruano esa intensificación de la participación y de las decisiones en el plano local --en el

marco de las rondas campesinas--, desbordando las instituciones nacionales que monopolizan la coerción y la administración de justicia, se proyecta en desbordes locales, tales como el linchamiento popular de delincuentes.

Estas organizaciones tienen dificultades para controlar los problemas que se derivan de la naturaleza conflictiva de la sociedad rural (*Degregori y Ponce, 2001*).

En esa visión neoliberal de la democracia, la participación de individuos desplaza a la participación de colectivos que pudieran fungir de interlocutores sociales de las políticas públicas.

En esa lógica, la agenda de los estados y de los partidos políticos pasa a ser definida por una burocracia empresarial y por el staff de los organismos de cooperación al desarrollo que defienden el libre mercado sin límites<sup>26</sup>, y a través de acuerdos de comercio permiten el “tratamiento nacional” de las grandes corporaciones que pueden demandar en terceros países, aunque ellas no pueden ser demandadas en los países centrales<sup>27</sup>; los acuerdos de comercio en cuestión permiten atacar las regulaciones gubernamentales relativas a la salud, medio ambiente o derechos laborales, en la medida que las mismas equivalen a medidas de expropiación.

La inspiración y obsesión por el mercado y por la empresa privada lleva a la propuesta neoliberal a extender el principio de la competencia a gobiernos locales, lo mismo que el principio del beneficio, conforme al cual la participación ciudadana se equipara a la soberanía del consumidor que escoge la compra de bienes públicos y privados según sus preferencias; la participación parcial y fragmentada que se propone permite la intervención de organizaciones sociales y del sector privado en el monitoreo de acciones de desarrollo y en la presentación de proyectos en convocatorias competitivas.

La participación de organizaciones limitada a cuestiones de acceso a bienes o servicios o a emprendimientos de generación de ingresos ligados a la lógica del mercado, inevitablemente desmantela el estado de bienestar, limita el campo y el poder de la democracia y agudiza la fragmentación social; el proceso que liberaliza el capital vacía la democracia, que claudica ante procesos de globalización, el mercado y los gobiernos locales, en tanto las formas de participación inducidas son ajenas a las formas de organización y representación ligadas a las decisiones sobre cuestiones centrales en escenarios nacionales, tales como los procesos de concentración de riquezas y oportunidades políticas en muy pocos, y fundamentalmente las relativas a la construcción de alternativas a las

---

<sup>26</sup> El papel más saliente de estas instituciones pasa a ser el levantamiento de restricciones a la libre circulación del capital en la periferia y de proteccionismo creciente en los países desarrollados con un régimen de patentes que garantizan descomunales ganancias para las grandes corporaciones.

<sup>27</sup> Acerca del poder creciente de las grandes corporaciones véase Chomsky, N. “El 11 de Setiembre y sus consecuencias”, en *Observatorio Social de América Latina*. N° 6. CLACSO. 2002.

propuestas hegemónicas a nivel de los estados.

En el nuevo orden mundial las decisiones socioeconómicas más importantes tienden a ser tomadas por las grandes corporaciones que ejercen su capacidad de veto a las decisiones de los gobiernos si estas no les resultan favorables, ya sea atacando las monedas nacionales, retirando su capital y/o impidiendo la llegada de nuevas partidas.

\*\*\*\*\*



## **CAPITULO 3**

# **LAS RESISTENCIAS CONTRA LAS POLÍTICAS QUE PRODUCEN POBREZA**

### **3.1.- El sistema de dominación y los gérmenes de cambio**

En la discusión de alternativas a procesos que están produciendo pobreza es central el tema de las resistencias sociales portadoras de cambios de la sociedad. Esto hace sentido teniendo en cuenta que en el esquema propuesto la pobreza es pensada como producto de un sistema de dominación, con actores dominantes, y dominados que resisten su reproducción y pugnan por su superación; en este planteo es axiomático que la pobreza no podrá revertirse si no se cuestiona el sistema de dominación que lo engendra.

Las resistencias en cuestión se dan tanto a escala global, como a escala nacional, incluso local, y en parte importante responden a los excesos del nuevo orden internacional; como resultado de esa oposición, los dogmas del pensamiento neoliberal con pretensiones de pensamiento único dejan de tener la fuerza del sentido común.

Las resistencias a las políticas y a las relaciones socioeconómicas que causan la degradación constituyen una condición necesaria aunque no suficiente para encarar las instituciones y procesos que están produciendo pobreza, y en esa medida tiene importancia básica en la discusión que se plantea en este trabajo.

### **3.2.- Los movimientos sociales y una nueva globalización**

En efecto, con la globalización económica neoliberal crecen las desigualdades, hay más pobres, las empresas ganan más, dan empleo a menos gente, y con la flexibilización laboral pagan menos, y en esa medida crece el movimiento contra

la globalización regida por el libre mercado, que amenaza autonomías locales e identidades culturales; las reacciones apuntan a la globalización que pretende convertir en capital todo: cultura, naturaleza y al hombre mismo que se resiste a ser pensado en términos de valores de cambio<sup>28</sup>.

En el nuevo orden internacional emergente, las propuestas del nuevo pacto colonial logran adhesiones de actores dominantes de la comunidad internacional y el rechazo a través de formas crecientes y abiertas de resistencia de actores populares; los acuerdos para agresiones unilaterales en situaciones de riesgos de desestabilización permiten mayor margen de acción a los centros de dominación del sistema, mientras en un proceso contradictorio de cara a grandes sectores las ideas que pretenden hegemonía pierden la fuerza del sentido común y son crecientemente cuestionadas.

En esa dinámica que pretende dismantelar el poder de la democracia, paradójicamente las resistencias permiten revalorizar la democracia en cuanto ella suponga ejercicio efectivo de la ciudadanía; los actores movilizados plantean una participación directa --sin las mediaciones de la democracia representativa-- en la formulación de las políticas y una integración política que institucionalice el conflicto orientando formas de manejo y resolución de los mismos. La sociedad civil neoliberal es reemplazada en el imaginario emergente en un espacio público abierto a la confrontación y a la negociación.

A medida que crecen la pobreza y la exclusión social, los sectores que eran atendidos por las políticas públicas tienden a defender al Estado en la medida que el mismo corporiza conquistas de la sociedad en su conjunto. En las movilizaciones, los sectores más castigados por las reformas caracterizados por su posición social y política subalterna recuperan parcialmente el papel de soberano de la sociedad, pero todavía limitándose al uso de la capacidad de veto a propuestas de políticas sin plantear alternativas en los espacios de decisión política.

Una de las coaliciones organizadas es la Alianza Social Hemisférica que plantea alternativas al ALCA, y consiguieron al menos la suspensión temporal del acuerdo multilateral de inversión que hubiera permitido a las corporaciones transnacionales eliminar lo que quedaba de soberanía nacional en materia de protección del medio ambiente y dotación de servicios públicos.

La protesta social está desencadenando nuevos movimientos sociales articulados en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, asociado a la renovación del pensamiento crítico, que reafirman identidades y se plantean la construcción de una nueva historia con un futuro diferente al definido por el orden vigente. En la

---

<sup>28</sup> Véase Enrique Leff. *Alternativas al neoliberalismo ambiental*. PNUMA. 2002.

construcción de alternativas al neoliberalismo que se cuestiona en su contenido y en sus consecuencias, estos movimientos sociales se plantean una nueva globalización solidaria y humanista y están gestando una nueva cultura, que contrarresta la idea del pensamiento único de que no hay alternativas, y afirma al contrario que otro mundo es posible, mientras se plantea una reformulación radical de las instituciones del poder mundial.

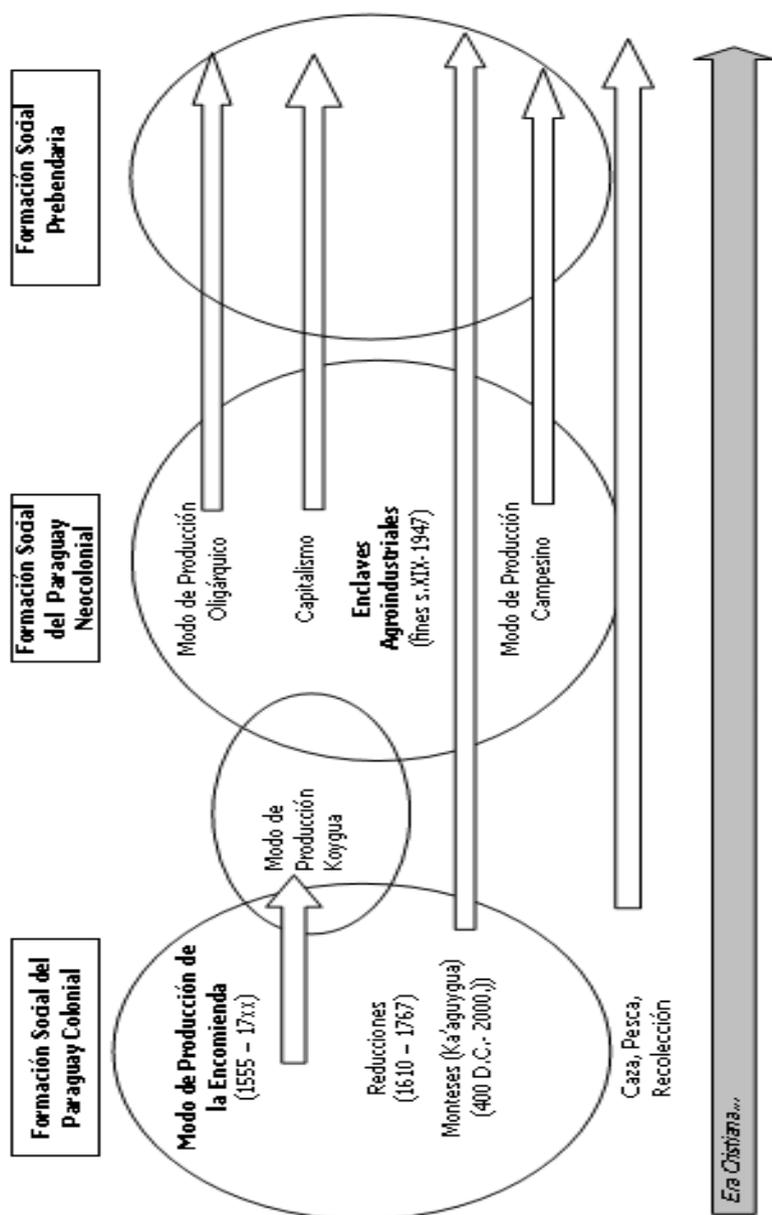
### **3.3.- Las expresiones de resistencia a nivel nacional**

A nivel nacional nuestro país tiene una larga tradición de resistencias a formas de dominación y a toda arbitrariedad en las relaciones sociales, comenzando en la formación social del Paraguay colonial, hasta la formación social prebendaria, que se constituye luego de la revolución del 47 del último siglo (*Figura 3.1*). La dura experiencia colonial definió el contexto de una larga resistencia de los guaraní contra pretensiones de vasallaje y relaciones opresivas; de hecho la historia de la colonia es la historia de las luchas contra toda forma de opresión, 7 y comienza ya apenas iniciada la conquista.

El orden colonial se basó en normas, justificadas ideológicamente en la necesidad de combatir a herejes o idólatras, que allanaron el camino para la apropiación de las tierras indígenas y la disposición sobre los indios, sus chozas comunales y sus mujeres; este sistema normativo, impuesto coercitivamente, es el que regula el funcionamiento de la producción y de la reproducción en el sistema de la encomienda. Si bien la empresa colonizadora tuvo diversos móviles, la misma, en el Paraguay, respondió al intento frustrado de obtener metales preciosos. Fracasada la tentativa, se seleccionó la región más adecuada para la producción agrícola y mejor poblada por productores, pero el sistema de normas coloniales fue tenazmente resistido, tal como hoy se manifiestan formas de resistencia cultural a manifestaciones neocoloniales.

La primera experiencia civilizatoria enfrentó dificultades no previstas inicialmente, ya que el sometimiento de los Guaraní y la explotación de su fuerza de trabajo solo fue posible luego de siete años de sangrientas luchas entre indígenas e invasores. Finalmente, en 1555, se efectúa el repartimiento de encomiendas de a 30 y 40 indios a 400 encomenderos españoles, totalizando 27.000 familias encomendadas; esta es la base demográfica inicial del modo de producción de la encomienda, que como veremos encontrará condiciones muy restrictivas para su expansión, y más bien que se resiente desde el primer momento (*Fogel, 2002*).

FIGURA 3.1



Esta institución que respondía a mecanismos jurídicos, políticos y económicos impuestos desde afuera envolvía al encomendero, al rey y a los encomendados. La Corona cedía el usufructo del tributo, que los indios en tanto súbditos debían pagarle, a los españoles encomenderos. Estos como contraprestación debían armarse y defender los dominios españoles, contribuir a la evangelización de los encomendados y atenderlos en lo moral y material<sup>29</sup>.

Desde el inicio de las relaciones coloniales, los europeos percibían a los indígenas como recurso productivo insustituible para la constitución y expansión de sus unidades económicas. Muy pronto quedó descartada la posibilidad de extraer de los indios una producción excedente, ya que los Guaraní, además de operar con bajo nivel de productividad, constituían una sociedad igualitaria sin mecanismos coercitivos para extraer trabajo excedente que permitiera el pago del tributo en productos agrícolas.

A falta de metales preciosos y de producción excedente de los nativos, solo quedaba como alternativa la apropiación del trabajo excedente mediante el pago del tributo en servicio personal, trabajando para el encomendero por mita (turno) en la parcela de éste y bajo su supervisión, teóricamente durante dos meses al año, tiempo durante el cual los españoles les proveerían para el sustento.

En la organización del modo de producción de la encomienda, las comunidades de los encomendados asentados en los pueblos indios eran propietarias de las tierras afectadas a las mismas, de modo que el indígena que formaba parte de la comunidad tenía sobre esas tierras los derechos de cultivarlas y de usarlas en su beneficio propio, así como los de transmitirlos por herencia a sus descendientes. Los pueblos indios, sobre todo los más alejados del Fortín de Asunción, mantuvieron una relativa autonomía de su organización tribal y guerrera, y esa preservación relativa de la autonomía tribal representó una de las primeras contradicciones del sistema colonial: para que se pudiera implementar la apropiación del trabajo excedente o plustrabajo se requería la utilización de las jefaturas de linajes, pero al apoyarse en la propia organización social de los indígenas posibilitaba la activa resistencia de éstos hasta la declinación del nuevo modo de producción. Estas rebeliones provocaron el empleo de recursos militares y del terror por parte de los colonizadores, con altos costos en cuanto a la permanencia de su fuerza de trabajo, en ausencia de un “ejército mitayo de reserva”.

En cuanto a las fuerzas productivas, la tecnología empleada en la parcela del

---

<sup>29</sup> En el sistema establecido el indio era explotado en 3 niveles:

- Servicio personal al encomendero
- Servicio personal en obras públicas
- Participación en expediciones militares en tanto instrumento de conquista y control de territorios ocupados.

encomendero resultó de una fusión de elementos europeos e indígenas: a la técnica de trabajo de los indígenas Guaraní se incorporaron como nuevos medios de trabajo, herramientas de metal --hacha, azada y arado-- y tracción animal, y a los cultivos indígenas se sumaron la caña de azúcar, la naranja y el banano.

El trabajo de los encomenderos, que originalmente se limitaba a la chacra, comprendió luego la explotación de la yerba mate y la cría de ganado. La producción de la yerba destinada por los españoles a la comercialización suponía el traslado, desde lugares alejados, de la materia prima sobre las espaldas de los indios, que eran afectados en su situación físico-biológica debido a la superexplotación.

Este sistema colonial y las formas de reproducción del trabajo servil tuvieron límites que se expresaron pronto, algunos de los cuales fueron externos y otros internos. Diversas son las causas que explican la rápida y substancial disminución de la población de encomendados, agravada por la ausencia de un “ejército mitayo de reserva”. Las fugas a los lugares inaccesibles al colonizador, la importación de epidemias de Europa contra las cuales los indígenas no desarrollaron defensas naturales y las bajas de los encomendados en enfrentamientos violentos con el orden colonial explican parte de esta declinación biológica. Sin embargo, la causa más importante radicaba en las condiciones de superexplotación; esta falla en la distribución del producto social, al no proveer lo necesario para la reproducción de los agentes de producción, se manifestó en altas tasas de mortalidad y bajas tasas de natalidad. (*Fogel, 2002*).

Diversas hipótesis pueden plantearse acerca de la alta tasa de matrimonios sin hijos, que en las culturas preindustriales están asociadas al empleo de diversas prácticas que regulan los nacimientos, comprendiendo el cuidado del feto y de los recién nacidos, la alimentación y condiciones físicas de las madres, intensidad y duración de la lactancia, además del empleo de hierbas medicinales adecuadas para aquel fin.

Las proporciones mayores de hombres se proyectan en la cantidad de solteros, lo que resulta consistente con la distribución de niños, ya que los varones duplican a las mujeres, lo que constituye un indicador de infanticidio selectivo como respuesta a las condiciones materiales muy restrictivas de la encomienda, percibida como injusta.

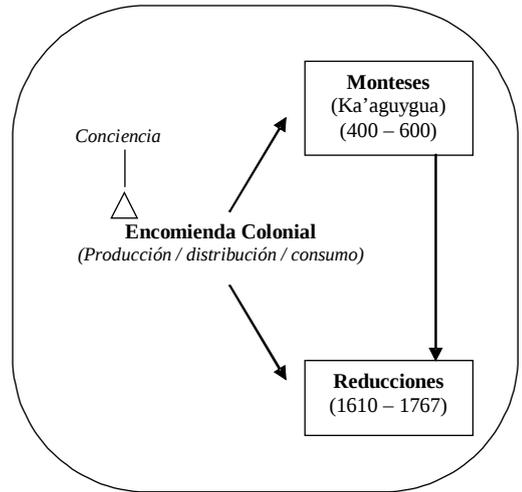
El límite interno más importante de la reproducción del trabajo servil y del modo de producción radicó en la conciencia de los encomendados. En este modo de producción la población de mitayos, y más específicamente la composición por sexo de los niños, estaba estrechamente asociada a las formas como las mujeres indígenas se representaban la situación colonial, en términos de resistencia cultural ante la imposición colonial. Mejor que criar siervas condenadas a los

abusos de la servidumbre les habría resultado dar vida a guerreros que pudieran vengar los agravios.

En este caso histórico, la resistencia en el plano cultural impide la reproducción del modo de producción y de la misma formación social del Paraguay colonial articulada en aquel; la prioridad causal que va de la infraestructura a la estructura y de esta a la superestructura, esfera propia de la cultura, tal como es planteada por Harris (1996) queda falsificada, ya que la esfera cultural en el modo de producción de la encomienda tiene plena autonomía, y más bien establece los límites a la reproducción de la fuerza de trabajo servil.

La toma de cautivos, la otra posibilidad de reproducción de la fuerza de trabajo servil, tuvo sus límites externos en la conciencia de los monteses que rechazaron subjetiva y objetivamente esa posibilidad, así como sucedió también entre los reducidos, tal como se esquematiza en la *figura 3.2.* →

En esta dinámica histórica, hacia fines del siglo XVIII el mismo modo de producción de la encomienda había desaparecido, mucho antes de ser formalmente abolida en 1803 mediante una cédula de la Corona española (Hay, 1999).



Ya en la primera mitad del siglo XVII se tornó visible en la colonia la caída demográfica de la población de encomendados, y la búsqueda del control de la mano de obra indígena estuvo ya entre los gérmenes de la guerra comunera; téngase en cuenta que en 1628 el obispo fray Tomás de Torre fue amenazado por los jesuitas con grandes pleitos que “le quitarían el juicio o la vida”. Estos finalmente fueron expulsados de Asunción por el gobernador obispo fray Bernardino de Cárdenas (Cardozo, 1965)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> En la distribución demográfica de Caazapá de 1699 resalta la cantidad de matrimonios sin hijos que se repite en el censo de 1784 que muestra la permanencia de proporciones mayores de varones entre los párvulos; vale decir que en Caazapá permanecía el infanticidio selectivo, que bien podía ser indirecto al no dar apoyo pleno a los bebés mujeres recién nacidas. De hecho, a medida que declina el modo de producción de la encomienda disminuye la diferencia observada entre varones y mujeres en el grupo de párvulos, y también, como otra expresión de esa decadencia disminuye substancialmente la tasa de fecundidad de esa población. De hecho la mentada diferencia por sexo ya estaba desapareciendo entre los párvulos de otros tava coloniales en aquel año (Hay, 1999).

De la evidencia histórica disponible puede inferirse que hacia fines del siglo XVII el modo de producción de la encomienda estaba en vías de desaparición. Según estos datos de 1688, solo quedaban 164 encomiendas con una población de 1958 encomendados; vale decir que en 133 años la fuerza de trabajo indígena disminuyó en proporción mayor al 92 por ciento. Mirando desde la perspectiva del modo de producción de la encomienda, los cambios en las relaciones de producción se proyectaron en cambios en la superestructura político-ideológica; así, en 1717 las turbulencias previas por el control de la mano de obra indígena eclosionan cuando Reyes de Balmaceda entrega a los jesuitas a los payaguaes capturados en el Chaco, y no distribuidos como encomendados como era costumbre; aún cuando el destituido Reyes obtiene el apoyo del ejército jesuítico es derrotado por el que respondía a los encomenderos en la batalla de Tebicuary en 1724 (*Cardozo, 1965*).

Sorprendido por el inesperado desenlace, el virrey Marqués de Castelfuerte ordena que se encare la insurrección y se la sofoque reponiendo a los jesuitas; a resultas de sucesivos enfrentamientos que involucraban a los comuneros defensores de la encomienda y a agentes de la administración colonial española, los jesuitas fueron expulsados por tercera vez, y finalmente Zavala, que fue gobernador de Buenos Aires, con el apoyo de ocho mil indios derrotó a los comuneros en la batalla de Tavapy, en 1735.

Los referidos cambios en la base infraestructural se reflejan bien en los datos de demografía histórica, tales como la tabla de “servicios de encomendados” del pueblo de Caazapá, para los años 1699 y 1784. Tampoco el modo de producción de las reducciones tenía un panorama alentador en la formación social del Paraguay colonial a comienzos de la segunda mitad del siglo XVII, ya que los jesuitas fueron finalmente expulsados en 1768.

Mirando desde otro ángulo las agitaciones que se observaron en el cambiante escenario político de esos años, pueden verse límites externos a la toma de cautivos para engrosar a la diezmada población de encomendados, y más específicamente los límites originados en las interferencias de las Reducciones a esa forma de reproducción de los contingentes de encomendados.

En las últimas manifestaciones vitales del régimen de la encomienda, que ya solo tenía existencia virtual, en 85 años --entre 1699 y 1784-- la población encomendada disminuyó en más de la tercera parte pero el servicio real disminuyó en un 50% a expensas de los fugitivos, que incluían a retirados presionados para su reincorporación. El ocaso del sistema por agotamiento biológico de la fuerza de trabajo se manifiesta en el hecho de que el 38% de los matrimonios no tenían hijos. Esto resulta explicable toda vez que la reproducción humana supone la familia, dislocada por el sistema de la encomienda. Los

mitayos agotados y separados de sus familias no podían reproducirse a sí mismos (*manteniéndose a sí mismos*) en condiciones de ser explotados y reproduciendo nueva fuerza de trabajo, agravándose la situación en ausencia de un ejército mitayo de reserva, ya que el sistema suponía reemplazos aún dentro de una misma generación.

La extinción de la población de encomendados causó la ruina del modo de producción de la encomienda, ya que los mitayos tenían una importancia económica básica para el sistema. Sin ellos no se podían satisfacer las necesidades de las unidades económicas de los encomenderos, basadas en la chacra y en la explotación de la yerba mate --que respondían a necesidades de autoconsumo y de comercialización de yerba mate-- que suponían utilización intensiva de fuerza de trabajo.

En esta sociedad de encomenderos las posibilidades de comercialización se limitaban a intercambios con el exterior basados en la yerba mate cuya producción requirió altos niveles de explotación reproducidos bajo coerción, que condujo al agotamiento de la población de mitayos encomendados y del modo de producción de la encomienda, ya que si se mata a los explotados se acaba con el modo de producción basado en la explotación de aquellos.

En el caso considerado, se completó en poco más de un siglo el ciclo vital de un modo de producción caracterizado por la apropiación con mecanismos coercitivos de altas tasas de explotación, la destrucción de la fuerza de trabajo y la vida limitada del propio sistema. La extinción del modo de producción dominante provocó también el fin de la propia formación social del Paraguay colonial, como también colapsó el modo de producción de las Reducciones, no así los modos de producción de los guaraní monteses y el de los cazadores recolectores que con cambios adaptativos sobreviven en las formaciones sociales posteriores

Antes de este colapso de la propia formación social colonial, las condiciones objetivas impuestas por el debilitamiento de la encomienda, determinan la importancia creciente primero, y luego el predominio, de la producción de los campesinos criollos mestizos --hijos de indias y españoles-- con chacra y producción ganadera que no requería uso intensivo de fuerza de trabajo. El nuevo sistema productivo se articuló en esta producción de los mestizos y en la agricultura guaraní, basada en mecanismos comunales, que se constituyó con los Guaraní que huyeron de las encomiendas y los que volvieron a las selvas luego de la desaparición de las Reducciones Jesuíticas.

Es esta configuración con predominio de la población de criollos campesinos independientes --con chacra y explotación ganadera-- lo que explica el rol protagónico, desde la tercera década del siglo XVIII, del “común” a las luchas contra el sistema colonial. La utilización del idioma guaraní como medio de

comunicación de la mayoría de la población, hasta hoy, tendría la misma explicación.

En este proceso la formación social del Paraguay colonial sufría los cambios en sus modos de producción y ella misma se transmutaba en formación social neocolonial; ya casi a fines del siglo XVIII, a la renovada producción de los monteses se sumaban el modo de producción koyguá y el campesino que se constituían en parte con las aldeas resultantes de las abandonadas Reducciones Jesuíticas.

Estos modos de producción estaban subalternizados por los enclaves agroindustriales y la dominante oligarquía semifeudal, que solo declinó temporalmente ya en el periodo independiente durante el gobierno franciscano; los enclaves agroindustriales que explotaban los obrajes de yerba mate y madera y controlaban enormes latifundios estaban ligados al capital internacional (*La Industrial Paraguaya, Matte Larangeira, Barthe, Fasardi*) que se estableció en el Paraguay luego de la Guerra de la Triple Alianza.

También los enclaves agroindustriales se extinguieron tal como se esquematiza en la *figura 3.1* y, aunque no se plantea su análisis en estas formulaciones, es pertinente recordar que el orden social articulado en estos enclaves también fue resistido en el plano cultural y en el de las luchas sociales en los dilatados obrajes. El bandolerismo social revirtió el monopolio de la fuerza que ejercían los capangas movilizados por los mayordomos de los grandes obrajes en contra de los pobres; bandoleros sociales como Regino Vigo repararon viejos agravios sufridos por los mensú, atemorizando a los poderosos, y preanunciaron el derrumbe de la dominación articulada en estos enclaves que tocaron a fin hacia 1947.

La formación social prebendaria que convierte al Estado en fuente de prebendas de modo que no quede “ningún correligionario pobre”, que se constituye luego también en portadora de la semilla de su propia destrucción y, más tarde o más temprano, sucumbirá a la inevitable resistencia, a la arbitrariedad y a la arrogancia. La cultura política de la oposición y la resistencia, explotando tradiciones sedimentadas y memorias de luchas ancestrales, se manifestaron de diverso modo en las últimas décadas del siglo pasado.

En el eterno retorno de las manifestaciones de una configuración con cepa resistente a toda forma de opresión, se vuelve saliente desde principios del nuevo siglo. En década ultraconservadora se reconstituye, en un ambiente convulsionado, el actor popular alimentando esperanzas de emancipación. Ya en el 2001 se observa la emergencia de las clases populares como actor político central, con un papel importante en procesos simbólicos que rechazan el pensamiento único centrado en el mercado, remando a contracorriente de los

medios de comunicación.<sup>31</sup>

En el 2002, el Congreso Democrático del Pueblo (*CDP*) convocó para el 21 de mayo para una movilización nacional incluyendo cortes de rutas en todo el país en prosecución de las siguientes reivindicaciones:

- |   |   |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Derogación de la Ley 1615 de privatizaciones.                             | <input checked="" type="checkbox"/> Contra el proyecto de IVA agropecuario        |
| <input checked="" type="checkbox"/> Contra el terrorismo de Estado y contra el proyecto de ley antiterrorista | <input checked="" type="checkbox"/> Contra el proyecto de privatización de rutas. |
| <input checked="" type="checkbox"/> Contra la reforma de la banca pública                                     | <input checked="" type="checkbox"/> Contra la corrupción y la impunidad.          |

El comunicado N° 1 de los organizadores de la movilización señala que “es un hecho resaltar la acción coordinada y unificada de las mayores organizaciones campesinas, unidas a partidos políticos y movimientos sociales contra un hecho que amenaza a toda la sociedad: la privatización, el terrorismo de Estado y la corrupción-impunidad”. Todas estas organizaciones muy insertas en la sociedad paraguaya y conocedoras de sus problemas tienen propuestas de solución. Cualquiera de ellas pasa por parar las privatizaciones corruptas y protegernos de un Estado terrorista”.

La totalidad de las reivindicaciones planteadas por los organizadores de las movilizaciones fueron logradas, en lo que ellos calificaron como una victoria parcial. En uno de sus comunicados, el CDP expresaba sus posturas críticas “Frente a una ofensiva de sectores conservadores que defienden la privatización, gremios empresarios, presiones del FMI y del BM y una aguda crisis política de consecuencias no previsibles”.

Las movilizaciones referidas sin duda se alimentan en la memoria de luchas populares ancestrales, en concepciones arraigadas sobre las injusticias, y en otros elementos ideológicos redefinidos, con nuevos elementos, en un contexto de nuevas formas de exclusión.

En la percepción de los movilizados, la misión del Estado es social y política y no puramente tecnocrática y administrativa, aunque se pudiera aceptar que las empresas manufactureras puedan funcionar mejor en el sector privado, se teme que en el caso de los servicios públicos luego de privatizados suban los precios y se reduzcan sus costos despidiendo personal<sup>32</sup>. En lo referido a rendición de cuentas, se asume que los usuarios deben disponer de información completa sobre la operación de los servicios y sus proveedores, y deben contar con mecanismos para corregir eventuales fallas, supuestos que se compadecen con la modernización del Estado propuesta por los organismos de cooperación al

<sup>31</sup> . Estas circunstancias nos recuerdan la importancia de estudios sobre la cultura de las crisis.

<sup>32</sup> Estos riesgos desde luego pueden controlarse con las regulaciones pertinentes, que de existir eran desconocidos por los sectores movilizados

### **3.4.- Los límites de los movimientos de protesta**

Estos avances de las resistencias populares que cuestionan las prácticas hegemónicas son, sin embargo, insuficientes ante la creciente fragmentación social, la contracara de la pobreza que se extiende y que dificulta la percepción de intereses materiales compartidos. De hecho estos movimientos están debilitando el pensamiento único neoliberal mercadocéntrico y su hegemonía no es tal en la medida que se afirma que otro mundo es posible; en diversos casos estos movimientos y luchas sociales ejercieron capacidad de veto, pero no logran aún construir ese nuevo orden.

Para ir más allá de la resistencia se necesita precisar, en una visión unificada, no solo qué cosas cambiar, sino también cuáles son las alternativas, cómo lograr esos cambios, y la decisión de lanzarse a la construcción colectiva, basado en la convicción de que los cambios deseados son posibles. Los avances en cuestión requieren también canales políticos nacionales que reemplacen a los referentes institucionales del sistema político en crisis; sin esa organización que unifique con propuestas claras la diversidad, las políticas neoliberales pueden enlentecerse pero sin cambiar de dirección. Las posibilidades de controlar ese riesgo, sin embargo, no es materia de teoría sino de las prácticas sociales.

\*\*\*\*\*

# **CAPITULO 4**

## **ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN: REDEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO**

### **4.1.- La orientación básica de las políticas**

En la lucha contra el hambre y la pobreza debemos invertir el árbol de problemas implícito en el punteo de causas planteadas en el Capítulo 2, en esa perspectiva las alternativas no se limitan a políticas para pobres, ya que se trata precisamente de atacar las causas. Antes que plantear algunos de los cursos de acción necesarios, es importante pensar en el tipo de Estado requerido para formular y aplicar las políticas para erradicar el hambre y combatir la pobreza; la pregunta pertinente en este punto es qué tipo de Estado debe diseñarse para generar capacidad de formular e implementar políticas que respondan a intereses sociales mayoritarios y asuman una postura crítica frente al pensamiento único.

Esto es, el primer paso consiste en redefinir los papeles del Estado y en esa tarea puede ser útil contraponer el planteo incorporado al proyecto hegemónico neoliberal con uno diferente que pueda alimentar propuestas emancipadoras. Este análisis somero de las orientaciones contrastantes puede permitir identificar elementos para pergeñar la redefinición del Estado, que es condición necesaria, previa, para discutir cómo se puede encarar la lucha contra la pobreza, porque el Estado actual no solo no es adecuado a las necesidades sino es una de las causas de la agudización de los problemas sociales.

### **4.2.- El rol del Estado en la propuesta neoliberal**

Las recetas neoliberales responsables del crecimiento de la pobreza en América Latina plantean que el Estado debe reformar la economía conforme a la ideología del libre mercado, privatizar las empresas y liberar el comercio y las finanzas; los servicios públicos básicos deberían convertirse en mercancías y proveídos a través del mercado. Las ideas que plantean la redefinición del papel del Estado en

la economía que se enfatiza desde el consenso de Washington se hacen operables en las políticas de estabilización y en las de ajuste estructural, que proponen una economía desregulada y abierta al mercado externo. Este planteo que atribuye un papel determinante a los fenómenos monetarios extiende el supuesto de competencia perfecta a nivel internacional y asume como saludable el sistema integrado de mercados mundiales de capitales financieros y de bienes.

Las políticas de estabilización monetarista aluden a políticas económicas conservadoras impuestas por el Fondo Monetario Internacional (*FMI*) que buscan corregir desequilibrios de corto plazo y tienen generalmente como objetivos el control de la inflación, una política fiscal (*deuda, impuesto, ingresos, gastos*) equilibrada, política monetario- financiera, política cambiaria y política salarial.

Este discurso sin aclararlo, en una perversión semántica, altera el significado que en el pensamiento latinoamericano tiene el cambio estructural, que apunta en la conceptualización del FMI a la política comercial de apertura, privatización, desregulación de la actividad económica, liberalización financiera, y políticas compensatorias de lucha contra la pobreza, que constituyen los componentes básicos de las políticas de ajuste estructural (*Manrique, 2001*).

En nuestro medio, así como en otros países, estas políticas llevan a los agentes del capital financiero a inversiones a corto plazo, y a un deterioro de la capacidad productiva, a crisis financieras recurrentes y a fugas de capital.

Un buen punto de partida en la discusión es el análisis de un reciente documento, en el cual el Banco Interamericano de Desarrollo asume que las reformas económicas de las últimas décadas que hacen del mercado y la inversión privada, en un contexto de integración y de regulación de la economía global, el eje del desarrollo, han sido y son correctas. En esa perspectiva se asume que la debilidad de las reformas es exógena a ellas y radica en la endeblez de las instituciones encargadas de asegurar un buen relacionamiento entre el mercado y el Estado, y entre este y la sociedad.

Si las reformas no lograron los resultados esperados la explicación está fuera de la economía y debe buscársela en el plano de las instituciones, de la sociedad y de la política<sup>33</sup>. En esa propuesta, que es compartida por las organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo, no se trata de ajustar las políticas macro para que respondan a un tipo de Estado que necesitamos, sino al revés. De ahí que, en ese razonamiento, para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las reformas es necesaria la modernización del Estado y de la sociedad civil que se sustente en consensos amplios y en un fuerte liderazgo político; en lo referido a la reforma del Estado, esa visión del desarrollo asume que es posible lograr

---

<sup>33</sup> Véase Jaime Aspú. Conferencia electrónica sobre Estrategias del Banco Interamericano de Desarrollo para promover la modernización del Estado en América Latina. 2002

simultáneamente el crecimiento y la equidad, y que no existen conflictos entre actores y opciones de desarrollo que sean excluyentes.

Escrutando por partidarios del modelo hegemónico a nivel nacional, llama la atención la falta de acuerdos de distintos sectores de la sociedad sobre el tipo de Estado que estamos buscando, y que sea diferente a lo que se busca imponer desde afuera, y en esas consecuencias enfrentamos la incertidumbre en cuanto a por qué caminos debemos avanzar, más allá de las críticas. Tanto los constructores de nuestra sociedad (*PNUD/En Alianza, 2002*), como los integrantes de nuestras élites (*Martini y Yore, 2001*) tienen afinidades con el proyecto neoliberal y nos muestra cuán extendido es el bloque plegado al planteo en cuestión; los mismos, en la construcción de escenarios, difieren marcadamente de los lineamientos alternativos a los del neoliberalismo presentados en este trabajo, que pretenden estar fundados en el conocimiento sobre la pobreza y los procesos de exclusión social en nuestro país.

Para los constructores de la sociedad (*PNUD/En Alianza, 2002*) el escenario de la noche mala (*pyhare vai*) está marcado por una nueva dictadura; el problema mayor es que de cada 20 paraguayos solo uno usa computadora, y aún menos gente pelea con virus y gusanos en internet; desde el punto de vista político se observa la manipulación de la soberanía popular, no sabemos si es la que es definida por iluminados, y curiosamente en el aspecto ambiental no se apunta a agresiones de grandes empresas agropecuarias.

Lo notable es que en el escenario prefigurado, que es peor aún que el presente, las calamidades de nuestra sociedad están ligadas al limitado uso de computadoras y de internet, y no precisamente por los impactos y desafíos que la dimensión ideológico-cultural de la globalización en su formato electrónico plantea<sup>34</sup>

En el escenario que corresponde al amanecer (*ko'ēju*) se lucha contra la corrupción y la extrema pobreza, se diseñan e implementan políticas para pobres (*PNUD/En Alianza, 2002: 21*), focalizados en grupos vulnerables específicos (*adultos mayores, discapacitados, niños/as de la calle, jóvenes campesinos suburbanos y mujeres indígenas*). Sorprendentemente no se observa el hambre como algo problemático, suponemos que por haberse superado ese mal para el bicentenario de la Independencia en el 2011, aunque sí se apunta a la existencia de hambruna entre los indígenas.

En el escenario de lo deseable (*ko'ë porä*) se renuevan las dirigencias y el esfuerzo colectivo se centra en la educación. Los jóvenes que lucharon contra rebrotes dictatoriales populistas y mesiánicos viven la revolución digital; en

---

<sup>34</sup>. Con ese criterio un escenario alternativo no deseable, con perspectivas de poco movimiento comercial, podría ser definido por los vendedores de computadoras como mala noche (*ivaí la porte*), destacando la caída de las ventas.

relación a esta percepción del populismo, podemos suponer que si los constructores desconfían de lo popular preferirán atar el quehacer colectivo a una minoría ilustrada e iluminada. En este escenario no se plantea reforma agraria alguna, pero si el desarrollo rural y los agricultores acceden a lotes con tierras fértiles comprándolos en el mercado, acceden a créditos blandos y se incorporan a “clusters”.

Desde el punto de vista político se consolida la modernización del Estado, al parecer para profundizar las reformas neoliberales y curiosamente la Hidrovía, muy cuestionada por ONGs por su potencial impacto social y ambiental dañino, es presentada como un emprendimiento ejemplar.

La elite paraguaya consultada en otro estudio tiene puntos de vistas consistentes con el proyecto hegemónico; para la misma los recursos naturales, la población mayoritariamente joven y su ubicación geoestratégica constituyen las fortalezas del país, y sus principales debilidades son las relativas a la corrupción-impunidad imperante, el descrédito de los liderazgos políticos, y la crisis económica y social<sup>35</sup> (Martini y Yore, 2001). Justicia inexistente y educación mediocre también son señalados por los entrevistados y suponemos que constituyen también grandes debilidades de nuestra sociedad.

Las alternativas escogidas en la pregunta: *Si tuviera que sintetizar en una frase el concepto de globalización en relación al Paraguay ¿cuál sería?*, el conjunto de los entrevistados lo ve como una fatalidad a la que es imposible rehuir, las implicancias de la globalización también son percibidas en términos de una exigencia de modernización y cambios estructurales para integrarse beneficiosamente y competir en el mercado mundial; se trata claramente de una adscripción al pensamiento único reforzado por el “There is no choice” de Margaret Thatcher. Por otra parte, el modelo de desarrollo planteado por la élite está formulado en términos demasiado generales para que definan el qué hacer en nuestra sociedad; en esta línea se busca un modelo autosustentable, equilibrado, previsible, competitivo y que genere crecimiento económico.

Es central en este trabajo la definición del rol del Estado por parte de nuestros líderes o integrantes de la élite que enfatizan que el estatismo está perimido y los que urgen la privatización de las empresas públicas. El modelo de Estado proyectado es el mismo que nos plantean las organizaciones de cooperación al desarrollo, que apuestan a una suerte de disolución del Estado para dejar todo en manos del mercado.

---

<sup>35</sup> También se apuntan como debilidades la inestabilidad política y la inseguridad jurídica, el Estado obsoleto, el sistema de justicia y el sistema educativo.

### 4.3.- Los cuestionamientos a la propuesta

Desde una perspectiva crítica, la propuesta presentada está abierta a la controversia, y es por lo menos discutible que exista consenso en torno a la idea de que las reformas macro encaradas en las últimas décadas son en lo fundamental correctas, y en una visión alternativa puede afirmarse que en general las políticas de estabilización y de ajuste como estrategias de reestructuración global de la economía mundial no lograron los resultados esperados; la performance de esas prescripciones asociadas al fundamentalismo de mercado es francamente mala si se presta atención a la crisis profunda que se observa en la economía y en las sociedades latinoamericanas y de otras latitudes donde las mismas son aplicadas.

En el caso específico del Paraguay, aplicando aquello de “por sus frutos conoceréis al árbol”, podemos notar que no se lograron los objetivos de crecimiento y de control de la pobreza; en el capítulo 1 vimos en qué medida se intensifica la pobreza, mientras el crecimiento del PIB muestra una economía devastada (*Cuadro 4.1*). En los últimos 3 años el crecimiento es negativo, y para el 2002 se estima que la caída registrará un crecimiento negativo de aproximadamente del 3%<sup>36</sup>. En realidad, el PIB per cápita viene cayendo desde 1996, y desde aquel año al 2002 el achicamiento rondará el 10% (*Anexo 4.1*).

Otro objetivo no logrado de las políticas de estabilización fue del equilibrio en el endeudamiento, al punto que las finanzas públicas están seriamente comprometidas con crecimiento de los servicios de la deuda. Ese desequilibrio en la balanza de pagos tiene que ver con el aumento de la deuda, que se corresponde con el aumento de la amortización del principal como al pago de los servicios que son insostenibles, ya que mientras en el 2003 se tiene un flujo negativo de 71,5 millones de dólares (*más pagos que desembolsos*) en el 2005 llega ya ese flujo negativo a 255 millones (*Cuadro 4.2*)<sup>37</sup>, y nuevas deudas contraídas sin corregir las tendencias negativas harán de los mismos básicamente morfina de refuerzo. Esta información última conduce inevitablemente a la reestructuración y a la renegociación de la deuda que debe plantearse ya en términos de crecimiento y de combate efectivo al hambre y la pobreza.

**CUADRO 4.1**  
**CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA**  
**En Porcentaje**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Agricultura	7,6	-3	11,5	1,1	5,8	0,7	4	-8,5	18,7

<sup>36</sup> Para el 2001 las cifras presentadas en Cuadro 4.1 son preliminares y una corrección de las estimaciones en principio desmedidamente optimistas permite determinar un crecimiento negativo.

<sup>37</sup> En la distribución considerada no se incluyen los préstamos ligados al Stand by con el Fondo Monetario y con el crédito chino.

## Las resistencias contra las políticas que producen pobreza

Ganadería	2,7	3	3,1	1,7	5,5	-0,8	2,2	2	-0,7
Explotación Forestal	2,5	3,4	3,1	1	2	0,2	0,7	3	-3
Caza y pesca	3,5	2,5	2,4	2,9	3	2	2	2	1,5
<b>Sub-total prod. bienes agrop.</b>	<b>5,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>8,1</b>	<b>1,3</b>	<b>5,3</b>	<b>0,2</b>	<b>3,2</b>	<b>-4,4</b>	<b>10,5</b>
Minería	-1,2	5	2,9	1,5	2	2,5	2,2	2,5	-15,2
Industria	2	1,5	3	-2,2	-0,2	1	0	1	1,3
Construcción	2,7	3,6	4	3	1	1	2,5	2	-22,7
<b>Sub-total producción bienes</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>-5,8</b>
<b>Total producción bienes</b>	<b>4</b>	<b>0,6</b>	<b>5,9</b>	<b>0,4</b>	<b>3,1</b>	<b>0,6</b>	<b>2,1</b>	<b>-2</b>	<b>3,5</b>
Electricidad	14	21	15	6	4,5	2,1	16,6	8,5	0,3
Agua y servicios sanitarios	15,2	17	12	7	-3,9	-3,7	-3,8	-0,5	5,3
Transporte y comunicaciones	3,4	3,9	3,5	2,5	3,8	3	2,6	10,9	8,6
<b>Sub-total servicios básicos</b>	<b>8,1</b>	<b>11,7</b>	<b>9,1</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>2,2</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>	<b>4,2</b>
Comercio y finanzas	3,8	4,3	1,6	-1	0,2	-4,2	-9,2	-4,9	2,4
Gobierno general	4,3	6,5	7	10	7	-2	6,5	4,2	-3,3
Viviendas	2,5	3,5	3	3	2	2	2	2	1
Otros servicios	2,5	2,5	2,5	3,5	3	2	2,8	3	2
<b>Sub-total servicios</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>1,3</b>
<b>Total producción servicios</b>	<b>4,3</b>	<b>5,4</b>	<b>3,7</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1</b>	<b>1,2</b>	<b>2</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>									
<b>A PRECIOS DE MERCADO</b>	<b>4,1</b>	<b>3,1</b>	<b>4,7</b>	<b>1,3</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,7</b>

(\*) Cifras Provisionales  
BCP, Informe Económico Mensual / Junio 2002

El referido fracaso de las recetas no se debe solo a debilidades institucionales, que ciertamente existen, sino básicamente a la naturaleza de las políticas macro que se basan en la centralidad del mercado y de la inversión privada; la fe ilimitada en el libre mercado sin regulaciones no se justifica a la luz de la degradación social y ambiental que sigue al Consenso neoliberal de Washington, y se puede afirmar más bien que el retiro del Estado de la economía es lo que explica buena parte del problema.

En efecto, nuestra experiencia histórica muestra concepciones de desarrollo que corresponden a actores que defienden intereses que son excluyentes y el Estado ha favorecido a los grupos poderosos generando mayor pobreza; un caso de ausencia de relaciones armoniosas es el que enfrenta a latifundistas y campesinos, que mantienen conflictos que tal como se plantean actualmente son de suma cero, en los que una de las partes solo puede ganar a expensas de la otra.

En ese contexto, las víctimas del poder han recurrido a vías de hecho, que suponen cada vez más violencia, para reclamar atención a sus intereses. Se plantea la necesidad de que un Estado con roles redefinidos diseñe las políticas idóneas para revertir la degradación en un contexto marcado por el predominio de intereses oligárquicos alejados del interés general.

**CUADRO 4.2**  
**DEUDA PÚBLICA EXTERNA**  
**PROYECCIÓN DEL SALDO, DESEMBOLSOS Y PAGO DE SERVICIOS\***  
**(En Millones de Dólares Estadounidenses)**

CONCEPTO/AÑOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>A. SALDO DEUDA</b>	2.393,8	2.537,7	2.600,9	2.604,5	2.478,2	2.265,5
<b>B. DESEMBOLSOS</b>	301,4	318,3	232,6	193,8	89,7	8,1
<b>C. SERVICIOS</b>	129,6	305,1	304,1	325,2	345,3	339,7
C.1. PRINCIPAL	72,0	174,4	169,4	190,2	216,0	220,7
C.2. INTERES	57,5	130,7	134,7	135,0	129,3	119,0
C.2. COMISIÓN	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TRANSFERENCIAS NETAS</b>	171,8	13,2	-71,5	-131,4	-255,6	-331,7
(Diferencia entre B. y C.)						
<b>FLUJO NETO</b>	229,4	143,9	63,2	3,6	-126,3	-212,7
(Diferencia entre B. y C.1.)						

FUENTE: SIGADE-BROWER 2.0, reporte 06/09/2001

\* Incluye solamente los préstamos suscritos

No incluye préstamos de la ANDE con Banco do Brasil S.A. (Saldo al 30/06/01 USD 71,2 millones) y Banco Nación Argentina (Saldo al 31/12/00 USD 59,02 millones) para la integración de capital a las Entidades Binacionales de Itaipú y Yacyretá

Saldo Deuda (t) = Saldo Deuda (t-1) + Desembolsos (t) - Amortización Principal (t)

Saldo Deuda (30/06/2001) = 2.164.392.337,29

Desembolsos (t): Se estima se produce en 1 a 6 años, dependiendo del nivel de ejecución de cada préstamo, en muchos casos se extiende la fecha límite de giro vigente para efectos de la estimación de desembolsos.

Amortización Principal (t): Se estima con la base de cálculo del SIGADE, lo cual implica que los desembolsos son efectuados conforme plazos establecidos en los respectivos contratos de préstamos.

Tipo de cambio utilizado de fecha 30/06/2001 1USD = 4000 PYG.

En buenas cuentas, en tanto la pobreza sea generada por factores estructurales de exclusión, no siempre se pueden diseñar políticas donde todas las partes salen ganando, ya que deben quedar fuera de las opciones aceptables los modelos que excluyen a sectores amplios de la población; en una perspectiva diferente puede asumirse que no existen fórmulas para empoderar a las víctimas de las inequidades y al mismo tiempo aumentar el poder de los poderosos, y en esos casos debe preverse estrategias que permitan remover las incompatibilidades aunque sin dar satisfacción plena a todas las partes.

Se puede estar de acuerdo con las propuestas que vienen desde el orden establecido referidas a la modernización del Estado, en el sentido que sí deben superarse las modalidades arcaicas de gestión estatal, mejorarse la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad y transparencia de la gestión, como existe también consenso en la necesidad de fortalecer las instituciones de participación, pero sus modalidades concomitantes con la descentralización están abiertas a la discusión de modo a evitar una mayor fragmentación de la sociedad.

Las propuestas de modernización del Estado planteadas por las organizaciones de

cooperación al desarrollo, que son aceptables desde cualquier perspectiva, comprenden la descentralización que permite obtener recursos adicionales y con una mayor vigilancia en la aplicación del presupuesto, controlar las prebendas. En este punto es importante tener en cuenta que las políticas de estabilización sugeridas apuntan al recorte del gasto público y una mayor presión tributaria; aunque las razones sean diferentes, deberíamos aceptar la necesidad de recorte del gasto público, dada la necesidad de liberar recursos para los gastos de inversión ya referidos; en las reformas al presupuesto, como un componente del paquete de ajuste, no toman en consideración el hecho de que en la proporción del gasto público sobre Producto Interno Bruto está aumentando en los países centrales como la OCD, pero baja en los países pobres.

Las muy marcadas asimetrías en las relaciones de poder y las crecientes desigualdades socioeconómicas no se pueden encarar con talleres o consultas participativas que construyan marcos lógicos basados en árboles de problemas y soluciones enmarcados en microespacios en los que solo pueden aparecer como causas de la degradación los mismos pobres.

#### **4.4.- El rol del Estado en una propuesta emancipadora**

En una propuesta emancipadora, en vez de dismantelar el Estado y la sociedad se trata de fortalecerlos, controlando al mercado en vez de considerarlo como único centro y decisor; se trata de un Estado que pueda fortalecer espacios microsociales y también los nacionales, que abra la discusión sobre temas importantes tales como la deuda, la cuestión impositiva, las políticas macro que promueven políticas sectoriales activas y de protección a la producción nacional, las que regulan los mercados, las políticas redistributivas, las que en suma permitan hacer política desde el Estado concebido como una construcción social.

Se trata de un Estado de personas que configuran una entidad como nación, comprometida con la erradicación del hambre, que se resiste a la privatización de las aspiraciones orientadas al beneficio público y no solo a hacer dinero como sea para una empresa; ese Estado es de personas y no solo de individuos que compiten por enriquecerse obteniendo ganancias de corto plazo.

El Estado propuesto no está subordinado a la mano invisible de los mercados a los que regula con una mano visible a veces con subsidios, con protecciones a la producción nacional y regulaciones que modifican las tendencias que producen degradación, reaccionando ante los procesos con impacto negativo.

Se entiende que las regulaciones limitan el impacto del descontrol de las grandes corporaciones, incluyendo a los usureros del capital internacional y sus agentes

de garito<sup>38</sup>. La protección debe darse en relación a las grandes corporaciones transnacionales que son responsables de la degradación ambiental global.

En términos esquemáticos los roles del Estado comprenden:

- atender a la población vulnerable atacando las causas de la pobreza en las políticas sociales, integrando lo social con lo económico, garantizando el acceso de la población a servicios básicos de calidad adecuada;
- mantener un orden social mínimo que permita la reconstrucción de la integración social sobre las bases de un nuevo contrato social que debe tener contenidos sociales para proteger a ciudadanos más que a súbditos, contrato social con normas claramente establecidas, que deben ser compartidas, en cuya inobservancia debe provocar la intervención de mecanismos de control social;
- encarar la redistribución de la riqueza;
- estimular el desarrollo del mercado interno, con inversiones necesarias en infraestructura y en las otras condiciones del crecimiento;
- fomento de la industria nacional, en especial de la agroindustria
- fortalecer la identidad nacional, transparentando las ideologías que dan opacidad a los procesos y que establecen que los estados deben actuar conforme a mandatos externos, básicamente de las grandes corporaciones;
- reorientación del gasto público de modo a financiar las inversiones que permitan la reactivación económica y el combate a la pobreza.
- redefinir la integración en el Mercosur, de modo a aprovechar las ventajas potenciales de una economía globalizada y contrarrestar sus impactos negativos.

En relación al proceso de integración en el Mercosur, debe tenerse en cuenta que el mismo está atravesando por una grave crisis, en la que resalta la oposición al bloque por parte de los EEUU, que apoya el proyecto de integración encarado en el marco del ALCA. Debe tenerse en cuenta igualmente que fuerzas políticas progresistas importantes en países del Mercosur tienen, a setiembre del 2001, posibilidades de ganar las elecciones presidenciales; el PT en Brasil y el Frente Amplio en el Uruguay le están asignando un lugar importante al tema de la integración en su propuesta de gobierno, y es de esperar que en el futuro renegocien su inserción en mercados mundiales (*otros procesos de integración en la*

---

<sup>38</sup> Véase Atilio Borón en e-book citado.

*región, EEUU, Comunidad Europea y los bloques emergentes).*

Debe tenerse claro que la renegociación de las condiciones de inserción en los mercados globalizados será viable para el Paraguay a partir de alianzas que se dan en el marco del Mercosur. El papel del Estado en esta perspectiva acentúa los roles públicos en la economía que ciertamente incluye la inversión directa, las regulaciones a los mercados, las políticas redistributivas, además de la construcción de la identidad nacional.

\*\*\*\*\*

# **CAPITULO 5 ALTERNATIVAS DE SOLUCION OBJETIVOS Y PILARES DE LAS POLITICAS**

## **5.1.- El árbol de soluciones de la cuestión social**

En el diseño y ejecución de las políticas de combate al hambre y la pobreza se trata de invertir el árbol de problemas presentados en los capítulos 1 y 2: incidencia y distribución de la pobreza y de grupos vulnerables --considerando sus dimensiones básicas-- características básicas de los mismos, procesos de exclusión social, y algunas de las causas estructurales e institucionales.

En la caracterización del perfil de los pobres, que en general no acceden a servicios básicos proveídos por el Estado --o lo hacen precariamente-- es pertinente recordar que los afectados por la pobreza severa, en un 80% residen en áreas rurales, cultivan la tierra, acceden a una proporción importante a pequeñas parcelas con suelos desgastados, carecen de activos y no satisfacen adecuadamente necesidades de alimentos.

Al momento de diseñar políticas, programas y proyectos que se propongan revertir procesos de degradación debe tenerse muy presente que en el Paraguay real con sus dinámicas particulares, que no se compadecen con propuestas uniformizadas alejadas de su realidad histórica; si el perfil del pobre en Paraguay es el reseñado, entonces se trata de aprovechar los recursos disponibles en el medio, básicamente la tierra y los conocimientos y prácticas de los pobres, recuperar los recursos naturales degradados y transferir los activos necesarios para la producción de alimentos. De ahí que el diseño de intervenciones que solo incluyan actividades de capacitación por ejemplo para la producción y aprovechamiento de alimentos constituiría un completo despropósito, salvo que los afiches utilizados en si mismos tengan capacidad de producir los mentados satisfactores.

Puede asumirse que todas las madres conocen las propiedades benéficas de la leche en la alimentación de sus hijos; el problema radica en cómo acceder a ella, y en esa medida le resulta de escaso provecho que le vuelvan a repetir sus

bondades.

**CUADRO 5.1  
RESUMEN DE COLONIAS OFICIALES HABILITADAS POR DEPARTAMENTO  
1963/2000**

N.º	DEPARTAMENTO	DISTRITOS	COLONIAS	SUPERFICIE - (has)	CANTIDAD DE LOTES
1	Concepción	8	59	562.800	17.161
2	San Pedro	17	140	499.712	32.971
3	Cordillera	17	59	64.094	7.759
4	Guairá	13	33	109.197	7.078
5	Caaguazú	16	107	366.878	29.296
6	Caazapá	10	62	205.419	15.199
7	Itapúa	20	85	394.345	22.517
8	Misiones	9	48	65.121	5.414
9	Paraguarí	15	78	138.765	12.018
10	Alto Paraná	16	85	293.977	15.778
11	Central	3	3	293	260
12	Ñeembucú	15	36	127.929	4.476
13	Amambay	3	35	153.589	7.479
14	Canindeyú	7	55	190.541	12.282
15	Pte. Hayes	3	20	1.145.088	3.443
16	Boquerón	3	13	2.957.500	929
17	Alto Paraguay	5	18	2.397.397	3.008
<b>TOTALES</b>		<b>180</b>	<b>936</b>	<b>9.672.645</b>	<b>197.068</b>

Fuente: IBR

La multidimensionalidad de la pobreza, asociada a descomposición e inseguridad derivada del crecimiento de la violencia y del crimen y baja dotación de capital humano requiere integralidad en las intervenciones, teniendo en cuenta que atacar parcialmente --solo algunos aspectos del problema-- puede ser inconducente. En esa medida se trata de mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, generar empleo y encarar las conductas de crisis propias de la desintegración social.

Esto último a su vez requiere un conjunto de intervenciones que incluyan la reforma del Código Penal --el del fondo y el de procedimiento--, que muestra en qué medida el remedio puede ser peor que la enfermedad en materia de modernización del Estado<sup>39</sup>.

Algunas de las causas de la pobreza presentadas en el Capítulo 2 deben tomarse en consideración igualmente en la formulación de las políticas sociales. Podemos recordar que algunos factores estructurales, tales como el funcionamiento de los mercados internacionales y la tendencia a la imposición y las prescripciones de

<sup>39</sup> Téngase en cuenta que la reforma de la justicia penal esta asociada a la cooperación de la USAID con la modernización del Estado que llevó a la incorporación de las normas más modernas ajustadas a las necesidades del mundo desarrollado.

las políticas neoliberales de estabilización y de ajuste requieren acciones concertadas a nivel de países; otros como la concentración de activos, la distorsión de los precios de los productos campesinos, la degradación de los recursos naturales y la exclusión de mercados de tierras requieren acciones concertadas en el plano interno. No menos importantes son los factores institucionales de exclusión social como la corrupción social y las políticas macro.

Resulta pertinente recordar que la asistencia social como parte de las intervenciones para combatir el hambre y la pobreza puede ser pertinente solo para los grupos desvalidos y temporalmente, y que las mejores políticas sociales son las macroeconómicas, las que promueven el crecimiento y una distribución equitativa de sus frutos.

## **5.2.- Lineamientos estratégicos**

### **5.2.1.- Los pilares de las políticas propuestos**

Los pilares propuestos comprenden reactivación productiva con énfasis en el desarrollo rural, atención a grupos vulnerables y en situación de pobreza extrema, seguridad alimentaria y políticas de lucha contra la pobreza propiamente dichas, que se propongan atacar los determinantes de la pobreza en nuestro país.

### **5.2.2.- La reactivación productiva**

Algunos determinantes de la pobreza son esencialmente rurales, y los mismos tienen prioridad no solamente por su incidencia sino por los menores costos relativos de las intervenciones, y los efectos que tendrá la retención de la población rural en la pobreza urbana; las poblaciones pobres ya radicadas en centros urbanos se encuentran ante verdaderos callejones sin salida, ya que es más difícil de revertir el desempleo en ese ámbito, y los satisfactores son mucho más difíciles de obtener. En esta propuesta se trata de desestimular la migración rural - urbana.

Los determinantes de la pobreza rural apuntan a falta de acceso a activos comprendiendo tierras fértiles, capital humano y capital social, el contexto en el cual se aplican estos activos incluyendo infraestructura, y distorsiones en el mercado de productos agrícolas; son estos determinantes los que son considerados en este pilar de la estrategia.

El crecimiento económico con base amplia, con generación de empleos con énfasis en el desarrollo rural, tiene en cuenta la mayor incidencia de la pobreza rural y su mayor potencial productivo, atendiendo a la existencia de tierras arables, trabajadores no calificados que demandan empleo, tradición agrícola de

la población rural, e inversión relativamente baja para generar empleo agrícola<sup>40</sup>.

En cuanto a la población meta, tenemos aproximadamente 120.000 unidades productivas campesinas minifundiarias con tamaño que oscila entre las 0,5 y 5 hectáreas operadas por otras tantas familias en situación de pobreza o de vulnerabilidad en tanto afectados por procesos de empobrecimiento; estas unidades productivas demandan con urgencia intervenciones orientadas, la reconversión productiva que les permita satisfacer necesidades básicas de la unidad familiar aumentando los niveles de productividad.

Considerando las colonias oficiales habilitadas a partir de 1963, tenemos 190.000 parcelas (*Cuadro 5.1*), cifra que debe ser actualizada, teniendo en cuenta la intensidad de procesos de descomposición campesina y la concomitante expulsión de población de áreas de colonización, y la cantidad de colonias que fueron constituidas solamente en el plano de la ficción.

En cuanto a la localización geográfica de las colonias debe tenerse en cuenta que ellas se concentran en San Pedro con 140 colonias (*Anexo 5.1*) y Caaguazú (*Anexo 5.2*), que como ya se indicara hacen parte de los departamentos con mayores restricciones de suelo para su uso agrícola.

No solamente las parcelas minifundiarias precisan intervenciones urgentes, ya que también las colonias de reciente constitución demandan intervenciones orientadas a su consolidación, ya que a falta de las mismas se repite el ciclo que perpetúa la pobreza, en tanto a pocos años de ser constituidas se inicia un proceso de desertificación y de caída de productividad de estas colonias. Considerando los asentamientos constituidos en el periodo 1990-2001 tenemos un total de 229 colonias, con 38.678 parcelas de otras tantas familias rurales (*Cuadro 5.2*); de las cuales el proyecto “Akarapu’a” financiado por la Comunidad Europea atiende a solo 20 (*nuevos asentamientos*).

**CUADRO N° 5.2**  
**DISTRIBUCIÓN DE COLONIAS CONSTITUIDAS EN EL PERÍODO 1990-2001**

Departamentos	Colonias	Lotes	% del total	Superficie en Has
Canindeyú	39	8.887	17.0	90.861
Caaguazú	31	6.173	13.5	44.253
San Pedro	44	8.193	19.2	64.477
Otros departamentos	115	15.425	50.3	176.770
Total	229	38.678	100.0.	376.361

Fuente: IBR

Las acciones que corresponden a las políticas de lucha contra la pobreza se orientarán a las unidades económicas campesinas pobres, que recibirán un

<sup>40</sup> En este punto debe recordarse que el costo medio de empleo productivo es de US\$ 31.800 por trabajador. Véase punto 1.2 de este trabajo.

tratamiento especial dentro de los programas dirigidos al sector rural en su conjunto, tales como los integrados al Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, que se implementa en el marco del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y del cual hace parte el Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura Familiar (PRONADAF).

Se entiende que el MAG es la entidad de ejecución de políticas agrarias, tanto las de alcance universal que comprende la agricultura empresarial y la campesina capitalizada, como las orientadas al sector campesino pobre; esa ambivalencia es inevitable y de hecho algunos programas y proyectos tienen una población beneficiaria heterogénea, lo que plantea la necesidad de especificar adecuadamente las intervenciones orientadas a la población campesina pobre de modo a posibilitar el impacto social deseado facilitando la focalización correspondiente.

Algunos de los proyectos considerados prioritarios en esta propuesta ya están diseñados, e incluso financiados y en ejecución, la mayoría de ellos en el marco del Plan Agropecuario y Forestal mencionado, tal como se presenta en el *cuadro 6.1*. En algunos casos los proyectos cuentan con recursos externos y en otros son financiados con recursos del Tesoro asignados al MAG. Las intervenciones del Plan incluyen:

- Políticas sociales y lucha contra la pobreza (*género y políticas de tierras y desarrollo rural*)
- Reactivación de la Agricultura Familiar (PRONADAF)
- Sustentabilidad Ambiental

Las acciones agrupadas como “políticas sociales y lucha contra la pobreza” tienen como objetivos generales:

- Mejorar el nivel y calidad de vida de la población rural, a través del mejoramiento del ingreso, el empleo y la equidad en el ámbito agrario
- Contribuir a combatir la pobreza extrema y la desintegración social de la población, mediante acciones concretas y suministro de los servicios básicos y de apoyo a la producción del sector campesino en proceso de arraigo y;
- Acrecentar el capital social y humano en el sector rural<sup>41</sup>.

A su vez los objetivos inmediatos comprenden<sup>42</sup>:

<sup>41</sup> Véase MAG/DGP. Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo. Asunción. 2002.

<sup>42</sup> En tanto los objetivos de mediano y largo plazo incluyen:

- “Producir excedentes en volúmenes suficientes para la instalación de agroindustrias y lograr la inserción dinámica en el comercio agroalimentario mundial;

- "Disminuir la migración rural hacia las ciudades.
- Iniciar procesos de reactivación productiva.
- Generar empleos y mejorar la remuneración de la mano de obra en el campo.
- Mejorar los ingresos de agricultores familiares
- Garantizar la seguridad alimentaria en los estratos poblacionales más carenciados.
- Disminuir los niveles de tensión social en el campo."  
(MAG/DGP, 2002. Pág. 57)

Para la prosecución de los objetivos mencionados se consideran intervenciones con orientación de género y las incluidas dentro de "política de tierras" y desarrollo rural, que tiene como objetivos crear condiciones apropiadas en el medio rural, para que la población se arraigue en su medio natural y disminuyan los niveles de inequidad en el área rural, especialmente en cuanto al acceso a la tierra y a los servicios sociales y económicos básicos; la misma igualmente promoverá, a través de los organismos pertinentes, el fortalecimiento del capital humano y social de las personas y familias asentadas, de modo a facilitar su inserción al mercado y el ejercicio de sus derechos en tanto ciudadanos.

Las acciones pertinentes a las referidas políticas de tierras y desarrollo rural comprenden un conjunto de acciones que están previstas dentro de la ley que establece el nuevo estatuto agrario a saber:

- Saneamiento catastral rural;
- Saneamiento y solución del problema de la tenencia de tierras;
- Fortalecimiento del capital humano y social en las áreas de asentamientos campesinos;
- Desarrollo productivo en asentamientos a efectos de obtener su seguridad alimentaria e iniciar procesos de comercialización, tendientes a generar ingresos y asegurar el arraigo de las familias campesinas;

- 
- Integrar a productores en organizaciones cooperativizadas.
  - Promover la especialización regional de la producción en función a aptitudes agrológicas y perspectivas de mercados;
  - Garantizar la seguridad alimentaria del país;
  - Modernizar e intensificar la producción minifundaria;
  - Disminuir los índices de pobreza en el campo;
  - Afianzar el proceso de reactivación productiva;
  - Mejorar los niveles de equidad en el sector rural;
  - Mejorar la eficiencia y eficacia institucional para la formulación e implementación de las políticas de desarrollo sectorial;
  - Mejorar los indicadores de sustentabilidad de los procesos productivos."  
(MAG/DGP, 2002)

- Planificación e implementación de planes de asentamientos campesinos, con criterios de sustentabilidad ambiental y viabilidad económica, social y cultural;
- Crear condiciones para el empleo rural, que permitan el aumento y diversificación del ingreso de familias en proceso de arraigo;
- Instalación y creación de infraestructura económica y social, en asentamientos campesinos en proceso de arraigo;
- Administración de fondos especiales de arraigo, destinados a familias con necesidades básicas insatisfechas; especialmente destinadas a lograr su seguridad alimentaria e iniciar su inserción al mercado<sup>43</sup>.

Las políticas de reactivación de la agricultura familiar están estrechamente relacionadas al Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura Familiar (*PRONADAF*), que busca mejorar la competitividad de las fincas familiares para aumentar sus ingresos en forma sostenible, con criterios de equidad social, facilitando su inserción en la economía nacional.

El *PRONADAF*, componente importante del Plan, tiene como objetivos “propiciar condiciones para el aumento de la capacidad productiva, la generación de empleos y el incremento de ingresos de productores/as del sector de la agricultura familiar, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida, su potenciación en el ejercicio de la ciudadanía y su inserción en la economía nacional”. Los objetivos en cuestión comprenden también la reducción de la distancia entre el productor y el consumidor a través de la regionalización y especialización de la producción y con un flujo dinámico de informaciones de mercado<sup>44</sup>.

Las intervenciones que interesan al *PRONADAF* comprenden: ferias de productores, centros de acopio, microempresas, adopción de sistemas de poscosecha e incorporaciones de riego en pequeñas fincas<sup>45</sup>. Los programas y

<sup>43</sup> Véase MAG/DGP. Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo. Asunción. 2002.

<sup>44</sup> Los objetivos operacionales del *PRONADAF* comprenden:

- Ajustar de políticas públicas a la realidad de la agricultura familiar;
- Viabilizar los sistemas productivos familiares en toda la cadena agroproductiva y comercial, a través de la acción conjunta de la generación y transferencia de tecnología, el crédito y el mercadeo.
- Organizar y fortalecer los servicios de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar.
- Elevar el nivel de profesionalización de agricultores, proporcionándoles nuevos padrones tecnológicos y de gestión.
- Favorecer el acceso de los agricultores familiares y sus organizaciones a los mercados de productos e insumos.

<sup>45</sup> En cuanto al financiamiento de *PRONADAF*, a mediano plazo el Programa prevé la creación de Fondos Especiales para financiar los servicios básicos de apoyo a la Agricultura Familiar; entre los que se destacan lo siguientes:

- Fondo de Capacitación, Extensión Rural y Fomento del Asociativismo
  - Fondo de Crédito para la Agricultura Familiar:
- a) *Arraigo Campesino*; b) *Microempresa Rural*; c) *Agricultura Familiar Capitalizada*

proyectos que tienen prioridad y no están aun diseñados adecuadamente son los referidos a la constitución de nuevas colonias en el marco de una reforma agraria, que es considerada como una palabrota entre analistas y decidores, a pesar de su importancia básica para encarar la pobreza y el hambre.

La consolidación de colonias nuevas, además de las ya previstas en el proyecto “Akarapu’a” que define como población meta 50 colonias de Caaguazú, y la reconversión productiva de minifundios son necesidades prioritarias que no están claramente planteadas. La reconversión productiva requiere inversiones fuertes en recuperación de suelos y la incorporación de cultivos intensivos que pueden absorber la fuerza de trabajo disponible y generar ingreso adecuado, y eventualmente sistemas rústicos de riego.

Los proyectos y programas que ya cuentan con financiación están listados, por lo menos parcialmente en el cuadro 6.1; uno de los proyectos que ya cuentan con financiación es el de Mejoramiento de Tecnología de la Producción Hortícola de Pequeños Productores, que por lo menos potencialmente puede corresponder a la población que está por debajo de la línea de la pobreza. Este proyecto explota un potencial de producción no aprovechado, ya que las frutas y hortalizas no cubren las demandas (*Anexo 5.3*) e ilustra adecuadamente las posibilidades de dinamizar la diversificación productiva de pequeñas fincas.

### **5.2.3.- Atención a grupos vulnerables y población en extrema pobreza**

Este pilar es el que ya es atendido por las políticas sociales vigentes, aunque con la visión de políticas compensatorias, con la orientación ligada a la asistencia social; en el cuadro 6.1 se listan los programas y proyectos ya en ejecución o de próxima ejecución.

Los beneficiarios son los grupos vulnerables pobres y la población en extrema pobreza; esta última llega aproximadamente a un millón de personas, y el 80% reside en áreas rurales. Los grupos vulnerables, conforme al saber establecido elaborado por los organismos de cooperación al desarrollo, comprenden discapacitados, mujeres jefas de hogar, niños y adolescentes en situación de riesgo, adultos mayores e indígenas. La categoría más importante en nuestro país es la constituida por familias minifundistas que operan en explotaciones menores a 5 has. y que conforme al último Censo Agropecuario tienen un tamaño medio de 1,8 has.; en la definición de grupos vulnerables que se encara en el marco de las políticas de lucha a la pobreza deberá incluirse y priorizarse el grupo en cuestión.

En la estimación de la magnitud de la demanda de intervención, debe tenerse en

cuenta que los discapacitados llegan a 549.645, de los cuales una proporción importante tienen disfunciones mentales, las mujeres jefas de hogar representan el 20% de los hogares rurales. Los indígenas, discriminados por todos los sectores incluyendo analistas y decisores, rondan los 100.000.

El programa de atención a estos grupos se propone como objetivos mejorar la calidad de la vida de la población en extrema pobreza y reducir los riesgos de la población vulnerable; el mejoramiento de la inversión en capital humano, básicamente salud y educación, es otro objetivo que corresponde a este pilar de las políticas sociales, que se ocupan de las intervenciones específicamente dirigidas a población pobre y vulnerable; no se trata de crear un nuevo Ministerio para la educación de los pobres o de la salud para los indígenas, por ejemplo, sino de definir adecuadamente las intervenciones, asignarles los recursos necesarios, coordinar las acciones y focalizarlas adecuadamente.

La meta prevista de acá a 5 años es de 12.000 familias en extrema pobreza, 35.000 personas de grupos vulnerables y 1.000 familias en barrios urbanos pobres, que representan menos de 10% de la población en extrema pobreza; esta definición de metas nos indica que el impacto que se puede esperar en términos de reducción de la pobreza, aun en los escenarios más optimistas, es mínimo, de ahí que la equidad en la focalización adecuada es altamente deseable. En el cuadro 6.1 se presentan los programas y proyectos en ejecución y próximos a ejecutarse.

#### **5.2.4.- Políticas de lucha contra la pobreza**

Los factores estructurales e institucionales que causan la pobreza y la exclusión social solo parcialmente pueden ser encarados con el tipo de intervenciones planteadas en los pilares anteriores; las políticas agrupadas en esta sección tienen como objetivo básico revertir los procesos que causan la pobreza, el hambre y la exclusión social y en su mayor parte no requieren grandes inversiones. A lo largo de los tres primeros capítulos se han resaltado procesos, instituciones y mecanismos --que se despliegan en el escenario nacional e internacional-- que causan la pobreza. En las formulaciones que siguen solo llamamos la atención sobre algunas de las intervenciones necesarias en el marco de la lucha contra la pobreza.

Grosso modo las intervenciones necesarias comprenden:

##### *Políticas orientadas a la integración social*

Entendida esta como correspondencia de conductas a normas compartidas entre todos los ciudadanos que establecen derechos y obligaciones, y recuperación de rol de autoridad legitimada.

La desintegración social es un componente de la pobreza, asociada a la carencia de seguridad pública que afecta a los pobres y limita severamente las posibilidades de actividades productivas que generan empleo e ingresos, lo que equivale a decir que la integración social es un componente de la calidad de vida por una parte, y, por otra, es una condición necesaria para encarar acciones indispensables en la lucha contra la pobreza.

Estas políticas deben plantearse como objetivos la recuperación de la seguridad pública, con el control de las conductas criminales y violencia callejera, y la prevención de conductas irregulares que controle su contagio. Las acciones requeridas incluyen la reforma de la justicia penal como una cuestión prioritaria.

### Mitigación de los efectos sociales de megaproyectos.

Históricamente los megaproyectos dañaron severamente las estrategias de sobrevivencia de poblaciones vulnerables, agudizándose su pobreza. Un caso actual es de la represa de Yacyretá que afecta directamente a unas 10.000 familias. En municipios de Itapúa y de Misiones se notan problemas sociales y ambientales serios generados con la elevación del embalse a cota 76, y se tiene prevista la ampliación del embalse y la elevación del nivel a cota 83, con lo cual se agravarán los problemas sociales generados, al alterarse la interacción forzosa que las poblaciones ribereñas mantenían con el área afectada.

Las mismas medidas de mitigación implementadas, como las relocalizaciones de población, contemplaron básicamente intereses empresariales, que tomaron ventaja de la ampliación del mercado de obras públicas que generó nuevos negocios, más que oportunidades de desarrollo para la gente.

Un argumento utilizado para justificar el desinterés de Yacyretá por mitigar los efectos sociales de la represa consiste en el supuesto hecho de que parte de la población que reclama atención es extracensal, vale decir no estaba censada con la población afectada muchos años atrás. Este razonamiento carece de consistencia, si se tiene en cuenta que la dinámica poblacional de la región determina el crecimiento demográfico, que fue ignorado por los negociadores del tratado<sup>46</sup>. Más allá de los argumentos jurídicos y seudojurídicos esgrimidos por la entidad binacional Yacyretá, lo innegable es que los problemas sociales se incrementan en la región y que el Tesoro nacional carece de recursos para mitigar en forma adecuada los problemas sociales que origina la represa.

Todo esto plantea la necesidad de, en el marco de las políticas sociales prioritarias, renegociar el tratado de Yacyretá, de modo a dar intervención al

---

<sup>46</sup> Vale decir que los que eran adolescentes 15 años atrás hoy entraron en etapa de fisión en los hogares paternos y constituyeron nuevos hogares, mientras las parejas ya constituidas en aquel momento expandieron el tamaño de sus familias.

sector privado en la terminación de la represa y el llenado del embalse a cota 83, con la condición de mitigar los efectos sociales y ambientales generados, tal como ha sido planteado en algunas propuestas (Fogel, 2000).

A nivel más general, en estrecha coordinación con la SEAM debe establecer mecanismos efectivos para controlar la vigencia de las normas que obligan a identificar los daños ambientales y sociales de actuaciones, y en su caso mitigarlos.

### Control de agresiones ambientales

#### *Tipos de actuaciones dañinas.*

Diversas son las agresiones ambientales que están provocando degradación social; en el Capítulo 2 se indicaron agresiones ambientales que están agudizando la pobreza. La destrucción del bosque nativo en el Chaco afecta por varias vías a las poblaciones indígenas que dependen de los recursos naturales para su sobrevivencia; también el represamiento de cursos de agua tiene consecuencias negativas en esas comunidades.

En la Región Oriental, el uso masivo e indiscriminado de biocidas altamente dañinos para la salud humana (*organoclorados y organofosforados*) por parte de grandes empresas agropecuarias genera enfermedades, discapacidad, contaminación del medio y destrucción de cultivos de campesinos en el caso de los herbicidas.

En este pilar de las políticas de combate a la pobreza y al hambre se deben contemplar acciones coordinadas con la SEAM y otras instancias de la institucionalidad ambiental, de modo a una aplicación efectiva de la normativa en materia de manejo ambiental, cuya violación es la que está agravando la situación de pobreza, sobre todo en áreas rurales.

#### *Uso indiscriminado de agrotóxicos*

Las intervenciones propuestas tanto las relacionadas con la reactivación productiva como las orientadas a la seguridad alimentaria apuestan a la producción agrícola orgánica, libre agrotóxicos; estas acciones carecerán de sentido si no controlan nuevos daños, teniendo en cuenta que la degradación socio-ambiental en nuestro medio es causada en medida importante por las tecnologías sucias propias de la revolución verde (Fogel, 2001).

A su vez, diversas son las formas de destrucción de los recursos naturales asociadas al uso de biocidas; estos agrotóxicos altamente nocivos son en realidad armas químicas que se originaron en las dos guerras mundiales.

Los abonos nitrogenados solubles de síntesis se originaron en Alemania en la

necesidad de suplir al salitre en la fabricación de explosivos en gran escala. Ya en la Segunda Guerra Mundial las fuerzas armadas americanas buscaron identificar sustancias capaces de destruir cosechas de enemigos; mas tarde estos venenos destruyeron enormes superficies de bosques y cosechas en Vietnam.

El ácido fosfórico que no llegó a usarse como gas de guerra llegó a usarse luego como insecticida para aprovecharse la capacidad ya instalada; el DDT (dicloro-difenil-tricloroetil) fue inicialmente utilizado para controlar la malaria que castigaba a las tropas americanas en el Pacífico.

La industria en gran escala se expandió ya que la destrucción de la microvida de los suelos por los minerales sintéticos, sumado al uso de los herbicidas, permitió la proliferación de plagas y enfermedades, y la demanda de nuevos biocidas<sup>47</sup> con mayor destrucción de la microvida del suelo y la mayor susceptibilidad a plagas y enfermedades. De modo a seguir avanzando la industria química desarrolló el concepto de “dosis de ingestión diaria admisible de venenos” sin considerar los defectos crónicos ni el potenciamiento de un veneno por otro; el reduccionismo de los exámenes toxicológicos es evidente, toda vez que el examen se practica observando un veneno por vez.

Diversas son las clasificaciones de los venenos atendiendo a su toxicidad; la literatura especializada según su composición química especifica los organoclorados, los fosforados incluyendo el herbicida Roundup (glyphosato) del grupo químico fosfito, los herbicidas del tipo Amina y Tordon (2-4 D) del grupo ariloxiacido, carbamatos, etc. La ley 123/91 regula la importación, formulación, distribución, venta y uso de agrotóxicos, y la resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería 97/92 prohíbe la utilización de insecticidas organoclorados; esta resolución cita los insecticidas organoclorados que quedan prohibidos: Aldrin, Dieldrin, Endrin, Eptacloro, Clordan, Metaciclolo, Cancecloro, DDT, HCH, Lindana, Pentacloronofenol.

La Resolución N° 447 del 24 de mayo de 1993 reitera las prohibiciones referidas a organoclorados, pero tomando ya en consideración la resolución N° 12 del Consejo de Ministros del Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE) de fecha 21 de noviembre del 91 por la cual se adoptan normas alimentarias FAO-OMS sobre residuos tóxicos de plaguicidas, para el comercio interregional de productos agrícolas.

En este mismo sentido el Decreto N° 13.861 de fecha 20 de junio de 1996 define como producto fitosanitario “cualquier sustancia o mezcla destinada a prevenir, destruir y controlar organismos nocivos, incluyendo las especies no deseadas de plantas o animales que causa prejuicios o que interfieran en la producción,

---

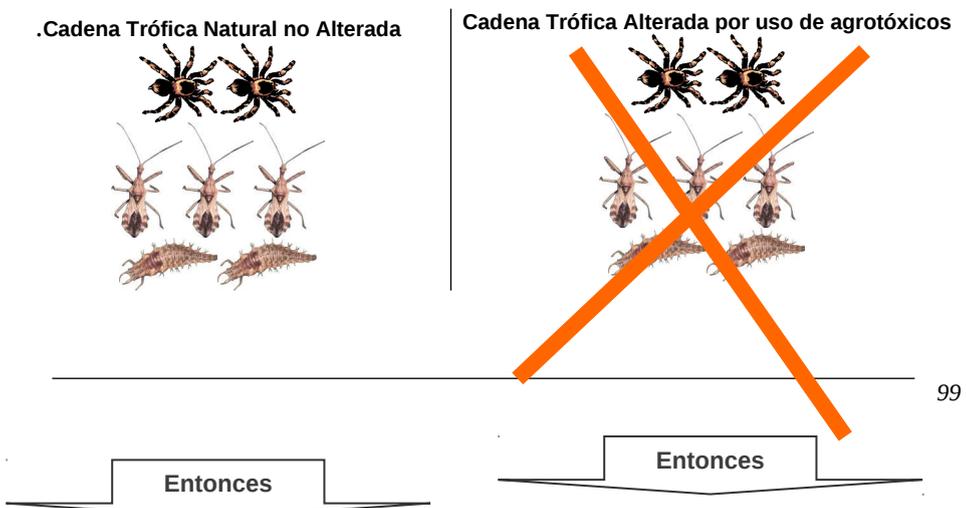
<sup>47</sup> Etimológicamente significa matador de vida.

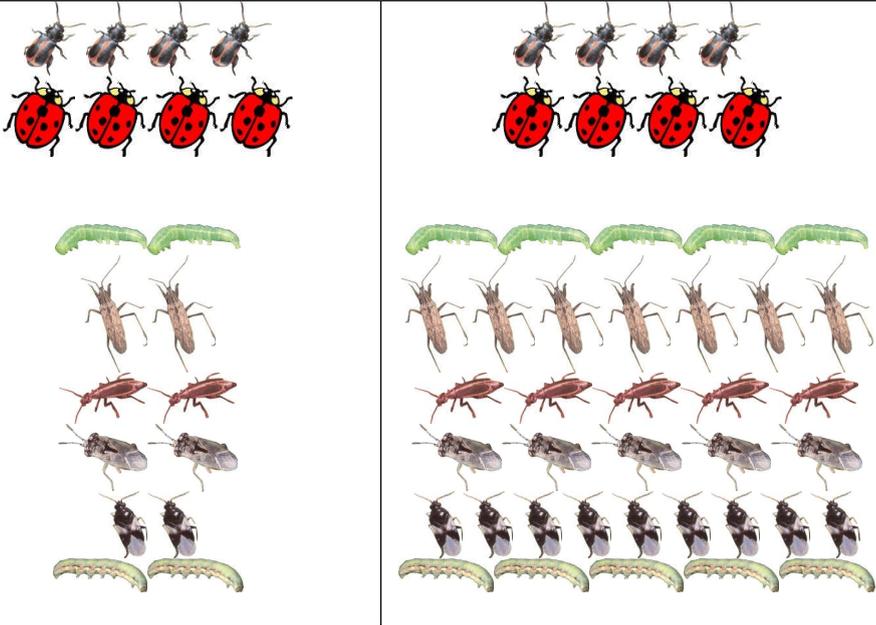
elaboración, almacenamiento de productos agrícolas”. El término incluye coadyuvantes fitoreguladores, desecantes y las sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de la cosecha para proteger los vegetales contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte. La disposición en cuestión también precisa el alcance de pulverización como “aplicación de un producto fitosanitario en estado líquido o de un polvo mojable, disuelto en agua o otros vehículos”.

El hecho que estén prohibidos estos productos organoclorados no implica que las normas en cuestión sean observadas según se deriva de resultados de una investigación de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente); en los estudios en cuestión se detectaron residuos de los mentados pesticidas en peces y en productos hortigranjeros hasta concentraciones 7 veces mayor a los máximos tolerables por la OMS.

En relación a los productos organofosforados debe tenerse en cuenta que en el Paraguay, como en otros países, los consumidores, especialmente de frutas y hortalizas, sufren de un envenenamiento progresivo debido a la aplicación de plaguicidas extremadamente tóxicos, entre ellos los organoclorados están prohibidos, no así los organofosforados. Entre ellos están el monocrotofos, metamidofos y parathion-metilo; el primero de ellos está prohibido en varios países, entre ellos en la Argentina. Estos productos tienen efectos nocivos para los usuarios y consumidores, para los animales y el medio ambiente.

En el país están registrados 32 productos que contienen monocrotofos y en la mayoría de ellos no se utiliza en el nombre comercial la sustancia altamente tóxica. La falta de observancia del “periodo de carencia” y la consiguiente aplicación del plaguicida pocos días antes de la cosecha resulta en intoxicadores en los consumidores. Estos plaguicidas organofosforados matan tanto plagas como insectos benéficos que controlan plagas de cultivos agrícolas. Así, para eliminar la oruga verde de la soja matan decenas de insectos benéficos que controlan otras plagas que aparecen posteriormente en la soja y en otros cultivos; al eliminar el control natural se necesitan varias repeticiones para el control de plagas.





Los predadores generales (chinchas, chinchas piratas, chinchas asesinos, avispas, etc.) se alimentan de una gran variedad de presas (oruga verde, oruga militar. Arañitas., áfidos --pulgones-- y otras plagas) ayudando a reducir o limitar sus poblaciones; otros predadores importantes como los escarabajos (mariquita) se alimentan de ciertas presas<sup>48</sup>.

La respuesta alternativa, el “Baculovirus anticarcia” es inofensivo para el hombre y los insectos benéficos (mosca blanca, ácaros, áfidos); estos plaguicidas son nocivos para la salud de las personas tanto en la aplicación como en el consumo de los productos tratados. Dada la alta toxicidad de estos productos el proyecto Conservación de suelos MAG-GTZ recomendó al Ministerio de Agricultura y Ganadería ya en setiembre de 1999 la prohibición total de estos productos. Podemos suponer que intereses comerciales de la poderosa industria química --incluyendo a los de los importadores locales-- están interfiriendo de modo a evitar la prohibición de estos biocidas.

Ciertos pesticidas organofosforados y carbamatos producen la inhibición de la colinesterasa, una enzima necesaria para el funcionamiento del sistema nervioso de humanos, otros vertebrados e insectos. La exposición humana a estos pesticidas puede darse por inhalación, ingestión o contacto con la piel o los ojos<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Véase University of California. Integrated pest Management for Cotton. California. 1984.

<sup>49</sup> CHOLINESTERASE INHIBITION. A Pesticide Information Project of Cooperative Extension Offices

El 2-4D que produce irritaciones en la piel y en los ojos funciona como herbicida sistémico que controla malezas, y representó el 50% del agente naranja utilizado en Vietnam causante de deformaciones horribles en niños (Lutzenberger, 2001). Estudios hechos demuestran también efectos reproductivos y teratogénicos asociados a exposiciones altas al herbicida, aun que abierta a la controversia investigaciones asocian a la exposición al herbicida consecuencias cancerígenas. Este herbicida es altamente tóxico para aves y organismos acuáticos<sup>50</sup>.

Fueron reportados muchos efectos negativos de los herbicidas; el Bromoxynil absorbida por vía dermatológica causa defectos de nacimientos en animales de laboratorio, es tóxico a los peces y puede causar cáncer en humanos; así mismo se ha probado que el Glyphosate tiene efectos tóxicos para predadores benéficos (arañas, arávidos, lombrices) y peces. Se verifico también la acumulación de residuos de Glyphosate en frutas y tubérculos.

Por otra parte las proteínas producidas por la soja transgénica (resistente al Roundup) puede actuar como alergenos o toxinas y disminuyen su valor nutricional (Altieri, 2.000); además está comprobado que el herbicida Roundup, tiene efecto estrogénico, de hormona femenina que causa alteraciones en la estructura de los cromosomas, tales que en Inglaterra hasta el 13 % de los varones son afeminados, y disminuye la cantidad de espermatozoide hasta un 90 % (Primaveri, 2000).

Estudios realizados indican los altos riesgos para la salud causados por la exposición a plaguicidas durante la gestación y la lactancia; el riesgo más grave de la exposición a plaguicidas y el que más perjudica su desarrollo es el que se da por la vía intra-uterina. La exposición a los efectos de los plaguicidasafectga tanto a las mujeres embarazadas como a sus bebes que se están gestando en sus vientres, de modo tal que la incidencia es mayor en los hijos de quienes aplican plaguicidas --ya que los tóxicos pasan de la madre contaminando el medio en el cual se desarrolla el feto-- y en los niños que residen en lugares con uso intensivo de fungicidas y herbicidas

Cuando los plaguicidas son aplicados en las cosechas, los residuos pasan a los animales, acumulándose en sus tejidos grasos y luego de ser consumidos pasa a los humanos. Los fetos reciben esta misma exposición a nivel intra-uterino, pero para ellos es mucho más peligrosa y puede producir en los recién nacidos defectos en la circulación, respiración, en la conformación urogenital y muscu-esquelética.

of Cornell University, Oregon State University, the University of Idaho, and the University of California at Davis and the Institute for Environmental Toxicology, Michigan State University. Major support and funding was provided by the USDA/Extension Service/National Agricultural Pesticide Impact Assessment Program. [www.orst.edu/cgi-bin/mfs/01/tibs/cholines.htm](http://www.orst.edu/cgi-bin/mfs/01/tibs/cholines.htm).

<sup>50</sup> Véase 2, 4-D. A Pesticide Information Project of Cooperative Extension Offices of Cornell University, Oregon State University, the University of Idaho, and the University of California at Davis and the Institute for Environmental Toxicology, Michigan State University. Major support and funding was provided by the USDA/Extension Service/National Agricultural Pesticide Impact.

La exposición sigue aún después del alumbramiento debido a la contaminación de la leche materna. Muchos compuestos químicos son lipofílicos es decir, se concentran en la grasa del seno materno. Una lista de 200 químicos, incluyendo DDT, PCBs, dioxinas, mercurio, plomo, tolueno, benzenos y xilenos han sido descubiertos en la leche materna. Los estudios demuestran que hay una relación inversa entre el nivel de DDT/DDE en la leche materna y la duración de la lactancia. Niveles altos de estrógenos durante el embarazo impiden la lactancia completa y después del alumbramiento el nivel de estrógenos baja para iniciar la lactancia. El DDT y DDE imitan el comportamiento de los estrógenos en el cuerpo lo que disminuye la cantidad de leche y reducen el tiempo de lactancia.

A pesar de esto la lactancia tiene ventajas incalculables pues provee anticuerpos al infante contra infecciones como la meningitis, infecciones en los intestinos, las orejas medias, del tracto respiratorio, el sistema urinario y diabetes de juventud. También provee protección contra las alergias y el asma, y provee proteínas y lípidos que son necesarios para el desarrollo intelectual. Además la lactancia minimiza el riesgo de cáncer de seno y ovarios en las madres<sup>51</sup>.

Así mismo se detectaron problemas neurológicos originados en la exposición a biocidas, organofosforados y organoclorados. Un estudio reciente fundamenta las preocupaciones sobre los efectos tóxicos en el sistema nervioso de los niños; el hecho que sea muy rápido el desarrollo del cerebro de los infantes y de los niños sus cuerpos son particularmente más vulnerables a las intoxicaciones.

En Sonora, México el efecto de la exposición a plaguicidas es muy serio, se estudiaron dos grupos de niños de 4 a 5 años de edad. Un grupo vivió en el Valle de Yaqui donde los plaguicidas son usados con frecuencia, y el otro grupo en los cerros pequeños que están expuestos solamente a los rociados anuales de DDT para controlar la Malaria. Usando una variedad de juegos y pruebas, investigadores evaluaron la coordinación motora gruesa, fina, el vigor, percepción del espacio y memoria a corto-plazo de los niños. Los dos grupos en el estudio tenían un origen genético, cultural, y alimenticio parecido; llegando a la conclusión que los niños del valle tuvieron mucho menor capacidad en todo lo que fue examinado. Además no dibujaban adecuadamente para su edad; los investigadores averiguaron si esto se debía a la falta de acceso a los materiales de arte encontrando, pero este no fue el motivo. Algunos madres contaron su dificultad para enseñar a dibujar a sus niños.

Los compuestos organofosforados, organoclorados y piretroides eran algunos de los plaguicidas usados en el área. Es por ello que en la leche materna se ha encontrado concentraciones de lindano, heptacloro, exacloruro de benceno, aldrin y endrin en cantidades que excede las normas establecidas por la FAO. El estudio indica que los niños de las áreas agrícolas del Valle del Yaqui tenían desventajas al participar en las actividades normales de su niñez<sup>52</sup>.

Resulta aún mas alarmante el caso de presencia de plaguicidas organoclorados en leche materna; los resultados muestran una situación grave ya que los niveles de contaminación representan un alto grado de peligro por sus efectos mutagénicos,

<sup>51</sup> Véase Enlace N° 44. Abril 1999. [www.geocities.com/rap--al](http://www.geocities.com/rap--al)

<sup>52</sup> Véase Enlace N° 44. Abril 1999. [www.geocities.com/rap--al](http://www.geocities.com/rap--al)

teratogénicos y cancerígenos, sumados a sus efectos en el sistema reproductivo y nervioso. Un estudio realizado en Bolivia demuestra que la presencia de residuos de plaguicidas organoclorados en el tejido graso de los adultos proviene, por lo menos parcialmente de la ingesta de alimentos contaminados de transmisión generacional a través a través de la leche materna.

Las concentraciones encontradas de los plaguicidas contaminantes son variadas (rango = 0.006 - 6.8 ppm). Los promedios medios de concentración de todos los plaguicidas estudiados están por encima de los límites establecidos por la FAO/OMS (0.05; 0.006; 0.006 respectivamente)(10). Más del 95% de las muestras positivas tienen niveles de residuos que superan los límites establecidas. Se encontraron valores de DDD y DDE superiores a los del DDT, por lo que se asume que existe un alto porcentaje de degradación de DDT en el organismo, cuya persistencia al parecer es mayor que la del producto inicial. Sin embargo es mayor el porcentaje de contaminación con DDT que con los otros plaguicidas.

No se encontró relación de la frecuencia de contaminación (% de muestras positivas) con la variable número de hijos; esto no apoyaría la probabilidad de que a través de la lactancia la cantidad de plaguicidas en la leche materna disminuya.

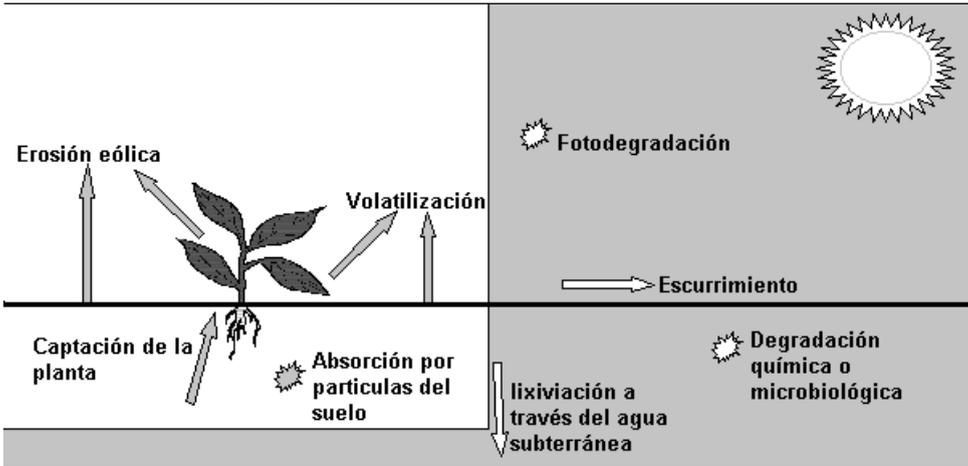
Con la variable ocupación no pudo explicarse la posibilidad de una correlación ya que las madres contaminadas casi en su totalidad son amas de casa y pertenecen a un mismo estrato social, por la misma razón no se pudo establecer correlación con el tipo de ingesta. Estos resultados nos exigen a continuar la investigación en diversos estratos socio económicos y culturales en la ciudad de La Paz y el área rural para poder determinar el grado de contaminación de madres con y sin contacto directo a los plaguicidas.

Los valores encontrados de los plaguicidas son significativos, pero no sorprendentes, si se tiene en cuenta el uso irracional de plaguicidas prohibidos. Estos resultados indican que a pesar de la prohibición existente en el uso del DDT, aldrin y dieldrin, la contaminación con estos plaguicidas es un problema grave. Sin embargo, aún no es posible establecer si la presencia de estos tóxicos en leche humana es de aplicaciones recientes o por la cantidad utilizada antes de la prohibición lo que generó esta acumulación, siendo el DDT el plaguicida contaminante, con mayor frecuencia, cuyo efecto generacional es directo por su presencia en la leche materna, además existen madres jóvenes con leche contaminada nacidas después de la prohibición<sup>53</sup>.

En la discusión de los efectos ambientales de los agrotóxicos debe tenerse en cuenta que los pesticidas se mueven en el aire y acaban en lugares distintos a los del ambiente de aplicación directa, tal como el suelo y el agua. Los pesticidas que son aplicados directamente al suelo van a parar a cursos de agua o incluso penetran los suelos y llegan a los acuíferos, tal como se observa en la Figura 5.1

**FIGURA 5.1.-  
MOVIMIENTOS DE LOS PESTICIDAS EN EL AMBIENTE.**

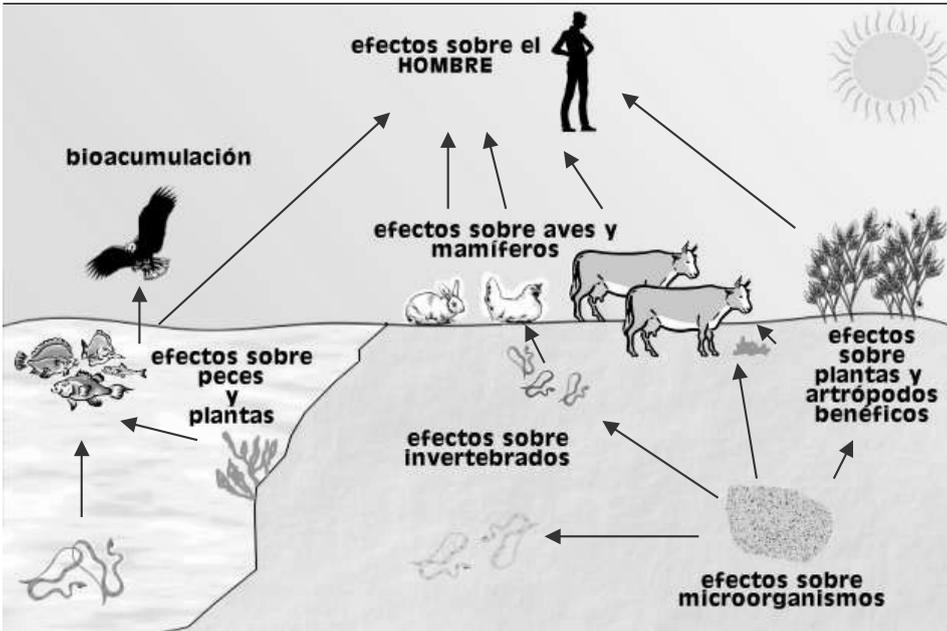
<sup>53</sup> Véase Enlace N° 44. Abril 1999. [www.geocities.com/rap--al](http://www.geocities.com/rap--al)



Los movimientos del pesticida en el ambiente son bastante complejos con transferencias continuas entre diferentes compartimentos ambientales, y en algunos casos puede darse el transporte de pesticidas, dada su volatilidad, a grandes distancias<sup>54</sup>. Es por ellos que la discusión sobre los efectos de los pesticidas debe focalizarse en el aire, en los suelos y en los cursos de agua, sin omitir el efecto en los organismos vivos. Esto es particularmente significativo para los pesticidas que se acumulan en los organismos vivos, tal como puede captarse en cursos de agua como el Clordan, que puede ser captado por organismos que viven en el agua; dado que los pesticidas se acumulan en el organismo esa acumulación se incrementa con el tiempo, y si el mismo es devorado por otro organismo mas elevado también acumula esos pesticidas y puede llegar a niveles mas altos aún. La bioacumulación se observa en la figura 5.2.

**FIGURA 5.2.-  
BIOACUMULACIÓN.**

<sup>54</sup> MOVEMENT OF PESTICIDES IN THE ENVIRONMENT. A Pesticide Information Project of Cooperative Extension Offices of Cornell University, Oregon State University, the University of Idaho, and the University of California at Davis and the Institute for Environmental Toxicology, Michigan State University. Major support and funding was provided by the USDA/Extension Service/National Agricultural Pesticide Impact Assessment Program.



Lo más preocupante es la expansión creciente del uso de biocidas que superó los 85 millones de dólares en 1998 (Cuadro 5.3), muy superior a los 55 millones de dólares de dos años atrás.

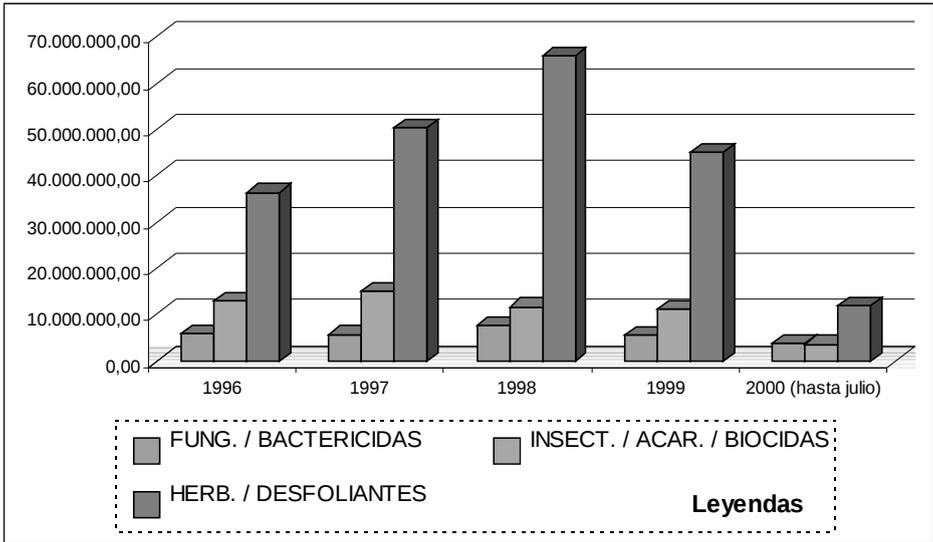
Lo insecticidas importados incluyen los organofosforados altamente tóxicos, cuya comercialización y uso debería prohibirse, según se comprueba observando la composición de las importaciones hasta julio del año 2000.

**CUADRO 5.3**  
**VALOR DE IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS - AÑOS 1996 / 2000 (US\$-CIF)**

PLAGUICIDAS	1996	1997	1998	1999	2000 (hasta julio)
FUNG. / BACTERICIDAS	5.753.013,64	5.707.177,36	7.724.670,44	5.430.802,46	3.752.420,56
INSECT. / ACAR. / BIOCIDAS	12.888.159,43	14.971.074,00	11.729.655,73	11.323.341,36	3.567.604,11
HERB. / DESFOLIANTES	36.441.201,89	50.376.144,24	65.857.366,35	44.953.587,84	11.853.638,65
<b>TOTAL DE PLAGUICIDAS</b>	<b>55.082.374,96</b>	<b>71.054.395,60</b>	<b>85.311.692,52</b>	<b>61.707.731,66</b>	<b>19.173.663,32</b>

Fuente: Dirección de Defensa Vegetal del MAG / ALTERVIDA

**FIGURA 5.3.**  
**VALOR DE IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS - AÑOS 1996 / 2000 (US\$-CIF)**



Fuente: Dirección de Defensa Vegetal del MAG / ALTERVIDA

La contaminación química por los agrotóxicos no es la única causa de la degradación ambiental ya que la misma hace parte de paquetes tecnológicos con otros componentes igualmente destructivos que causan la pérdida de fertilidad de los suelos y la conversión de suelos agrícolas en suelos ganaderos.

**CUADRO 5.4.-  
COMPOSICIÓN DE PLAGUICIDAS IMPORTADOS EN EL AÑO 2000  
(HASTA EL MES DE JULIO).**

<b>INGREDIENTE ACTIVO</b>	<b>NOMBRE COMERCIAL</b>	<b>VALOR (U\$s)</b>
* MONOCROTOPHOS	AZODRIN / SUSVIN	988.287,61
* DDVP / DICLORVOS	DEVETION	7.040,00
* DIMETOATO	PERFEKTION	6.823,62
* FENITROTHION	CUPIFIN	5.958,00
* FOSFURO DE ALUMINIO	PHOSTOXIN	27.209,00
* METAMIDOPHOS	METAMIDOFOS / TAMARON	324.479,80
* PARATHION METHYL	FOLIDOL	64.421,60
* CLORPIRIPHOS	LORSBAN / CROSSER	165.151,61
* PROFENOPHOS	CURACRON	29.028,84
* FENTOATO	ELSAN	2.914,39
* PYRIMIPHOS METHYL	ACTELIC	9.075,00
* ENDOSULFAN	ENDOSULFAN / THIODAN	240.322,50
* GLIPHOSATE	ROUND UP / POLADO	4.646.527,85
* 2,4 D	2,4 D AMINA / DMA6 / U-46	370.970,42
* 2,4 D + PICLORAM	TORDON 101	129.414,37
* PARAQUAT	GRAMOXONE	875.827,68
METCONAZOLE	CARAMBA	844.171,00
EPOXICONAZOLE + CARBENDAZIM	DUETT	703.292,00
TEBUCONAZOLE	FOLICUR / ORIUS	698.016,20
PROPICONAZOLE	TILT	552.820,69
CARBENDAZIM	CARBENDAZIM	320.366,25
THIODICARB	SEMEVIN / FUTUR	396.880,68
CIPERMETRINA	NURELLE / CIPER METRINA / JIMO	410.358,44
ENDOSULFAN	THIODAN	240.322,50
IMAZETAPIR	PIVOT / VEZIR	2.744.284,80
PARAQUAT	GRAMOXONE	875.827,68
ATRAZINA	GESAPRIM / HERBIMIX / TRAC	827.249,27
CLETODIM	SELECT	381.600,00

\* Organofosforado

Fuente: Dirección de Defensa Vegetal del MAG / ALTERVIDA

## **5.2.5.- Seguridad Alimentaria**

### Supuestos y objetivos

El menú de intervenciones elegibles (*planes y proyectos*) para la atención de grupos vulnerables, así como el Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal, contempla la seguridad alimentaria, pero la misma no está suficientemente planteada y, dada su centralidad en las políticas de erradicación del hambre, lo incluimos como uno de los pilares de las políticas y lo ubicamos en el marco de la soberanía alimentaria, y de la protección y promoción de la agricultura orgánica.

La política de seguridad alimentaria estará estrechamente asociada a programas de recuperación de suelos ya degradados y a la reconversión productiva de minifundios, que tendrán impacto además en la generación de empleo y en la reactivación económica

En la propuesta se asume que el derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos básicos, y en esa medida es un deber permanente del Estado, y no una dádiva o prebenda que se expresa ocasionalmente (*normalmente en épocas de elecciones*); la seguridad alimentaria es el estado en el cual todas las personas tienen garantizado, en todo momento, el acceso material y económico a los alimentos indispensables para una vida activa y saludable, conforme a acuerdos establecidos en el marco de la FAO/OMS, que establecen la necesidad de controlar los factores de riesgo que afectan a las personas en peligro de inseguridad alimentaria o malnutrición; la seguridad alimentaria puede plantearse a diversos niveles que pueden ser concebidos como complementarios (*familia, comunidad, región, país*).

Se parte también del supuesto que, dado que las causas del hambre son estructurales, las respuestas deben articular políticas estructurales --de generación de renta, de reforma agraria, de generación de empleos-- con políticas locales, y acciones específicas de combate al hambre incorporadas a las políticas agrarias y de desarrollo de la agricultura familiar (*Da Silva, 2002*).

En la política de seguridad alimentaria que se propone se descarta la pertinencia, en nuestro medio, de la distribución de alimentos con una especie de tarjeta, por su impacto potencial negativo.

Los objetivos básicos de la política propuesta de seguridad alimentaria apuntan a la producción inocua y autosustentada --a nivel de comunidad--, de alimentos en el marco del ejercicio de una soberanía alimentaria sustentada en el fortalecimiento del germoplasma nativo, y protección y promoción de la agricultura orgánica.

### *Los problemas básicos de la inseguridad alimentaria*

El crecimiento de la incidencia de la pobreza extrema --1.000.000 de personas debajo de la línea de la pobreza extrema, de las cuales 800.000 residen en áreas

rurales-- equivale al aumento de la magnitud de la población que no obtiene lo suficiente para cubrir necesidades básicas de alimentación; en ese sentido, y conforme a la Oficina Mundial de Salud, las necesidades de ingesta diaria responden a las especificaciones siguientes:

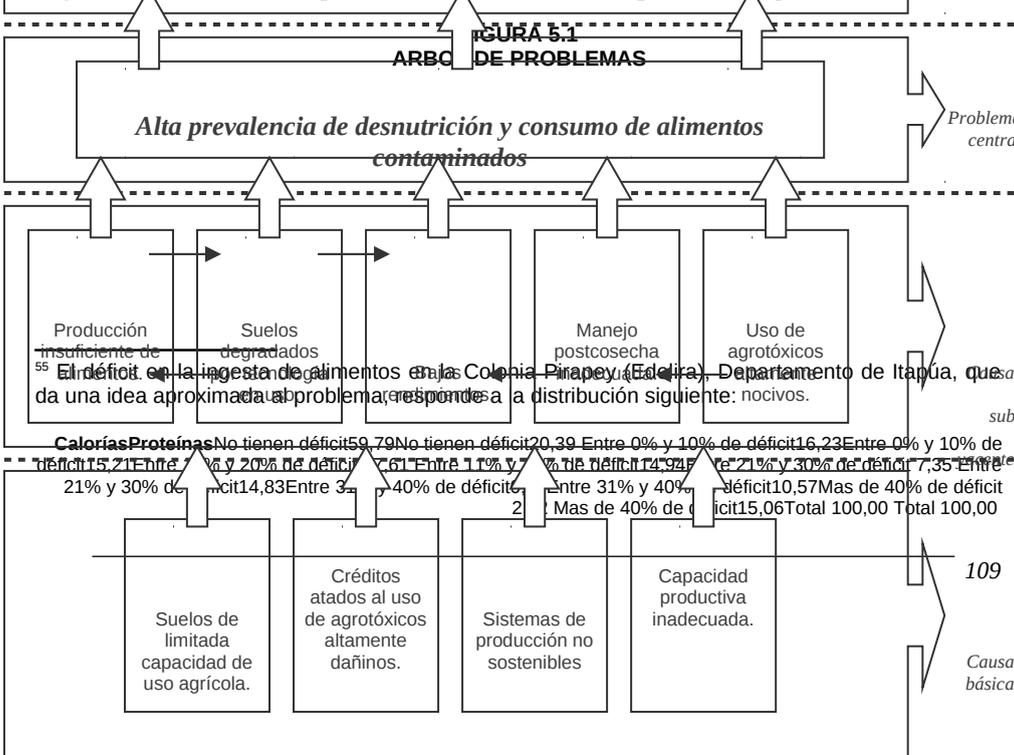
REQUERIMIENTOS DIARIOS		
Calorías	2.194	Kilocalorías
Proteína	57	Gramos
Calcio	164	Miligramos
Fósforo	164	Miligramos

Estos requerimientos se estiman teniendo en cuenta el promedio diario de necesidades nutricionales de las principales categorías de miembros de los hogares, que se desagrega del modo siguiente:

	Energía (kg/cal)	Proteínas (gs.)
Lactantes	750	14
Niños	1.700	23
Varones adultos	2.720	58
Mujeres adultas	2.140	39

Atendiendo al hecho de que la política de seguridad alimentaria deberá concretarse en programas y proyectos, el árbol de problemas que se presenta está referido a un agrupamiento local rural típico, que constituye la unidad más desagregada de intervención. La ingesta de alimentos en los hogares afectados

... por la pobreza severa, además de ser insuficiente, es deficiente en calidad, en la medida que se trata de producción obtenida en parcelas con suelos muy degradados y altos niveles de contaminación química por el uso de agrotóxicos; este es el problema central, a nivel de comunidades o ámbitos de intervención, según se ilustra en la esquemización del árbol de problemas que se inserta.



Las causas subyacentes comprenden la contaminación de los suelos y cursos de agua por el uso indiscriminado de pesticidas por parte de los pequeños productores y los grandes empresarios del entorno, que se traslada a través de la bioacumulación a los alimentos consumidos; los bajos rendimientos y concomitante limitación en la producción de alimentos también contribuyen al problema central.

Las causas básicas del problema alimentario apuntan a suelos de muy limitada capacidad de uso agrícola asignados a la colonización, un sistema de crédito público atado al uso de agrotóxicos altamente dañinos, uso de tecnologías de producción no sostenibles y una capacidad productiva inadecuada de los productores, que no tienen los activos necesarios<sup>56</sup> (*Figura 5.1*).

Por el lado de los efectos, según se consigna en el árbol de problemas que se esquematiza, se observa discapacidad y enfermedades originadas en la desnutrición y contaminación química, diversas formas de degradación social y baja productividad del trabajo.

Volviendo al problema central, puede afirmarse que una alta proporción de la

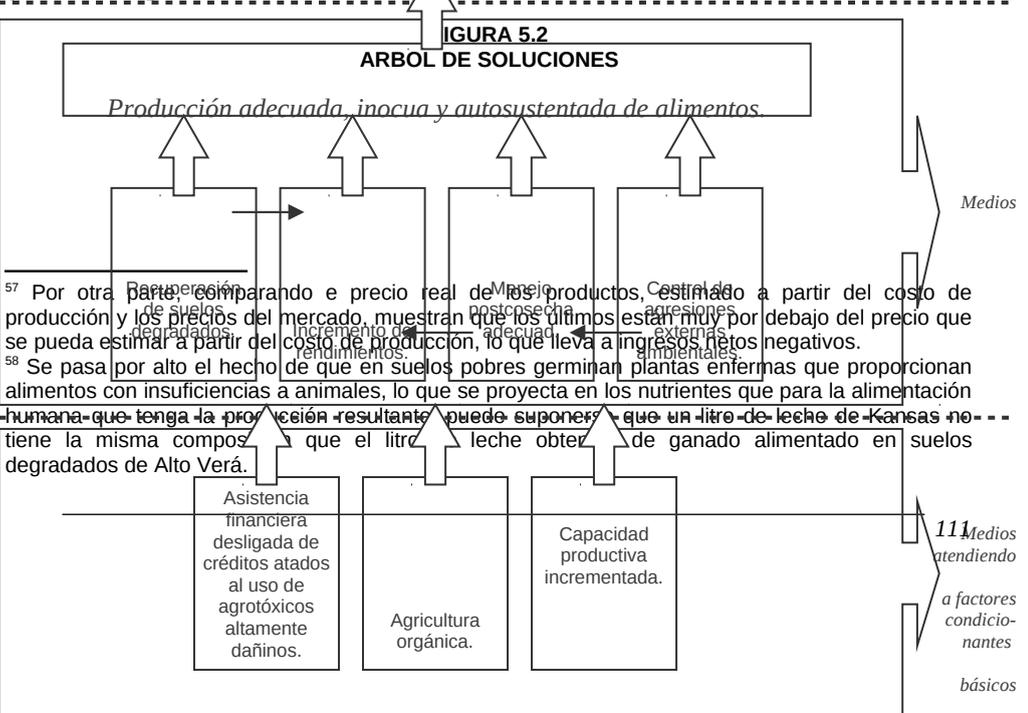
---

<sup>56</sup> La entrega por parte de técnicos del Crédito Agrícola de Habilitación de agrotóxicos altamente dañinos a la salud, como parte de los créditos concedidos a pequeños productores, se encara al margen de las leyes.

población presenta déficit en la ingesta de calorías y proteínas, aunque diferencialmente, ya que la insuficiencia en la ingesta de proteínas afecta aproximadamente el 70% de los hogares pobres, en contraste con el 40% de hogares que presentan déficit en calorías; la diferencia en cuestión se explica por el gran consumo de mandioca, que es rica en calorías en la dieta campesina. Las insuficiencias en materia de alimentación resultan consistentes con el análisis desde unidades familiares campesinas que muestran el proceso de empobrecimiento al comparar los valores medios de ingresos y gastos, ya que las unidades familiares no tienen posibilidades de pagar deudas y remunerar mínimamente la fuerza de trabajo familiar<sup>57</sup>.

En una caracterización de los problemas deben incorporarse las insuficiencias de tipo institucional, ya que las políticas nacionales en materia de nutrición son extremadamente frágiles en su funcionamiento o si se quiere inexistentes, en términos de influencia en intervenciones orientadas a revertir los procesos de desnutrición; no se cuenta con estudios de base sobre la situación de nutrición en el país, y se propone la utilización de distribuciones de peso y talla en relación a la edad de Chile y países centroamericanos, y peor aún en la estimación de nutrientes de alimentos específicos (un huevo, 100 gramos de maíz, etc.) se emplean

resultados de investigaciones realizadas en los Estados Unidos<sup>58</sup>. En el árbol de soluciones (Figura 5.2) siempre referido a nuestra comunidad rural típica, se invierten los problemas esquematizados en la figura anterior y se plantea como objetivo central la disminución de la desnutrición y de consumo de alimentos contaminados, para lo cual se utiliza como medio la producción adecuada, inocua y autosuficiente de alimentos, utilizando la tabla de conversión de alimentos presentada en el anexo 5.4; esa producción adecuada de alimentos es inseparable en el proceso de recuperación de suelos, ya que en suelos pobres solo germinarán plantas enfermas.



<sup>57</sup> Por otra parte, comparando el precio real de los productos, estimado a partir del costo de producción y los precios del mercado, muestran que los últimos están muy por debajo del precio que se pueda estimar a partir del costo de producción, lo que lleva a ingresos netos negativos.

<sup>58</sup> Se pasa por alto el hecho de que en suelos pobres germinan plantas enfermas que proporcionan alimentos con insuficiencias a animales, lo que se proyecta en los nutrientes que para la alimentación humana que tenga la producción resultante puede suponerse que un litro de leche de Kansas no tiene la misma composición que el litro de leche obtenido de ganado alimentado en suelos degradados de Alto Verá.

El mejoramiento de la condición de los suelos permitirá incrementar los rendimientos que están asociados a un manejo postcosecha que impida la degradación, de los alimentos, sobre todo de granos; la producción inocua requerirá de la aplicación estricta de normas de manejo ambiental que prohíben la utilización de biocidas, básicamente productos organoclorados y organofosforados por parte de empresas que rodean a los asentamientos campesinos, que se ven en esa forma imposibilitados de encarar una producción orgánica. Lo planteado responde al marco lógico de la siguiente página.

*Medios atendiendo a factores condicionantes básicos*

En la construcción del marco lógico se considera como objetivo de impacto la producción autosustentada, inocua y sostenible de alimentos, teniendo en cuenta

---

que el proyecto debe generar nutrientes y energía requeridos para una vida sana y productiva y en esa medida libre de sustancias tóxicas; los requerimientos diarios por persona se estiman en 2.194 kilos calorías y 58 gramos de proteínas y micronutrientes.

La autosustentación de la producción supone que los alimentos son procurados mediante el esfuerzo propio con autoayuda o intercambios vecinales, ya que, según se indicó, la dependencia de la provisión regular de alimentos por parte de algún organismo estatal no sería sostenible en el tiempo, más aún para las poblaciones alejadas de los centros urbanos y la misma afectaría la dignidad y autoestima de los beneficiarios.

Se entiende que las personas desvalidas serán atendidas por la comunidad, adecuadamente organizada para cumplir con este objetivo. El objetivo de producto está definido en términos de aumento y diversificación de producción de alimentos, tanto de origen vegetal como de origen animal; son estos productos los que permitirán satisfacer el objetivo de producto y el mismo no es intercambiable solamente con cursos o con distribución de material educativo sobre la materia.

La lógica burocrática deberá subordinarse a los condicionamientos objetivos del medio en el cual se desarrollará la intervención, que podrá requerir un seguimiento técnico mayor de doce meses.

En todos los casos deberán considerarse las características naturales del medio, teniendo en cuenta que los condicionamientos de los ecosistemas en algunos casos son más compatibles con producción animal que con la producción agrícola, tales los casos del Chaco y de las áreas húmedas.

**MARCO LÓGICO DEL PROYECTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN  
COLONIA PIRAPEY ITAPÚA.**

<b>Jerarquía de objetivos</b>	<b>Metas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<u>Fines</u> Mejoramiento de condiciones de salud de beneficiarios	Disminución del 40% de la morbilidad infantil, y 20% de la adulta en general originadas por desnutrición	Variación entre tasas de morbilidad	Fichas de control médico	Funcionamiento de servicios de atención a la salud y saneamiento básico
<u>Impactos</u> Disminución de desnutrición  Producción autosustentada, adecuada, inocua y sostenible de alimentos inocuos para el hogar	-Disminución del 50 % de desnutrición infantil y 30 % de la adulta.  -60 % de los hogares con alimentación adecuada	Variación entre tasas de desnutrición  Proporción de familias con alimentación adecuada.	Estimación de desnutrición a partir peso y talla en relación a la edad. Fichas de control médico Medición directa por muestreo de situación de nutrición	Tratamiento antiparasitario y control de diarreas  Recuperación de suelos desgastados y control de agresiones externas.
<u>Productos</u>				
1- Aumento de producción de alimentos.	Duplicar la producción de cultivos por parcela familiar  Incorporar producción animal y hortícola en 50% de las fincas	Superficie cultivada  Cantidad de rubros alimenticios producidos	Registro de producción de fincas  Registro de producción de fincas	Aplicación efectiva de manejo ambiental  Recuperación de recursos naturales.
2- Productores capacitados en nutrición y horticultura.	50% de productores/as capacitados/as en nutrición y horticultura	Número de productores capacitados/as	Planillas de cursos	Permanencia de la población
3- Fincas cultivadas con rubros diversificados	50% de fincas con al menos 5 cultivos anuales	Número de fincas con sistema de producción diversificados	Planilla de registros de productores	Adopción de la propuesta
4- Productores capacitados en producción animal	100 productores/as capacitado/as en producción animal	Número de productores/as capacitados/as en producción animal	Planilla de actividades de capacitación	Vías de comunicación adecuadas de la población asistida
<u>Actividades</u>				
OP.2- Selección y contratación de capacitadores Capacitación y asistencia técnica  Implementación de actividades de capacitación	Un capacitador contratado  Un curso cada dos meses por comunidad por módulo 8 horas por curso	Capacitador seleccionado  Número de cursos planificados  Número de horas de capacitación implementadas	Contrato firmado  Planes de cursos  Número de productores capacitados y asistidos	Profesionales atraídos por el trabajo   Servicios prestados satisfacen expectativas
OP.3- Asignación de insumos  Asignación de equipos e implementos	Según previsiones del proyecto  Según previsiones del proyecto  ↓	Volumen de insumos asignados Cantidad de implementos asignados	Planilla de entrega  Planillas de entrega	Calidad de los insumos  Estabilidad de Precios

Riesgos de programas de asignación de alimentos a hogares en extrema pobreza

La respuesta en cuestión tendrá consecuencias negativas en la autoestima de la población pobre, que quedará expuesta a un factor más de alienación, además de las dificultades operativas, y los riesgos de fortalecer clientelas políticas; en este punto es pertinente señalar que en programas de seguridad alimentaria establecidos en el Brasil se asignan cupos de alimentos con tarjetas de crédito que les habilita a los beneficiarios a retirar alimentos, ligados a bolsa escolar o de asistencia a gestantes, pero se trata de políticas de emergencia que tienen un carácter temporal, y que establecen criterios de salida de los beneficiarios. Este subsidio se asigna a familias con rentas nulas o muy bajas que se encuentran en situación de pobreza, y los programas están asociados a otras acciones como prestación de servicios comunitarios, y sobre todo están asociados a políticas sectoriales de reestructuración económica.

Los beneficiarios residentes de núcleos urbanos dinamizan el mercado de alimentos proveídos por campesinos pobres (*Da Silva, 2002*). Mal puede extrapolarse a nuestro medio esta experiencia, ya que la población afectada por el hambre se encuentra básicamente en áreas rurales alejadas de los centros de servicios que pueden proveer las tarjetas y de los centros de comercialización de alimentos.

\*\*\*\*\*



## **CAPITULO 6**

# **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE TRANSVERSAL DE LOS PILARES**

### **6.1.- Empoderamiento y participación**

La participación de los pobres en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos y programas pero también de las políticas es un componente transversal a los cuatro pilares enunciados en la propuesta del capítulo 5, en la medida que uno de los factores de exclusión social es la falta de poder político de los pobres, la otra cara de la debilidad de la participación ciudadana; con esto no se propone solo validar propuestas externas o permitir que los pobres manifiesten opinión a escala local, sino más bien se plantea que éstos participen en las toma de decisiones no limitadas estas a micro proyectos, y a intervenciones locales. La participación en la escala local siendo condición necesaria para un combate efectivo a la pobreza no es suficiente, y debe articularse a niveles más inclusivos; por otra parte aún a nivel local el alcance de la participación puede ser más o menos satisfactorio de cara al proceso de intervención en la formulación, ejecución y control de planes de desarrollo.

En esta perspectiva resulta axiomático que sin un empoderamiento efectivo de los afectados por procesos de exclusión social no se podrán revertir los procesos que causan la pobreza y en hambre; ese proceso supone alterar la asimetría en las relaciones de poder que los pobres mantienen con sectores dominantes de la sociedad nacional y del entorno externo. Por otra parte la descomunal corrupción no podrá ser encarada sin fortalecerse la capacidad de los ciudadanos para fiscalizar, denunciar y movilizarse ante hechos de corrupción.

Se entiende que la capacidad que tienen los actores dominantes de determinar el comportamiento de los dominados, en relación a cuestiones relevantes --políticas macro, asignación y transferencia de activo, apropiación y uso del medio físico y biológico, etc.-- se basa en el control de recursos políticos, ideológicos y materiales. El empoderamiento en este planteo alude a la participación efectiva en la redistribución del poder, más allá de las meras consultas, que impliquen incorporación en procesos de toma de decisiones sobre objetivos de desarrollo y asignación de recursos, y el mismo está ligado

al rol del Estado en el desarrollo territorial, que deberá basarse en la negociación de los conflictos.

Se supone que esa negociación estará alimentada en flujo de información necesaria para la toma de decisiones. No se trata de ningún caso de promover la participación de los pobres al status quo y a su legitimación sino precisamente en la intervención de éstos en la modificación de un estado de cosas que es responsable de la agudización de la pobreza y del hambre que afecta a sectores crecientes de nuestra sociedad.

## **6.2.- Estrategias de participación ofrecidas y espontáneas.**

La función de contraloría efectiva que pueda ejercer la ciudadanía a diversos niveles, así como la intervención en procesos de toma de decisión tienen mayor envergadura si se ejercen a través de mecanismos que no corresponden a las formas inducidas u ofrecidas desde el poder, que de hecho se limita a un formato limitado (*beneficiarios que escogen dentro de un menú predeterminado para la ejecución de microproyectos*). Sin duda alguna el potencial, de cara a la lucha contra la pobreza, de las formas espontáneas de participación diseñadas desde abajo, es mucho mayor.

Casos notables son los constituidos por los clubes de trueque de la Argentina que no se limitan a participar en algunos eventos de capacitación ofrecidos sino más bien forman, entendemos que como solución de emergencia, un nuevo sistema de intercambio de servicios y bienes, y de organización de la comunidad. Dado que la gente sabe mejor que nadie cuáles son sus necesidades y en esa medida los clubes en cuestión ajustadas a las necesidades cotidianas de sus socios demuestran una vitalidad notable, y su expansión es tal que se estima en siete millones los que se benefician con el trueque en la Argentina.

Las posibilidades de formas emergentes de participación que se suman a las propuestas desde el orden establecido están efectivamente desarrolladas, que son novedosas no solo en su formato organizativo sino también en cuanto al tipo de intercambio --de bienes y servicios-- que plantean y practican. Un ejemplo notable es el proporcionado por los clubes de trueque que permiten reemplazar el mercado, regido básicamente por el capital, por la reciprocidad entre quienes dan y reciben, y que requiere la constitución y funcionamiento de lazos sociales nuevos, demostrando que otro mundo es posible:

MARIANA IGLESIAS. DE LA REDACCION DE CLARIN. DOMINGO 7 DE JULIO DE 2002. CLARÍN. LA GENTE Y LA CRISIS: LOS CLUBES DE TRUEQUE INCENTIVAN LOS MICROEMPRESARIOS
--

Los que le van ganando la pelea a la crisis con producción propia. Con el trueque del Oeste ya hay gente que elabora fideos, prepizzas y hasta muebles que se canjean en los nodos. Hasta hace poco, esos productores eran desocupados. Y ahora les cambió la vida.

CARPINTERIA. FUNCIONA EN UN GALPON SOBRE LA RUTA 7, MUY CERCA DEL RIO RECONQUISTA. POSTAL DE UN PAIS POSIBLE, LEJOS DE LOS INDICES MACROECONOMICOS.

Unos fabrican fideos, otros prepizzas. Están los que acopian trigo para producir harina, los que cultivan una huerta y quienes serruchan madera en una gran carpintería. Son 70 personas que hasta hace no mucho tiempo estaban desocupadas, desesperadas y desesperanzadas. Ahora volvieron a levantar cabeza. Ahora trabajan: forman parte de los primeros microemprendimientos que surgieron en el Club del Trueque Zona Oeste.

Así, el sistema que nació en Argentina hace siete años con el objetivo de promover el intercambio de productos y servicios a través de créditos (el vale impreso por la red para hacer las transacciones) y que ya sedujo a cinco millones de personas en el país parece dar un paso más en el oeste. Allí no se trata simplemente de trocar pastafrolas por empanadas o remeras por zapatillas sino también de producir a gran escala y crear fuentes de trabajo real. Estas son las primeras experiencias, pero quienes están al frente de ellas aseguran que "estos microemprendimientos asociativos son los que van a sacar a flote al país".

Esa es la opinión de Fernando Sampayo, fundador y directivo del Club del Trueque Zona Oeste. Se trata de una red que nació en 1997 con 7.000 socios, que hoy cuenta con 400.000 miembros que se reúnen a diario en 1.300 nodos (los lugares donde se hacen los intercambios) y que mueven al mes unos 13.500.000 créditos.

Lo que resulta no es solo un tejido social nuevo ya que con nuevas normas que rigen relaciones sociales emergentes se construye una nueva cultura, que se va formando en la medida que el intercambio en base al trueque pasa a ser regido por la solidaridad, la confianza mutua, la reciprocidad y no por el capital. A contra corriente de lo planteado por Kliksberg (2001), para quien el capital social con sus redes de cooperación, reciprocidad, solidaridad y confianza, tiene un enorme potencial benéfico para el desarrollo al facilitar las transacciones en el mercado, para los asociados a las redes de trueque el capital social existe a pesar de la lógica del mercado. El objetivo de los clubes de trueque no es el lucro sino la sobrevivencia.

Las formas emergentes de organización social constituyen respuesta a situaciones de crisis que afectan a desocupados sin ingresos que no pueden adquirir en el mercado bienes y servicios necesarios, y que para sobrevivir recurren al trueque; una proporción alta de ellos perteneció a las capas medias de la población afectada por la crisis en la economía y en la sociedad, que parecen terminales que anuncian el fin de políticas neoliberales.

El sistema de intercambios, que en realidad se seguía observando en culturas consideradas primitivas, requiere relaciones de solidaridad y confianza --que

torna más densas y numerosas las relaciones sociales--, y organizaciones más complejas que las asociaciones voluntarias conocidas hasta ahora.

En estos clubes se encuentran todo tipo de historias. Muchas son de personas pobres que encontraron allí la salvación: la única posibilidad de comer y vestirse sin manejar dinero en efectivo. Pero en realidad la mayoría refleja a una clase media que supo vivir tiempos mejores gracias a un trabajo por entonces estable, y que de a poco comenzó a caer. Y en general, el que decide involucrarse en un club es porque tocó fondo, porque se quedó sin trabajo, porque no encuentra consumidores para vender lo que produce o porque no tiene pesos en el bolsillo para comprar ni lo más básico como es la comida o la ropa.

La historia de Sampayo se ajusta a este último grupo de gente. El hombre, de 52 años, era un empresario: vendía accesorios para peluquerías y le iba muy bien. Llegó a tener un auto importado y una casa en un country. Pero el efecto Tequila del 96 lo mató. Entonces llegaron las hipotecas y entró en convocatoria. Fue su hermana quien le habló del trueque, un mundo desconocido para él. "Fuimos a un nodo de Ituzaingó y me interesó su funcionamiento. Me di cuenta de que podía llevar cosas que me habían quedado de mi empresa y cambiarlas por comida", dice.

Así fue como este hombre casado y padre de Ariel, de 28 años, comenzó a trocar peines, pinzas para depilar, limas de uñas, tijeras y gorros para claritos por todo tipo de alimentos que le permitían llenar la heladera. "La base del trueque es brindar la posibilidad de cubrir las necesidades más primarias. Pero a mí se me ocurrió ir un poco más allá y motivar distintos microemprendimientos para producir y dar trabajo", cuenta Sampayo. Así, el enorme galpón que tenía alquilado el club en Paso del Rey para guardar las mesas de los nodos se dividió en dos y se convirtió en una carpintería y en una fábrica de prepizzas. Hoy allí, sobre la ruta 7 y muy cerca del río Reconquista, se puede ver a los trabajadores serruchando madera y amasando bollos.

No son los únicos microemprendimientos del club. También hay una fábrica de fideos secos en General Rodríguez, un molino donde se acopia trigo y se fabrica harina en Rojas y una huerta en Laferrere.

Esta última se lleva adelante junto a Cáritas. "Es que con Cáritas ya somos grandes socios y trabajamos codo a codo. Hace poco nos pidieron bancos para un comedor y se los hicimos. También nos cambiamos cosas cuando ellos reciben grandes donaciones de un solo producto. Entonces nos dan una parte y nosotros les damos fideos", explica Sampayo.

"El país va a salir a flote con una economía de microemprendimientos asociativos que deben convertirse en cooperativas para ser sustentables. Eso es lo que nos falta, salir al mercado. Pero no hay antecedentes de eso en nuestro país, así que estamos buscando la forma jurídica para hacer los estatutos. Igual, yo creo que en menos de un año vamos a estar vendiendo nuestros productos en pesos, además de los créditos", asegura el directivo.

"Los nodos de ayer eran lugares destinados a trocar mercadería y artesanías, pero con posibilidades muy limitadas. Nosotros tenemos una visión futurista y creemos fervientemente que este sistema traerá grandes soluciones a nivel nacional. Pero para eso debemos demostrar que realmente somos una comunidad de prosumidores", explica Sampayo. El hombre sabe que esta propuesta va a generar ciertos conflictos

con empresarios y comerciantes del mercado formal, pero se ataja: "Estamos hablando de gente desesperada, de personas que están fuera del sistema y estos microemprendimientos generan trabajo. De esta manera esa gente subsiste y no mendiga ni hace marchas ni manifestaciones. Además, nuestra idea es que estén bien en regla, que tributen, pero un nuevo monotributo más bajo y que se pague sólo cuando se trabaja"

### **6.3.- La participación organizada en la gestión de programas y proyectos a nivel distrital y regional**

Tal como se indicó existen riesgos que la participación se agote en su proclamación como principio, en su verbalización, y la única forma de controlar ese riesgo es iniciar la participación de la sociedad civil constituyendo Consejos Distritales y Departamentales de Desarrollo que resulten de la articulación de la sociedad civil y del Estado; en buenas cuentas sin mecanismos adecuados que operacionalicen las propuestas de participación todo quedará en un discurso que se limita a enunciar postulados.

La operacionalización de la participación ciudadana en cuestión, que viabilice la apertura de espacios de participación en procesos de tomas de decisión políticas en las estrategias de lucha contra la pobreza está planteada en términos de referidos Consejos Distritales y Departamentales de Desarrollo que entrelace a expresiones de la sociedad civil (*Juntas Vecinales, organizaciones gremiales, cooperativas, organizaciones de mujeres, etc.*) y de los gobiernos municipales y departamentales, de modo a facilitar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y monitoreo de las acciones de desarrollo.

La constitución y funcionamiento de estos Consejos están establecidos en el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo y mas específicamente en el Programa de Desarrollo de la Agricultura Familiar, PRONADAF; estos emprendimientos utilizan como enfoque la gestión espacial de programas, la descentralización y la participación<sup>59</sup> y plantean la participación en el diseño, implementación o ejecución y fiscalización de programas y proyectos, algunos de los cuales ya cuentan con financiación .

El referido Plan Agropecuario y Forestal concreta la participación a través de mecanismos que comprenden la integración hacia los gobiernos departamentales y municipales, y la integración con gremios de productores y productoras, de modo a posibilitar la intervención efectiva de la ciudadanía en

<sup>59</sup> Véase MAG/DGP, Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo. Asunción. 2.0002, aprobado por Decreto N°17.303 del 24 de Mayo de 2002.

la formulación, ejecución y monitoreo de planes, programas y proyectos; algunos de ellos listados en el cuadro 6.2 ya cuentan con financiación y están en ejecución.

La necesidad de intervención efectiva de expresiones de la sociedad civil está establecida en compromisos internacionales, que comprende convenios de préstamos, y en el caso de las intervenciones incorporadas al referido plan agropecuario, en el Decreto N° 13.303/02 que otorga base legal a los "mecanismos de integración entre sector público, los gobiernos departamentales y municipales, el sector privado y la ciudadanía organizada para implementar políticas descentralizadas y participativas en el ámbito rural".

En el artículo primero del referido Decreto se establece la aprobación del "Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del campo, como marco orientador de la política de desarrollo sostenible del ámbito agrario del Paraguay" y que hace parte integrante del Decreto (*Anexo 6.8*); es importante resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario que asigna competencias y atribuciones a articulaciones del Estado --a nivel nacional, departamental y municipal--.

Mas allá de las imperfecciones que puedan identificarse en el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo es importante notar que el mismo permite, con base legal cierta, la intervención efectiva de expresiones de la sociedad civil indicando en términos operativos las modalidades que puede tomar esa participación, que por cierto constituye un primer paso importante. La mentada integración con los gobiernos departamentales y municipales tendrán concreción a través de actividades que comprende, secuencialmente los pasos siguientes:

1. FIRMAS DE CONVENIOS MARCOS DE COOPERACIÓN:

En donde se establecerán los compromisos mutuos para llevar a cabo el proceso de descentralización, se establecen roles y las áreas principales de acción. Por este medio, se materializa el interés político del trabajo conjunto y se definen las reglas de juego para su consecución.

2. PROMOCIÓN DEL PLAN:

Una vez suscrito los Convenios, se iniciará la promoción del Plan, en torno al objetivo de compatibilizar las Políticas Agrarias Nacionales, con las políticas de desarrollo Departamental, en el marco del modelo de Desarrollo Sustentable y Participativo propuesto por el MAG. La promoción incluye la construcción de consensos entre los Actores Locales; en una primera etapa, entre los miembros del Gobierno Departamental, Actores Departamentales y funcionarios públicos del sistema MAG en la región. En una segunda etapa, se promocionará la iniciativa, a nivel de Distritos, de tal manera, que autoridades y referentes sociales y económicos de los Distritos;

puedan tener la oportunidad de conocer en detalles: el alcance del Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo impulsado por el.

### 3. CONFORMACIÓN DE CONSEJOS DISTRITALES:

En forma conjunta con los Gobiernos Departamentales, se apoyará la conformación de CONSEJOS DE DESARROLLO LOCAL, cuya Misión principal será la de servir como un estamento de concertación de acciones, articulación de programas, de seguimiento y evaluación de actividades y la participación ciudadana.

Los Consejos integrarán representantes de entidades públicas y privadas, de organizaciones de productores/as, y de la ciudadanía organizada; con mecanismos de integración y funcionamiento propios de acuerdo a las modalidades concensuadas por los Actores Locales.

Una vez constituidos los Consejos Distritales los planes y proyectos integrados al Plan Agropecuario y Forestal serán coordinados y canalizados a través de los mismos, como forma de garantizar que las intervenciones respondan a las necesidades y demandas locales.

La formulación de planes de desarrollo rural local siguiendo la metodología participativa que responda al objetivo de aprovechar al máximo el potencial de la zona es otra función de estos consejos distritales, conforme a los lineamientos que siguen y que debemos entender no son limitativos:

Las bases para elaborar los Planes de Desarrollo Local, serán los resultados de diagnósticos levantados por la misma comunidad, las orientaciones estratégicas del Gobierno Departamental, las orientaciones y programas del Plan Agropecuario y Forestal y; otros planes de desarrollo a nivel nacional ya formulados. En una primera etapa, se promoverán los Planes de Desarrollo de nivel ESTRATEGICO, que permitan a los pobladores del Distrito, identificar los principales problemas de la zona, sus potencialidades, las oportunidades del mercado, las actividades económicas de mayor impacto, los agentes económicos de la región, la infraestructura del área y el nivel de organización de la población, entre otros. Estas informaciones permitirán diseñar los EJES estratégicos de desarrollo en cada distrito; los cuales serán sistematizados y analizados en forma conjunta a nivel departamental, formulando en consecuencia el Plan Estratégico Departamental.

El Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura Familiar, PRONADAF, se propone mejorar la complementariedad de proyectos y servicios del MAG financiados con préstamos vigentes y recursos ordinarios, y sus funciones están parcialmente enumeradas en el anexo 6.9.

**CUADRO 6.1.-  
MATRIZ DE ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES.  
(LISTA TENTATIVA – DICIEMBRE 2001)\***

NIVEL NACIONAL			NIVEL DEPARTAMENTAL			NIVEL MUNICIPAL		
ATRIBUCIONES								
NORMATIZACIÓN POLÍTICA	COORDINACIÓN	OPERACIÓN / EJECUCIÓN	NORMATIZACIÓN POLÍTICA	COORDINACIÓN	OPERACIÓN / EJECUCIÓN	NORMATIZACIÓN POLÍTICA	COORDINACIÓN	OPERACIÓN / EJECUCIÓN
MAG/	DEJEC	DEAG	Consejos de Desarrollo Depart.	SOB	DEAG	Consejo de Desarrollo Distrital	CTDP	OLSPA
SSA	CIAF	DINCAP		SAG	SAG	Juntas Vecinales de productores/as	MUNIC	Cooperativas
CNAF		DG		SDEAG	Cooperativas		Juntas Vecinales de productores/as	ONG'S
		DIPA		CTCID	ONG'S			Gremios
		DNCA			Gremios			Asociaciones de Productores/as
		DIA			Asociaciones de Productores/as			EMPRES
		DPP			EMPRES			Juntas Vecinales de productores/as
		DEA			PROVE			UTT'S
		DISE			DIA			Organizaciones de Base
		DC			DEA			PROVE
		DDV			CAH			COMERC
		PNA			FDC			MPYMES
		PNMRN			BNF			P.FAM
		CAH			ORMIC			ESCLOC
		FDC			IBR			
		BNF			SENACSA			
		ORMIC			PROY/R			
		IBR			MPYMES			
		INCOOP			UNIV			
		ECTI'S			BPRIV			
		ECFI'S						

(\*) Extraído del anexo 6.7

La matriz de asignación de competencias y atribuciones del Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura Familiar, incorporado al Plan Agropecuario para el Desarrollo del Campo, aprobado por el Decreto mencionado, establece competencias en materia de normatización y fijación de política así como en la ejecución de programas y proyectos a Consejos Departamentales de Desarrollo, a cooperativas, ONGs y gremios en el nivel departamental, mientras en el nivel municipal se incorporan los Consejos Distritales y las Juntas Vecinales en el ámbito de normatización, de coordinación de acciones y en el de la ejecución, según matriz que se incorpora<sup>60</sup>.

Llama la atención que en la referida matriz el nivel nacional esté reservado a instituciones del sector público, lo cual no impide que en el perfeccionamiento de las estrategias de lucha contra la pobreza y el hambre se definan instancias de articulación entre el estado nacional y representantes de organizaciones de los grupos carenciados, organizaciones nacionales campesinas y de pobladores urbanos básicamente.

En cuanto al tipo de proyectos y programas que pueden canalizarse a través de los consejos distritales de desarrollo el listado presentado en el Cuadro 6.2 es ilustrativo aunque no exhaustivo y el mismo nos informa sobre intervenciones, muchas de ellas ya con financiación disponible. De la naturaleza de la participación que se promueve se deriva claramente que se puede proponer nuevos proyectos y programas, y de hecho el diseño de planes distritales y departamentales que si están previstos en el Plan Agropecuario Forestal supone la identificación de acciones pensadas tanto con impacto para el mediano plazo como también en el corto plazo, que permita alimentar la participación en proyectos de mayor envergadura, como son los de recuperación de recursos naturales.

La vinculación con los Gobiernos Departamentales y Municipales se llevarán a cabo mediante la ejecución de las siguientes actividades:

A partir de la conformación de los CONSEJOS DISTRITALES, todos los programas y proyectos implementados en el marco del Plan Agropecuario y Forestal serán canalizados y coordinados en el nivel local, a través de los mismos; a fin de asegurar la mejor coordinación posible y responder eficazmente a las necesidades y demandas locales.

4. PLANES DE DESARROLLO LOCAL: Se formularán Planes de Desarrollo Local, siguiendo el enfoque participativo y visión integradora e incluyente, con el objetivo de orientar las acciones hacia el aprovechamiento pleno de los potenciales de la zona.

5. CAPACITACIÓN DE PROMOTORES / AS DE DESARROLLO LOCAL<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Véase Anexo 6.7

<sup>61</sup> . Véase Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal, citado.

Para posibilitar la formulación y gerenciamiento de los Planes Estratégicos locales se capacitarán a líderes y técnicos locales, en diferentes temas que permitan mejorar el capital humano y social de las comunidades y garantizar la sostenibilidad del proceso.

6. Priorización de las Acciones:

El ritmo del proceso de integración hacia los Gobiernos Departamentales y Municipales, estará en función a la demanda que surjan, de los Actores Locales; tanto para la suscripción de Convenios, como para la conformación de Consejos Distritales y formulación de Planes Distritales.

El MAG paralelamente, adecuará sus programas y sistemas operativos para que una vez formulado los planes locales, pueda responder con eficiencia y eficacia a las demandas locales relativa a su ámbito de intervencion.

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA**

<b>Áreas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
<b>1. Atención a grupos vulnerables y extrema pobreza</b>						
PROPAIS II	33.000.000	2003 / 2008	6.600.000	12.000 familias con 3 o más NBI 35.000 personas en grupos vulnerables Mejoramiento de barrios. 1000 familias en barrios urbanos.	SAS	Todo el País
<b>Desarrollo organizacional y fortalecimiento institucional.</b>						
<b>Capacitación de líderes en diseño y ejecución de proyectos</b>					SAS / Gobernación / Municipios	
<b>Promoción de acciones de rendición de cuentas y monitoreo</b>					SAS / Gobernación / Municipios	
<b>Fortalecimiento organizativo de comunidades</b>					SAS / Gobernación / Municipios	
Promoción de acciones de contraloría ciudadana					SAS / Gobernación / Municipios	
Promoción de políticas y acciones					SM / SAS	
Promoción de liderazgo femenino					SM / SAS	

(\*) Intervenciones aún no diseñadas

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Areas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
<i>Desarrollo de áreas críticas</i>						
Programa de salud primaria					MSP y BS	
Salud infantil					MSP y BS	
Salud materna					MSP y BS	
Salud reproductiva					MSP y BS	
Agua potable					SENASA / MSP y BS	
Proyecto Piloto de Desarrollo comunitario (PRODECO)	10.000.000	2003 / 2006	2.500.000	7.700 Hogares pobre vulnerables 18.500 beneficiarios directos	SAS	Itapúa, Misiones, Ñeembucú
Programa de mitigación de impacto social de Yacyretá	4.000.000	2002 / 2004	1.333.333		SAS / Yacyretá	Itapúa, Misiones
Mejoramiento EEB / Escuela de Alto Riesgo	44.000.000	2001-2005	8.800.000	95% (tasa de matrícula) 78%(tasa de retención)	MEC	Todo el país
Mejoramiento EEB						
Fortalecimiento de la Educación Inicial y Preescolar	1.500.000 US\$			80% (tasa de matrícula del preescolar)	MEC	
Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar en el Departamento de Caaguazú - AKARAPU'A	18.100.000	1999-2005		14.000 familias 50 colonias	CE/IBR	Caaguazú
<b>Fortalecimiento de la Educación Inicial y Preescolar</b>	1.500.000			85%(tasa de matrícula de preescolar)	MEC	Todo el país

(\*) Intervenciones aún no diseñadas  
Continúa...

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Areas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
<b>Alfabetización</b>	100.000				MEC	Todo el país
PRANTM				2000 familias	SAS	
*CAPACITACIÓN LABORAL						
<b>2.- Desarrollo Rural.</b>						
2.1.- Tenencia de Tierra.						
2.2.- Ordenamiento Territorial						
Programa de Desarrollo de la Región Oriental - 2KR (Etapa 21)	3.000.000				Gobierno del Japón	
2.3.- Constitución de Asentamientos Campesinos.						
*CONSTITUCIÓN DE NUEVAS COLONIAS						
Sistema de registro				20% (población en pobreza extrema)	SAS/ Gobernaciones y Municipios	
2.4.- Fondos de Inversión social para el Arraigo Campesino.						
Asentamientos integrales			1200000 0	3000 familias	IBR	

(\*) Intervenciones aún no diseñadas

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Areas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
Proyecto de Desarrollo Rural de Caazapá	2.000.000	2000-2004		2000 fincas	GTZ/MAG/DGP	Caazapá
Proyecto de Desarrollo Rural en zonas críticas <sup>4</sup>	18000000	2000-2002		20.000 familias	Crédito Chino/PNUD-MAG	San Pedro, Caazapá, Caaguazú, Concepción, Misiones.
Aumentar la inversión.					CNPFE/MH/STP	
1.7.- Mejoramiento de la Infraestructura básica en el Medio Rural.						
Extensión de red de cobertura				46% (Déficit)	SENASA	
<b>2.- Desarrollo de la Agricultura Familiar.</b>						
2.1.- Extensión Agraria y Mercadeo						
Capacitación y asistencia técnica ligada al crédito		Hasta 2003		12.500 familias/ 60 organizaciones		
Fondo de micro finanzas			1.750.000 US\$ Financiamiento anual	10.000 familias (500 empresas por año integradas por 10 familias promedio)	FDC	

(\*) Intervenciones aún no diseñadas

<sup>4</sup> Véase Anexo 6.4

Continúa...

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Áreas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
Tambo Comunitario Nueva Mestre	250.000				ASES-CE	Bajo Chaco
Proyecto de Autodesarrollo de Ybycuí	800.000				KOIKA	Paraguari
2.2.- Crédito Rural para el Arraigo Campesino						
2.3.- Crédito para la Microempr. Rural						
Promoción de empresas campesinas / inversión	14.000.000		4.500.000 US\$. Costo anual	10.000 familias (500 empresas por año integradas por 10 familias promedio)	FDC	Región Oriental
2.4.- Crédito para la Agricultura Familiar Capitalizada						
Programa de Tecnificación y Diversificación Campesina <sup>3</sup>	10.000.000	2001-2006		Socios de Cooperativas del Norte, Cnel. Oviedo, La Norteña, Ycua Mandyyú, Quiindy, La Barrereña.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/MAG	.....
Programa de agricultura familiar					MAG	
2.5.- Reactivación de fincas Algodoneras						

(\*) Intervenciones aún no diseñadas

---

<sup>3</sup> Véase Anexo 6.3

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Areas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL) <sup>2</sup>	25.650.000	1998-2003		20.000 productores	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/MAG	Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú
PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA						
2.6.- Inversiones Rurales Comunitarias (IRC)	11.000.000	2000-2003		Familias rurales con por lo menos 2 NBI	Banco Mundial/MAG/DIN CAP	Todos Región Oriental, menos Misiones, Central y Ñeembucú
2.7.- Fomento del Asociativismo.						
2.8.- Educación Agraria.						
Proyecto de recursos naturales.					MAG	
Promoción de proyectos locales					Municipios/SAS	
2.10.- Desarrollo de Productos y mercados para el sector del agricultura familiar.						
2.11.- Gestión de Proyectos Integrados.						

(\*) Intervenciones aún no diseñadas  
Continúa...

<sup>2</sup> Véase Anexo 6.2

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Áreas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
2.12.- Formulación y coordinación de políticas de apoyo a la agricultura familiar.						
<b>3.- Apoyo a la Producción Competitiva.</b>						
3.1.- Fomento de Clusters Productivos.						
3.2.- Campañas de Fomento de Rubros Agropecuarios.						
3.3.- Crédito Agropecuario Forestal y Agroindustrial.						
3.4.- Control de calidad y Sanidad Agropecuaria.						
3.5.- Informaciones Agrarias.						
3.6.- Semillas Mejoradas						
Proyecto sobre investigación de la soja	4.500.000				JICA	
3.7.- Promoción de Exportaciones.						
Aumentar las exportaciones						
3.8.- Desarrollo de Tecnología Agropecuaria y Agroindustrial.						
Mejoramiento de la Tecnología de la Producción Hortícola de Pequeños Productores	4.000.000				JICA	

(\*) Intervenciones aún no diseñadas  
 Continúa...

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Areas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
Irradiación de Formación de Tecnología- Diseño de la Investigación Agrícola	8.000				CIMMYT, Mexico	
3.9.- Formulación y coordinación de acciones de políticas de la producción competitiva agropecuaria.						
<b>4.- Institucionalidad Agraria</b>						
4.1.- Consertación y Coordinación de políticas sectorial y macroeconómicas						
Programa de Fortalecimiento del Sector Agrícola - II Etapa PG - P14	131.000.000	1999-2005			Japan Bank/MAG/BNF	Todo el país
4.3.- Reformas institucionales						
4.4.- Cooperación Externa						
4.5.- Comunicación Social						
4.6.- Fortalecimiento del Potencial Humano del Sistema MAG II.						
<b>6.- Conservación y recuperación de RRNN y de la Biodiversidad.</b>						
*RECUPERACIÓN DE SUELOS EN LA AGRICULTURA CAMPESINA						
<b>Proyecto de micro-cuenca</b>					MAG	

(\*) Intervenciones aún no diseñadas  
Continúa...

**CUADRO N° 6.2**  
**INTERVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REACTIVACION PRODUCTIVA (continuación)**

<b>Áreas / Objetivos</b>	<b>Inversión Total en US\$</b>	<b>Periodo de Ejecución</b>	<b>Inversión Anual</b>	<b>Metas</b>	<b>Org. Fin./ Ejec.</b>	<b>Región / Depart.</b>
<b>Áreas protegidas</b>					SEAM / GEF / Municipalidad / ONG	Todo el país
Proyecto Administración de Recursos Naturales <sup>5</sup>	50.000.000	1995-2002		7.200 Flias. campesinas	Banco Mundial/MAG	Itapúa - Alto Paraná
Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales					KfW	
Desarrollo Sustentable del Chaco Paraguayo (PRODECHACO) <sup>1</sup>	14.800.000	4 años		Población Chaqueña	CE	Chaco
Proyecto de Desarrollo Rural Medio Ambiental del Sur de Pilar (DERMASUR)	4.500.000				JICA	Ñeembucú
6.2.- Programa de riego en la Agricultura.						
6.3.- *PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA						
5.4.- Programa de Forestación y Reforestación						
Plan Maestro para el Plan de Reforestación de la Región Oriental	3.000.000				JICA	Región Oriental
5.5.- Programa de Manejo Sustentable de Bosques Nativos.						

Fuente: En base a Aurelio Varela, "Políticas sociales, lucha contra la pobreza y reforma del Estado"; y Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo. MAG / DRP

<sup>5</sup> Véase Anexo 6.5

<sup>1</sup> Véase Anexo 6.1



# CAPITULO 7

## LA PARTICIPACIÓN LOCAL

### 7.1.- El alcance de lo local

En el capítulo anterior se discutieron las posibilidades y modalidades del fortalecimiento de la participación ciudadana, condición básica para la ejecución e implementación de las políticas de lucha contra la pobreza. Se señaló que no era suficiente la participación en el plano municipal, aún siendo ella muy importante, porque los actores que causan la pobreza se desplegaban en un escenario mayor y requieren intervenciones en arenas que están más allá de los municipios. En este capítulo se enfatiza el plano local que constituye el punto de partida inevitable del proceso participativo; así como la intervención de la ciudadanía en el espacio definido por los municipios es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la participación ciudadana en espacios más inclusivos, el paso previo para la constitución y el fortalecimiento de mecanismos de participación a escala municipal es la organización local.

El alcance que se da a la localidad varía, ya que en algunos casos se lo utiliza como intercambiable con municipio<sup>62</sup>, aunque en la literatura sobre desarrollo local se alude a vecindario con límites reconocidos por sus propios pobladores que desarrollan un sentido de pertenencia, y que normalmente coinciden con compañía o colonia en áreas rurales y con barrio en áreas urbanas. Estos agrupamientos son relativamente autosuficientes socialmente, generan un sentido de identidad de sus miembros y como mínimo suelen contar con una capilla, una escuela y en algunos casos un puesto de salud.

En cada localidad o vecindario existen diversas asociaciones, voluntarias algunas y de integración forzosa otras, que representan a sectores del vecindario y no a la comunidad en su conjunto; entre las primeras están los comités de agricultores, juntas de saneamiento, de mujeres, y, entre las segundas, las cooperadoras escolares; otras organizaciones tienen existencia inevitablemente efímera, ya que duran tanto como la consecución de los objetivos que se proponen, como el caso de las comisiones pro camino o comisiones pro electrificación. Las organizaciones que representan al vecindario en su conjunto son las que con las asociaciones de tipo gremial deberían integrar los Consejos Distritales de Desarrollo, y las mismas con la denominación de “Juntas Comunales de Vecinos”

---

<sup>62</sup> Así por ejemplo el Art. 166 de la Constitución Nacional establece que las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica, que tienen dentro de su competencia autonomía política.

están reconocidas por la Ley Orgánica Municipal<sup>63</sup> que en su artículo 80 enumera sus funciones:

Art. 80.-Son funciones de las Juntas Comunales de Vecinos:

- a) coadyuvar con la Intendencia Municipal en la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos;
- b) percibir tributos municipales y otros recursos en virtud de autorización escrita de la Intendencia Municipal, en la que se establecerá, en especial, la forma de percepción y los plazos de rendición de cuentas;
- c) informarse de las necesidades del vecindario y transmitir las a la Intendencia, como también las propuestas de soluciones;
- d) desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo;
- e) colaborar con la Intendencia Municipal para el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones municipales difundiendo su contenido entre los vecinos; y,
- f) cooperar con la Intendencia en el cuidado de plazas, parques, playas municipales y otros lugares de esparcimiento público, así como en los programas de arborización.

En el caso de colonias muy extensas y pobladas es razonable trabajar con agrupamientos menores (*Colonia x Primera Línea, Colonia x Ampliación, Colonia x Sector Norte, etc.*); lo importante es que a la hora de abrir un espacio de participación a nivel municipal no se fragmente la sociedad civil en una gran cantidad de organizaciones, teniendo en cuenta que por ejemplo en Yhú solamente la cantidad de colonias constituidas es de 24.

Independientemente de la base legal de las articulaciones de gobiernos municipales y sociedad civil discutidas en el Capítulo 6 en el marco de la referida ley, los municipios vienen reconociendo las comisiones vecinales, con la condición de verificar la realización de las asambleas periódicas; las comisiones vecinales suelen tener una duración anual, y el reconocimiento de las mismas por parte de los intendentes no es sino la homologación de los acuerdos de los vecinos, convocados a asamblea de modo que todos estén enterados.

En relación al funcionamiento de estas organizaciones, la referida ley caracteriza estas organizaciones en diversas disposiciones:

<b>Sección Cuarta</b>
-----------------------

---

<sup>63</sup> Véase Ley N° 1.294/87.

### De las Juntas Comunales de Vecinos

Art. 75.- Las Juntas Comunales de Vecinos serán creadas e integradas por Resolución de la Intendencia Municipal y tendrán asiento en las Compañías y Colonias. Sus autoridades serán nombradas por el Intendente.

Para la creación e integración de las Juntas, así como para el nombramiento de sus autoridades, se requerirá el acuerdo de la Junta Municipal.

Art. 76.- Los límites jurisdiccionales de una Junta Comunal de Vecinos serán establecidos en la Resolución que la crea.

Art. 77.- La creación de la Junta Comunal de Vecinos está condicionada al grado de desarrollo social, económico y comunitario del lugar y la real necesidad de su funcionamiento.

Art. 78.- Las Juntas Comunales de Vecinos estarán compuestas por seis personas caracterizadas de la Compañía o Colonia, que no estén afectadas por las inhabilidades previstas para ser miembro de las Juntas Municipales.

Contarán con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales.

Se reunirán semanalmente o al menos dos veces al mes y se labrarán actas de sus sesiones.

Las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos.

Art. 79.- Las Juntas Comunales de Vecinos tendrán su propia organización administrativa de acuerdo a la resolución que dicte la Intendencia Municipal.

Dentro de sus posibilidades económicas y de acuerdo a sus necesidades, y previa autorización de la Intendencia, podrán contar con funcionarios rentados.

-----

Art. 81.- Los inmuebles, muebles, herramientas y útiles adquiridos por las Juntas Comunales de Vecinos formarán parte del Patrimonio de la Municipalidad. Estas Juntas no podrán enajenar ni gravar estos bienes sin la debida autorización de la Intendencia Municipal.

Art. 82.- La Intendencia Municipal reorganizará las Juntas Comunales de Vecinos por las siguientes causas:

- a) por graves irregularidades en la administración;
- b) por incumplimiento de sus funciones; y,
- c) por acefalía.

Art. 83.- El Intendente Municipal deberá reunirse cada dos meses con la Junta Comunal de Vecinos representadas como mínimo, por su Presidente y uno de los miembros. El resultado de estas reuniones será hecho público en los asientos de dichas Juntas y deberá ser informado a la Junta Municipal.

Art. 84.- La integración de las Juntas Comunales de Vecinos se hará en forma que los partidos políticos estén representados, en lo posible, en la misma proporción que en el seno de la respectiva Junta Municipal.

Art. 85.- La integración de las Juntas Comunales de Vecinos será propuesta al Intendente Municipal por una Junta de Vecinos, convocada y presidida por el Intendente o su representante.

En cuanto a las condiciones que operacionalicen la participación a través de estas asociaciones voluntarias que representen a vecindarios, deben tenerse en cuenta restricciones bastante fuertes en las poblaciones afectadas por situaciones de pobreza extrema, que son precisamente las que deben participar en el diseño de las intervenciones en su ejecución y monitoreo, en la medida que las mismas se planteen en el marco de políticas de lucha contra la pobreza.

En estos agrupamientos locales con prevalencia de la población pobre con frecuencia no solo es escasa la participación, sino que no existen asociaciones voluntarias espontáneamente constituidas y en su caso las organizaciones promovidas por agentes externos tienen poca vitalidad; en la formulación pertinente debe tomarse en consideración el hecho de que la escasa capacidad de gestión de entidades ejecutoras y gobiernos municipales débiles dificulta los necesarios procesos de construcción de competencias para la autogestión de poblaciones locales y organizaciones funcionales de base, y paradójicamente la capacidad de demandar servicios sociales disminuye en relación inversa a la pobreza, circunstancia que determina la escasa o nula visibilidad de las demandas sociales más urgentes.

Más concretamente, solo por un error inicialmente sintáctico puede hablarse de “comunidades”, como si se trataran de agrupamientos locales integrados internamente, con mecanismos de decisión y acción y normas compartidos; la idea casi idílica de comunidad de los manuales no se corresponde con agrupamientos locales que encontramos en la realidad, que están marcados por pobreza extrema, que suelen caracterizarse por situaciones de anomia en cuanto ausencia de un sistema de normas compartido que regule las conductas, que se corresponden con la atomización social de personas que tienen una red limitada de relaciones sociales.

En buenas cuentas, la participación, que es indispensable para que las políticas de lucha contra la pobreza y el hambre tengan un impacto mínimo, supone intervenciones desde esas políticas de modo a constituir en muchos casos las comunidades inexistentes en un primer momento; en la medida que estos agrupamientos sean dejados de lado porque no están bien organizados se estarían aumentando las inequidades, en tanto se privilegie a los vecindarios ya integrados internamente, que se asemejen a lo que en la literatura se califica como comunidad. Si este fuese el producto de políticas de combate a la pobreza, se

trataría de un completo despropósito.

Con la intervención orientada a la promoción de organizaciones comunitarias y a su fortalecimiento se busca revertir situaciones que condicionan negativamente la participación organizada de colectividades pobres en la identificación, ejecución y evaluación de acciones de desarrollo comunitario, tomando en consideración el hecho de que la participación comunitaria es uno de los puntos cruciales en los proyectos de lucha contra la pobreza.

## **7.2.- El empoderamiento de organizaciones de base**

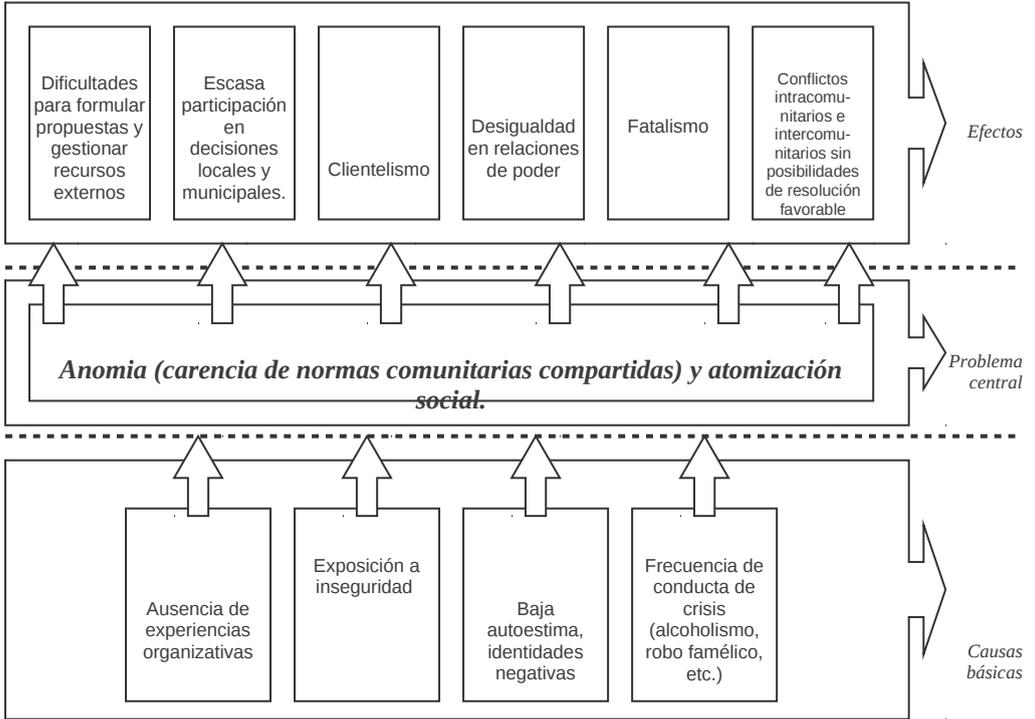
El empoderamiento que se busca de los sectores sociales vulnerables afectados por situaciones de pobreza extrema implica alterar la asimetría en las relaciones de poder en las que están insertos y que por definición les resulta desfavorable; la alteración de las relaciones marcadas por su desigualdad supone identificar cuáles son las colisiones de intereses de estas poblaciones con los de grupos externos, algunos de los cuales se originan en la apropiación, uso y explotación de recursos naturales. El proceso de construcción de capacidades de estos agrupamientos locales para que puedan iniciar un proceso que permita atacar los factores que los están empobreciendo supone, obviamente, partir de un diagnóstico básico que permita determinar cuáles son las estrategias de sobrevivencia que están en desarrollo y cuáles son los factores que les están empobreciendo; solo a título ilustrativo podemos imaginarnos la situación de un imaginario vecindario *Yryvú Rekohá* con prevalencia de población en situación de pobreza extrema, que se encuentra a mitad de camino entre una colectividad en descomposición y otra relativamente integrada.

Las identidades negativas, lo que los otros quieren hacer de los muy pobres, constituye la dimensión sociocultural de la baja autoestima, y están ligadas a prejuicios y discriminaciones que se remontan ya a la experiencia colonial, de modo tal que el fatalismo, que es una de sus consecuencias, es una orientación que se basa en esa experiencia histórica, que indica que los esfuerzos y propuestas desde abajo, de los pobres, no tienen consecuencias prácticas; esto hasta hoy, cuando los expertos de las organizaciones de cooperación certifican que las poblaciones carenciadas siguen equivocándose, en tanto se aparten de las recetas proporcionadas desde el saber establecido.

El problema central de *Yryvú Rekohá* es la descomposición social que tiene dos caras: desde el punto de vista cultural la ausencia de normas compartidas que definan obligaciones y derechos, y el formato y funcionamiento de mecanismos comunitarios de decisión y acción, y desde el punto de vista social la

atomización, que implica pocas relaciones sociales y muy superficiales. Además de las causas básicas ya indicadas son visibles las frecuencias de conductas de crisis (*alcoholismo, robo famélico, etc.*), la inseguridad pública creciente y la ausencia de experiencias organizativas.

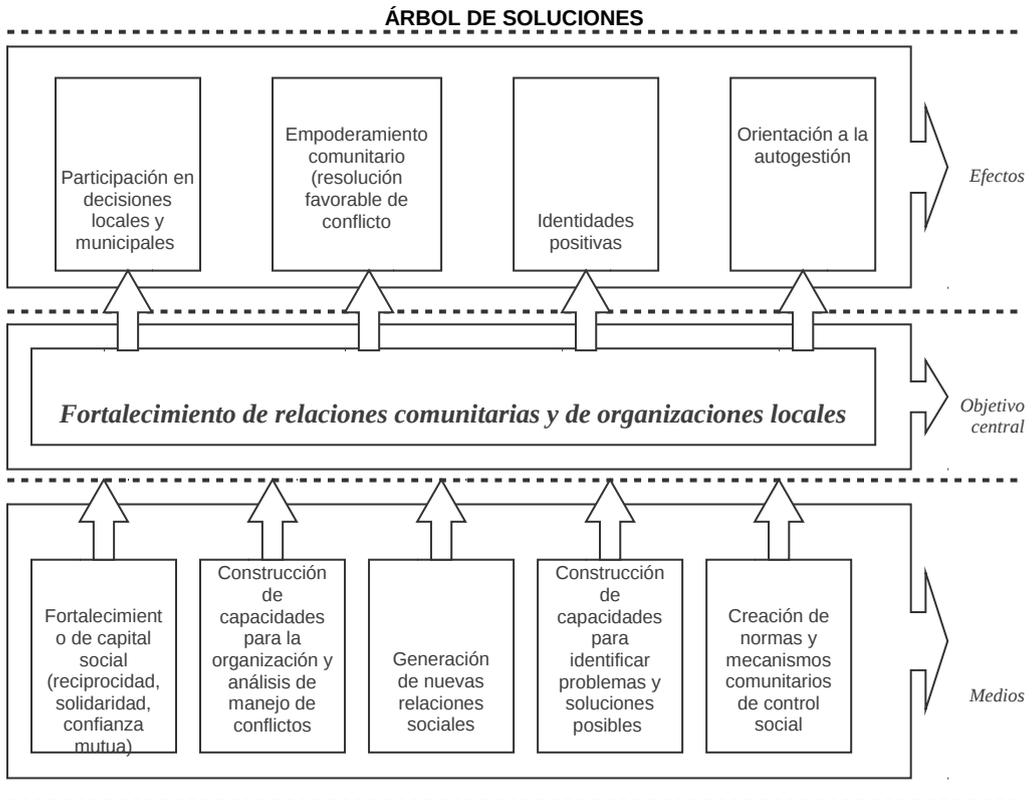
**ÁRBOL DE PROBLEMAS DE YRYVU REKOHA (Hipotético)**



Por el lado de los efectos, tenemos la inevitable inserción de estos segmentos de población pobre en relaciones de clientela, en la medida que necesitan protegerse de situaciones injustas, la desigualdad de relaciones de poder, sobre todo con grupos externos a la comunidad, que les impide resoluciones favorables de los conflictos, tanto con otros sectores del propio vecindario, como con agentes externos. A las consecuencias mencionadas del problema central debemos sumar la escasa participación en decisiones a escala local y municipal, y las dificultades para formular propuestas y gestionar recursos externos.

En cuanto a las intervenciones que deben darse en las fases iniciales del desarrollo de estrategias de lucha contra la pobreza, en las mismas deben necesariamente proponerse el fortalecimiento de relaciones comunitarias y de organizaciones locales, en una suerte de apoyo para el fortalecimiento

organizativo, siguiendo en lo posible las pautas indicadas en el *Árbol de Soluciones* en el cual, en realidad, se invierte el *Árbol de Problemas*. Los medios básicos previstos incluyen: fortalecimiento del capital social comprendiendo relaciones de reciprocidad, solidaridad y confianza mutua, que suelen expresarse en circuitos de satisfacción de necesidades, que deben ser identificados adecuadamente.



El proceso de construcción de capacidades para identificar problemas y soluciones posibles deberá referirse a los problemas concretos de los vecindarios en los cuales se focalizan las intervenciones, teniendo en cuenta que por lo menos el 70% de la población rural es analfabeta funcional y en esa medida no son conducentes los métodos que supongan capacidad lecto-escritora, por más que los expertos estén muy compenetrados con su manejo.

Dado que los procesos de empoderamiento están referidos a relaciones que los sectores de la localidad mantienen con otros grupos, deberán considerarse las destrezas necesarias para el análisis de conflictos. Si las relaciones sociales son escasas y poco densas en el diagnóstico, en esa medida los medios deben incluir

la generación de nuevas relaciones sociales que sean más densas que las preexistentes; la inexistencia de normas compartidas solo puede resolverse con la creación de sistemas normativos que respondan a los problemas concretos que les afectan a los vecindarios, incluyendo desde luego los de seguridad pública.

Por el lado de los efectos, la intervención deberá tener como punto de llegada una participación efectiva del vecindario, a través de mecanismos comunitarios adecuados, en decisiones en el plano local y en el plano municipal (*presupuesto participativo, propuestas para los gobiernos municipales, etc.*), además del empoderamiento del vecindario en términos de resolución favorable de conflictos, identidades positivas y una orientación a la autogestión en contraposición a la inserción en relaciones de clientela y al fatalismo identificados en la situación anterior a la intervención.

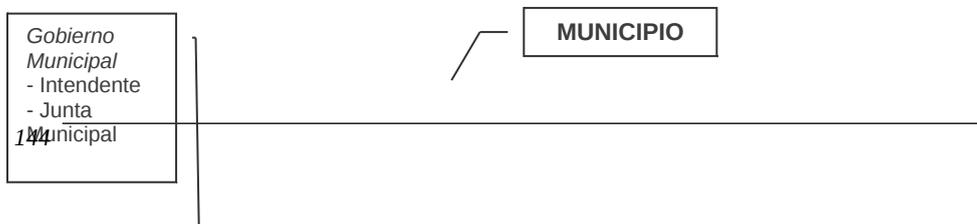
### 7.3.- La articulación gobierno municipal- organizaciones de la sociedad civil

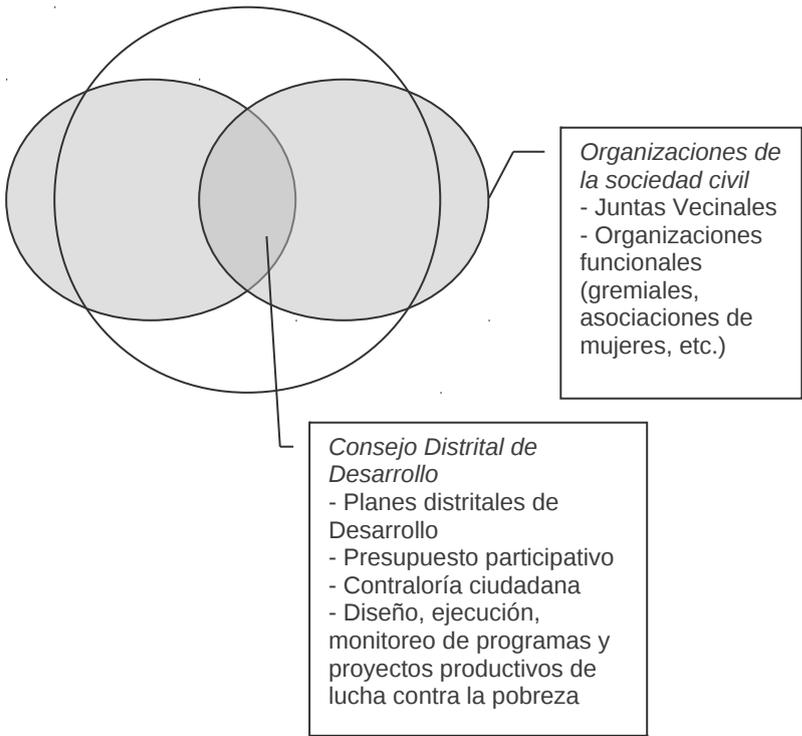
La operacionalización de la participación ciudadana, atendiendo a la base legal ya presentada, supone la articulación efectiva de los gobiernos municipales con las organizaciones de la sociedad civil, básicamente juntas vecinales constituidas conforme a la Ley Orgánica Municipal, que representen al vecindario en su conjunto, y organizaciones funcionales que se desenvuelvan a nivel de distrito, tal el caso de organizaciones de mujeres u organizaciones de gremios campesinos.

De la articulación mencionada resulta el Consejo Distrital de Desarrollo que tendrá en el ámbito de sus competencias la elaboración, ejecución y monitoreo de planes distritales de desarrollo, la elaboración de presupuestos participativos, el monitoreo efectivo de las acciones de desarrollo relacionadas en el municipio, y el diseño ejecución y monitoreo de programas y proyectos productivos de lucha contra la pobreza. Las funciones de este Consejo Distrital de Desarrollo citado precedentemente no son taxativas, pero las mismas deben ser consideradas, en la medida que interese la implementación efectiva de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza y el hambre, que de otro modo quedaría en el nivel retórico, de lo que debe decirse para conseguirse dinero sin interesar realmente lo que ocurre con la pobreza, y eso sería realmente perverso.

FIGURA 7.1

#### ARTICULACIÓN GOBIERNO MUNICIPAL- ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL





\*\*\*\*\*



## **CAPITULO 8 ASPECTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS DEL FORTALECIMIENTO DE RELACIONES SOCIALES Y PROMOCIÓN DE ORGANIZACIONES EN LA ESCALA LOCAL**

### **8.1.- Caracterización y diagnóstico de agrupamientos locales.**

Antes de cualquier intervención que busque revertir procesos de degradación en la escala local se precisa de una caracterización de las relaciones que los pobladores mantienen entre sí y con agentes externos, en la medida que las mismas tienen relevancia en el desarrollo de estrategias de sobrevivencia, y en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida. Se entiende, en esta perspectiva, que no tiene sentido proponer la misma estrategia de intervención a situaciones muy diferentes, así como no sería razonable recomendar la misma receta a pacientes con dolencias de naturaleza distinta.

La literatura especializada presenta diversas técnicas y métodos utilizados en diagnósticos rápidos; en estas formulaciones solo se llama la atención sobre aspectos de la cuestión que con frecuencia son tratados muy superficialmente.

### **8.2.- La añoranza de la comunidad de los tiempos dorados y la ligereza conceptual.**

Un enfoque muy arraigado refleja una añoranza de situaciones del pasado que en el mundo de hoy se reproducen raramente. El mismo idealiza comunidades locales en los que tienen vigencia normas que regulan las conductas de sus miembros que dan vida al colectivo; esa visión casi idílica, que se encuentra en los manuales de las organizaciones de cooperación al desarrollo, imagina colectividades locales relativamente homogéneas, cohesionadas internamente, que constituyen comunidades --con el alcance que les da la literatura clásica en ciencias sociales-- que permite evocar una armónica polifonía de la pobreza.

En el contexto de esa ligereza conceptual el discurso oficial pasa a privilegiar la consulta y la participación de la sociedad civil sin mayor discusión de su alcance según niveles de intervención<sup>64</sup>, sin considerar los procedimientos y criterios para la selección de los consultados ni la rendición de cuentas sobre los procesos y resultados de las consultas<sup>65</sup>.

### **8.3.- Los agrupamientos locales históricos y la construcción de una tipología.**

En contraposición a la referida idealización tenemos en la realidad diversas situaciones que justifican la construcción de una tipología que pueda considerar entre sus rasgos estructurales típicos variables tales como: nivel de pobreza, exposición a formas de exclusión social, antigüedad del asentamiento, estrategias de sobrevivencia prevalecientes, organización social, y exposición a procesos de degradación ambiental.

Los tipos ideales de colectividades locales que sean elaborados, en base a datos secundarios, permitirá seleccionar casos para ser estudiados con mayor profundidad, de modo a validar la construcción en cuestión y obtener un conocimiento más acabado de las situaciones locales, que posibilite el diseño de cuanto menos un menú de intervenciones de fortalecimiento de relaciones sociales y organizaciones locales, que permita responder a necesidades típicas; así, en algunos casos se deberán promover organizaciones locales y en otros casos será suficiente fortalecerlas<sup>66</sup>. En los estudios de casos se podrán combinar técnicas y métodos de Diagnósticos Participativos Rápidos.

En la construcción de la tipología debe tenerse presente que la degradación social es también moral, y que con la reciprocidad y la solidaridad en circuitos determinados coexisten el conflicto y la fragmentación y que en ciertas situaciones aquellos valores ganan más fuerza cuando ciertos grupos enfrentan a otros<sup>67</sup>. En realidad el vecindario más que en su acepción de comunidad puede ser

---

<sup>64</sup> En este sentido debe tenerse presente que no es lo mismo la intervención en el diseño de la que se da en la ejecución y en el control de las mismas, así como difieren la consulta y participación en la escala local, la regional y la nacional.

<sup>65</sup> Sobre este punto véase Carlos Benavente Gómez en Conferencia electrónica sobre estrategia de reducción de la pobreza del BID, 2002.

<sup>66</sup> La utilización de tipos ideales es planteada en estas formulaciones con el alcance que le da Max Weber, especialmente en Economía y Sociedad (varias ediciones).

<sup>67</sup> Un caso ilustrativo es el observado en el último Censo de Población y Vivienda, ocasión en la cual diez grupos locales Mbyá Guaraní asentados en el Departamento de Itapúa se negaron a ser censados en una notable afirmación étnica que indica que ellos no son paraguayos (mayoría no indígena), pero esa resistencia a intentos de asimilación compulsiva expresan también fragmentación interna, ya que se trata de grupos desprendidos de colectividades mayores. La reacción expresa debilidades y fortalezas, ya que desde el punto de vista interno legitima el liderazgo en tanto es eficaz para defender la ocupación y en la medida que deje de serlo conducirá a una nueva

visto como un campo de tensiones y disonancias, y en algunos tipos los mismos pueden estar configurados por fragmentos contrapuestos, con pobladores insertos en distintas clientelas, que compiten por recursos escasos (oportunidades laborales, acceso a recursos naturales, etc.), y en esa medida tienden a mantenerse en ciertos nichos impidiendo el acceso de otros. En estas circunstancias la cooperación coexiste cara a cara con el conflicto, fundado en nuevas y viejas rivalidades y pertenencia a clientelas y confesiones religiosas distintas.

Por lo menos en uno de los tipos ideales, con los cuales serán comparados los vecindarios estudiados, los agrupamientos locales están marcados por su historia de discordias, rivalidades, malquerencias, y con pobladores sin capacidad lectora, que en esa medida tienen baja autoestima y grandes dificultades para salir del círculo vicioso que incluye conductas de crisis.

En situaciones de descomposición social se observan casos de robo famélico y formas más violentas de delincuencia que no son denunciados por temor a represalias o por falta de confianza en las autoridades<sup>68</sup>. A su vez las conductas irregulares genera complicidad --que en cierta manera de ver las cosas es una forma de solidaridad con un vecino pobre-- de algunos e indiferencia de otros. Un razonamiento frecuente indica que si los de arriba roban los de abajo también pueden hacerlo.

Desde el punto de vista de la organización social tenemos en este tipo de colectividad local niños sin padres pero con madres, que están fuera de la casa enclaustradas como domésticas, y abuelos con nietos sin mucho sentido de la vida colectiva; en esas circunstancias ya la primera instancia de socialización y contención no funciona. Debido a la carencia de reglas no puede preverse las conductas o reacciones de otros y las relaciones sociales se tornan más superficiales y más escasas.

---

fragmentación del grupo.

<sup>68</sup> Las limitaciones del grupo para controlar el cumplimiento de obligaciones asumidas con agencias de desarrollo limita el campo de intervenciones posibles.

## **8.4.- La mirada dinámica a las relaciones sociales en la esfera local.**

En la construcción de tipos ideales de colectividades locales debe incorporarse una mirada a los procesos emergentes, de reacción a la crisis, que puede mostrar la recreación de relaciones solidarias y la resignificación de lo comunitario ajustado a la creciente diversidad. Esta visión dinámica, que se focaliza en intensos cambios que sufren colectividades enteras que surgen y desaparecen de la noche a la mañana, complementa la aproximación estática que prevalece en los estudios de agrupamientos sociales locales.

## **8.5.- Algunas implicancias de la discusión.**

Las formulaciones que anteceden no implican que las colectividades locales con alta incidencia de la pobreza no tengan redención posible pero si que se debe diferenciar el punto de partida (atomización social, organizaciones inexistentes o débiles, etc.) del de llegada (autogestión plena, capacidad de diseño, ejecución y monitoreo de intervenciones desarrollada, etc.). Esta confusión frecuente entre, por una parte la situación deseada como resultado de una intervención definida en términos de capacidades para identificar problemas y alternativas de solución y de autogestión plena, y por otra la del punto de partida lleva a errores de diseño tales que una organización incipiente o constituida en el inicio de un proyecto debe cargar con la responsabilidad de la ejecución del mismo<sup>69</sup>.

La primera derivación de lo planteado precedentemente indica la necesidad de ajustar las intervenciones a la diversidad de situaciones locales, que podrán agruparse en cuatro o cinco tipos de agrupamientos sociales locales; en los casos de atomización social y descomposición cultural o anomia se debe partir con intervenciones calificadas orientadas a fortalecer las relaciones sociales en la escala local y generar mecanismos de decisión y acción como colectivo. En esas circunstancias la sostenibilidad no puede lograrse en un año y los criterios burocráticos --tal como la necesidad de limitar el tiempo de cierre de los proyectos-- deben estar supeditados a la lógica de los procesos sociales y culturales, y sería inconducente aquel axioma que establece que la realidad debe supeditarse a lo establecido en los manuales y si así no fuese peor para la realidad, aunque los mentados manuales sean elaborados desde el saber establecido.

---

<sup>69</sup> Debe tenerse presente en este punto que el analfabetismo funcional en áreas rurales es superior al 70%.

## BIBLIOGRAFÍA

**Altieri, M. A.** Biodiversity and Pest management in Agroecosystems. Haworth Press. New York. 1994

**Bachrach, P. y Baratz, M.** Power and Poverty. Oxford University Press. London. 1970.

**Berhrman, Jere et al.** Social Exclusión in Latin America. IDB. Washington. 2002.

**Borón, Atilio.** Entorno al rol del Estado. FLACSO. (e-book). Buenos Aires. 2001.

**Birdsall, Nancy; Londoño, Juan Luis.** Asset Inequality does matter: lessons from Latin America. Working Papers Series 344. Inter-American Development Bank. Office of the Chief Economist. March, 1997.

**Borda, Dionicio.** “La Crisis del modelo y su impacto en el empleo en el Paraguay”, en Revista Paraguaya de Sociología N° 107. Asunción. 2000.

**Borjas, George,** “Ethnicity, Neighborhoods, and Human-Capital Externalities.” en American Economic Review. 85:3. 365-90. 1995.

------. “To Ghetto or Not to Ghetto: Ethnicity and Residential Segregation.” en Journal of Urban Economics. 44:2, 228-53. 1998.

**Cardozo, Efraín.** Breve historia del Paraguay. EUDEBA. 1965.

**Case, Anne.** “Neighborhood Influence and Technological Change.” en Regional Science and Urban Economics. 22:3, 491-508. 1992.

**Cedeña, A. E. y Sader, E.** “Hegemonías y Emancipaciones: Desafíos al pensamiento libertario”, en Cedeña y Sader. La guerra infinita y terror mundial. CLACSO. Buenos Aires. 2002.

**CEPAL.** Panorama Social 2000. Naciones Unidas. 2001.

------. Panorama Social 1998. Naciones Unidas. 1999.

**Congreso Nacional. Fundación Honrad Adenauer – PROMUR.** Cámara de Senadores, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social. Libro-Memoria. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: Democracia, Agenda Pública y Políticas Sociales. Asunción. Julio 2002.

------. Cámara de Senadores. Derechos Sociales y Políticas de Cohesión Social. Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asunción, Agosto 2002.

**Cousins, Christine.** “Social Exclusion in Europe: Paradigms of Social Disadvantage in Germany, Spain, Sweden and the United Kingdom.” en Policy and Politics 26:2, 127-146. 1998.

**Crane Jonathan.** “The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing.” en American Journal of Sociology, 96:5, 1226-59. 1991.

------. “Optimal Resource Allocation Strategies for Reducing the Incidence of Contagious Social Problems.” en Journal of Socio-Economics 25:2, 245-269. 1996.

**Chomsky, N.** “El 11 de setiembre y sus consecuencias” en Observatorio Social de América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 2002.

**Da Silva, José Graziano y otros.** O que o Brasil pode fazer para combater a fome. [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br) - 2002.

**De Haan, Arjan.** “Social Exclusion: An Alternative Concept for the Study of Deprivation?” en IDS Bulletin. Institute of Development Studies. 29:1, 10-19. 1998.

**De Haan, Arjan y Maxwell, Simon.** “Poverty and Social Exclusion in North and South.” en IDS Bulletin. Institute of Development Studies. 29:1, 1-9. 1998.

**Degregori, Carlos Iván.** No hay país más diverso. Compendio de la Antropología Peruana. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Perú, 2000.

**Degregori, Iván y Ponce, María.** “Movimientos Sociales y Estado: El caso de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura” en No hay país más diverso: Compendio de antropología peruana. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales del Perú. Lima. 2000.

**En Alianza / PNUD.** Los Escenarios del Futuro. Asunción. 2002.

**Evans, Martín.** “Behind the Rhetoric: The Institutional Basis of Social Exclusion and Poverty.” IDS. Bulletin-Institute of Development Studies. 29:1, 42-49. 1998.

**ETC.** Terminador: Defend food sovereignty. ETC group Internacional Officee. [www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org). Canadá. 2002.

**FLACSO, Banco Mundial.** Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos; Davis, Shelton Edit. San José – Costa Rica, 2000.

**Fogel, Ramón.** Luchas Campesinas. Tierra y condiciones de producción. CERI/CIPAE. 2001. Asunción.

------. “El desarrollo sostenible neoliberal y el enfoque socioambiental”, en Revista Paraguaya de Sociología N° 108. Asunción. 2002.

------. La Ecorregión de Ñeembucú. Infortunio, dignidad y sabiduría de sus antiguos pobladores. CERI/UNP. Asunción. 2000.

------. “Modos de producción y cambio cultural el caso de la encomienda colonial”. Suplemento Antropológico. UCA. Vol. XXXVII. N° 1. Asunción. 2002.

**Galeano, Luis; Rivarola, Domingo** Editores. Pobreza y Cambio Social. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, 2001.

**Gaventa, John**. “Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South.” en IDS Bulletin. Institute of Development Studies 29:1, 50-57. 1998.

**Haan, A and Maxwell**. “Poverty and Social Exclusion in North and South.”, in IDS Bulletin. Vol. 29 N° 1. 1998.

**Haeduck, Lee**. “A profile of poverty in Paraguay. A background report”. en Economía y Sociedad N° 5. Año 2. Setiembre, 2001.

**Harris, Mervin**. Antropología Cultural. Alianza Editorial. Madrid. 1996.

**Hay, Diego**. Tobati: Tradición y cambio en un pueblo paraguayo. CERI / UNA. Asunción. 1999.

**Herraiz, Iñigo**. “¿Seguridad alimentaria o beneficio empresarial? El mito de los transgénicos”. CCS. En La Nación Revista, Año VIII. N° 373. Asunción. Julio, 2002.

**Instituto Ciudadania**, Projeto Fome Zero, Fundacao Djalma Guimarães. Uma proposta de Política de Segurança alimentar para o Brasil. Octubre, 2001.

**Kliksberg, Bernardo**. ¿Qué es Capital Social? Claves para su comprensión y movilización. Asunción, 2001.

**Lee, H**. “A Poverty Profile in Paraguay: A Background Report”, en Economía y Sociedad N° 5. DGEEC. Asunción. 2001.

**Leff, Enrique**. Alternativas al Neoliberalismo Ambiental. PNUMA. 2002.

**Lutzenberger, José**. “Artigo: A revolução agronômica”. En Manual de Agricultura Orgânica. Editora Abril. Porto Alegre. 1991.

**MAG/DGP**. Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo. Asunción 2002a.

------. Plan Nacional de Desarrollo de Agricultura Familiar (PRONADAF). Asunción 2002b.

**Manrique, Irma**. “México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural” en Emir Sader. El Ajuste estructural en América Latina: Costos sociales y alternativas. CLACSO. Buenos Aires. 2001.

**Martini, Carlos; Yore, Myriam**. Las élites paraguayas y su visión de país. CIDSEP-Honrad Adenauer Stiftung. Asunción. 2001.

**Milkina, George**. Residential segregation in Bolivian Cities. IDB. Washington. 2002.

**Morley, S.**, Rural Poverty in Paraguay, World Bank, Mimeo, 2001.

**MSPyBS**. Análisis del Sector Salud del Paraguay, Asunción, 1998.

---

------. La salud en el primer decenio del Siglo XXI – De la Política a la Acción. 1999-2010, Asunción, 1999.

**Ojeda, Flaviano.** “Seguridad Alimentaria de los Pobres en el Paraguay”, en Economía y Sociedad N° 5. DGEEC. Asunción, 2001.

**Otter, Th.,** Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, SAS/PNUD, Informe para Discusión, Asunción, 2001.

**Primavesi, Anna M.** “Pensamiento, ejemplo y compromiso”. En: Hoja a Hoja del Maela. N° 15, 2000.

**Robles, Marcos.** Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay, 1997/98, DGEEC, Asunción, 1999.

------. Paraguay Rural: “Ingresos, Tenencia de tierras, Pobreza y Desigualdad“, en Economía y Sociedad N° 1. Asunción, 2000.

**Sader, Emir.** El Ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas. CLACSO. Buenos Aires. 2001.

**Sauma, P.** Aportes a la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza. SAS/PNUD, Asunción, 2001.

**Sorensen, Annemette.** “Family Decline, Poverty, and Social Exclusion: The Mediating Effects of Family Policy.” en Comparative Social Research 18, 57-78. 1999.

**Utting, Peter.** Business Responsibility for sustainable Development. Documento especial N° 2. Ginebra: UNRISD. 2000

**World Bank.** “Poverty reduction and the World Bank progress in Fiscal 1999. Poverty Reduction Board”. Poverty Reduction and Economic Management Network. 2000.

\*\*\*\*\*

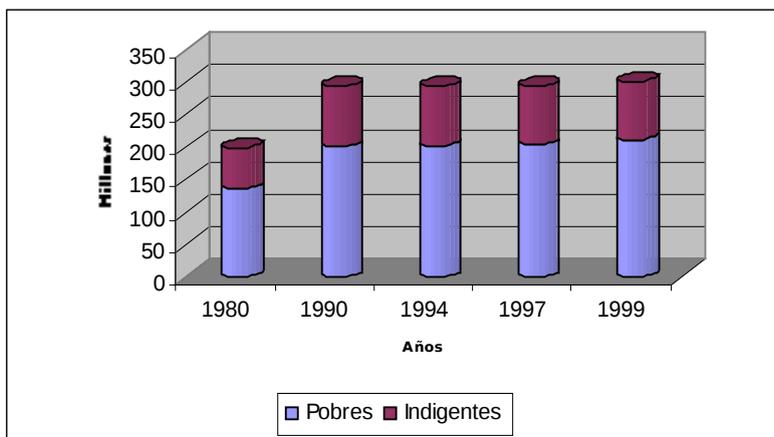
# **Anexos**



**ANEXO 1.1**  
**AMERICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA Y**  
**POBLACION POBRE E INDIGENTE**  
**1980 – 1999**

Años	Porcentaje de hogares					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	34.7	25.3	53.9	15.0	8.8	27.5
1990	41.0	35.0	58.2	17.7	12.0	34.1
1994	37.5	31.8	56.1	15.9	10.5	33.5
1997	35.5	29.7	54.0	14.4	9.5	30.3
1999	35.3	29.8	54.3	13.9	9.1	30.7

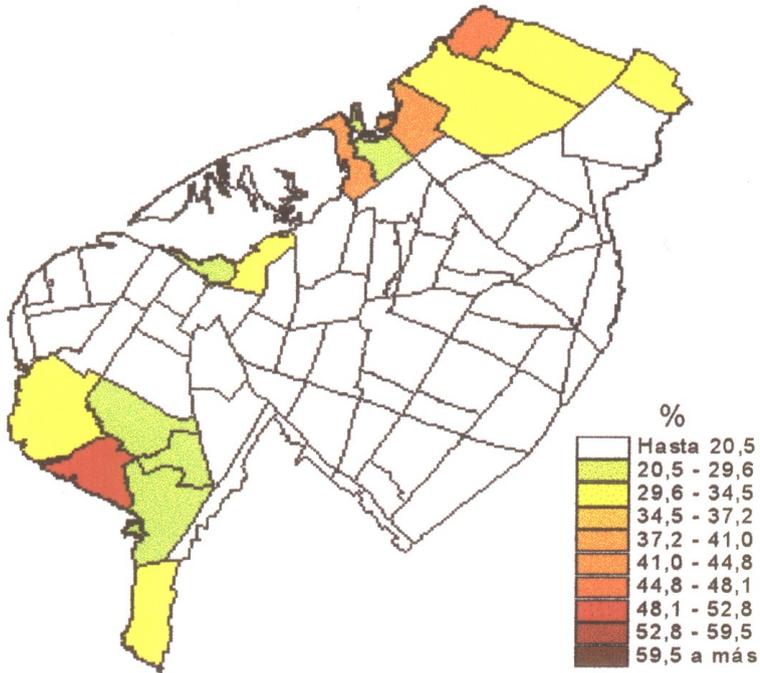
Años	Pobres		Indigentes	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
1980	135.9	40.5	62.4	18.6
1990	200.2	48.3	93.4	22.5
1994	201.5	45.7	91.6	20.8
1997	203.8	43.5	88.8	19.0
1999	211.4	43.8	89.4	18.5



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2001

**ANEXO 1.2**

**MAPA DE POBREZA DEL DISTRITO DE ASUNCIÓN POR BARRIOS  
(% DE LA POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LÍNEA  
DE LA POBREZA)**



## ANEXO 2.1.- SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1980-2001

(En millones de guaraníes corrientes) (\*) Cifras Provisionales

	1980	1985	1988	1990	1993	1995	1999		2001*	
							Obligado	Pagado	Obligado	Pagado
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>65.382</b>	<b>131.446</b>	<b>286.091</b>	<b>832.182</b>	<b>1.608.870</b>	<b>2.737.587</b>	<b>4.093.804</b>	<b>4.093.804</b>	<b>5.029.311</b>	<b>5.029.311</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>51.638</b>	<b>110.542</b>	<b>264.783</b>	<b>801.863</b>	<b>1.463.408</b>	<b>2.712.130</b>	<b>4.050.336</b>	<b>4.050.336</b>	<b>4.972.036</b>	<b>4.972.036</b>
<b>VERIFICACIÓN</b>	<b>51.642</b>	<b>111.177</b>	<b>266.041</b>	<b>805.102</b>	<b>1.470.756</b>	<b>2.773.687</b>	<b>2.397.682</b>	-	-	-
A la renta neta y utilidades	8.932	15.803	41.464	73.726	174.495	399.482	551.258	551.258	458.760	458.760
Sobre el patrimonio	2.483	6.969	11.130	17.162	449	4.647	927	927	5.386	5.386
Sobre bienes y servicios	21.594	58.390	141.529	300.219	615.343	1.055.873	1.357.900	1.357.900	1.781.882	1.781.882
-Impuestos selectivos a los bienes	5.233	25.632	59.894	114.410	102.807	152.548	308.225	308.225	573.625	573.625
-Impuesto al Valor Agregado (IVA)	-	-	-	-	410.002	772.336	1.048.351	1.048.351	1.204.291	1.204.291
-Otros s/bienes y servicios	16.362	32.758	81.635	185.809	102.535	130.989	1.325	1.325	3.966	3.966
Al comercio exterior	9.845	11.741	28.184	138.225	207.414	492.612	398.816	398.816	498.500	498.500
Otros ingresos tributarios	4.142	2.719	6.927	49.807	23.674	34.148	88.781	88.781	106.932	106.932
Ingresos No Tributarios	4.619	14.787	35.108	221.658	439.552	725.354	1.602.792	1.602.792	1.925.376	1.925.376
Contribución al Fondo de Jubilación	2.171	5.692	11.255	28.882	103.665	171.463	287.989	287.989	313.382	313.382
Ingreso contractual p/ Binacionales	-	-	-	139.348	177.895	350.966	996.766	996.766	1.283.885	1.283.885
Recaudación correspondiente al año fiscal	-	-	-	139.348	335.395	351.947	996.766	996.766	1.283.885	1.283.885
Atrasos correspondiente a ejercicios anteriores	-	-	-	-	-157.500	-981	-	-	-	-
-Itaipú	-	-	-	-	-157.500	-	-	-	-	-
-Yacyreta	-	-	-	-	-	-981	-	-	-	-
Transferencias de Utilidades	-	4.110	8.767	954	43.367	26.761	-	-	-	-
-Del Banco Central Del Paraguay	-	-	-	-	28.856	1.967	-	-	-	-
-De las Empresas Públicas	-	4.110	8.767	954	14.511	24.794	-	-	-	-
Otros ingresos no tributarios	2.448	4.986	15.086	52.474	114.625	176.164	238.275	238.275	324.833	324.833
Donaciones Corrientes	23	133	442	1.066	2.481	12	49.821	49.821	59.346	59.346
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>4</b>	<b>634</b>	<b>1.258</b>	<b>3.239</b>	<b>7.348</b>	<b>61.557</b>	<b>43.468</b>	<b>43.468</b>	<b>57.275</b>	<b>57.275</b>
Reembolso de Préstamos	2	623	1.174	3.239	5.774	10.703	31.762	31.762	54.737	54.737
Venta de Activos	3	-	-	-	1.553	8.633	11.631	11.631	2.538	2.538
Transferencia de Capital	-	-	-	-	-	-	75	75	-	-
Otros Ingresos de Capital	-	-	-	-	21	11.124	-	-	-	-
Donaciones de Capital	-	11	84	-	-	31.097	-	-	-	-

Anexos

**ANEXO 2.1 (Continuación)**

**SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (Versión Preliminar) 1980-2001**

(En millones de guaraníes corrientes)

	1980	1985	1988	1990	1993	1995	1999		2001 *	
							Obligado	Pagado	Obligado	Pagado
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>53.628</b>	<b>112.300</b>	<b>219.703</b>	<b>467.901</b>	<b>1.564.616</b>	<b>2.824.916</b>				
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>38.010</b>	<b>87.698</b>	<b>177.375</b>	<b>397.534</b>	<b>1.323.796</b>	<b>2.135.305</b>	<b>3.549.526</b>	<b>3.336.096</b>	<b>4.378.218</b>	<b>3.969.490</b>
Servicios personales	15.668	36.434	68.930	184.702	712.463	1.176.186	2.021.364	1.926.710	2.400.140	2.265.175
Bienes y Servicios	7.908	12.853	30.032	59.056	173.307	301.892	250.380	414.834	295.394	218.657
Intereses contractuales	1.743	6.747	23.720	48.039	94.227	127.927	193.218	322.488	377.854	331.949
Transferencias corrientes	7.700	25.854	37.160	98.393	333.489	512.614	1.009.482	975.192	1.270.005	1.131.899
-Al sector público no financiero	2.595	5.238	10.307	34.128	78.556	145.935	277.370	253.394	334.600	289.242
-Al sector privado	4.855	20.433	26.270	63.357	237.919	343.224	709.224	704.239	928.540	837.147
Al Exterior	250	182	584	908	17.015	23.456	22.888	17.558	6.864	5.511
Gastos sin discriminar	4.990	5.810	17.534	7.344	10.310	16.686	75.082	72.416	34.826	21.809
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>15.619</b>	<b>24.602</b>	<b>42.328</b>	<b>70.367</b>	<b>240.820</b>	<b>689.611</b>	<b>1.409.451</b>	<b>1.313.410</b>	<b>969.233</b>	<b>805.829</b>
Inversión física	10.628	18.015	36.310	42.084	160.830	428.872	766.276	685.401	794.370	666.409
Inversión financiera	3.022	3.833	1.185	-	5.234	57.959	212.610	208.983	57.559	49.582
Transferencias	1.066	754	1.287	24.377	64.117	173.519	430.367	418.971	115.870	88.709
Otros (Obligaciones Pendientes de Pago)	902	2.000	3.546	3.906	10.639	29.262	198	56	1.435	1.129

(\*) Cifras Provisionales

## ANEXO 4.1.- PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

En millones de Guaraníes Constantes de 1982 (\*): Cifras Provisionales

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Agricultura	152.080	161.465	156.562	174.643	176.564	186.805	188.075	195.598	178.972	212.440
Ganadería	74.108	77.114	79.441	81.901	83.294	87.857	87.155	89.115	90.905	90.272
Explotación Forestal	26.319	28.252	29.201	30.108	30.409	31.017	31.079	31.298	32.236	31.269
Caza y pesca	1.285	1.370	1.404	1.437	1.479	1.523	1.554	1.585	1.617	1.641
Sub-total producción bienes agropecuarios	253.792	268.201	266.608	288.089	291.745	307.202	307.863	317.596	303.730	335.622
Minería	4.515	4.683	4.917	5.058	5.133	5.237	5.368	5.487	5.623	4.768
Industria	150.684	154.313	156.628	161.327	157.778	157.462	159.037	159.078	160.740	162.830
Construcción	49.940	53.853	55.792	58.023	59.764	60.362	60.965	62.489	63.763	49.289
Sub-total producción bienes	205.139	212.849	217.337	224.408	222.675	223.061	225.370	227.054	230.126	216.887
Total producción bienes	458.931	481.050	483.945	512.497	514.420	530.263	533.233	544.650	533.856	552.509
Electricidad	28.686	36.885	44.631	51.326	54.406	56.838	58.049	67.685	73.451	73.671
Agua y servicios sanitarios	4.026	4.486	5.249	5.879	6.291	6.047	5.826	5.605	5.576	5.872
Transporte y comunicaciones	44.673	47.327	49.191	50.907	52.180	54.163	55.788	57.238	63.482	68.941
Sub-total servicios básicos	77.385	88.698	99.071	108.112	112.877	117.048	119.663	130.528	142.509	148.484
Comercio y finanzas	255.425	266.795	278.209	282.584	279.758	280.318	268.545	243.931	231.920	237.600
Gobierno general	43.027	48.393	51.546	55.155	60.671	64.918	63.620	67.736	70.601	68.256
Viviendas	24.944	27.357	28.315	29.164	30.039	30.640	31.253	31.878	32.516	33.417
Otros servicios	90.496	95.084	97.461	99.897	103.393	106.495	108.625	111.667	115.014	116.739
Sub-total servicios	413.892	437.629	455.531	466.800	473.861	482.371	472.043	455.212	450.051	456.012
Total producción servicios	491.277	526.327	554.602	574.912	586.738	599.419	591.706	585.740	592.560	604.496
PRODUCTO INTERNO BRUTO										
A PRECIOS DE MERCADO	950.208	1.007.377	1.038.547	1.087.409	1.101.158	1.129.682	1.124.939	1.130.390	1.126.416	1.157.005

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
PIB (millones de G. corrientes)	8.280.772	11.991.719	14.960.131	17.698.589	19.804.807	20.934.352	23.436.984	24.144.290	26.920.974	28.118.844
PIB (millones de USD corrientes)	6.254	6.841	7.857	8.970	9.637	9.607	8.594	7.741	7.727	6.850
PIB per cápita (USD constantes de 1982)	1.612	1.619	1.625	1.656	1.634	1.634	1.585	1.552	1.507	1.510

BCP, Boletín de Cuentas Nacionales

## ANEXO 5.1.- RESUMEN DE COLONIAS OFICIALES HABILITADAS- 1963/2000-SAN PEDRO

<b>CANT. DISTRITO</b>	<b>DISTRITO</b>	<b>CANT. COL.</b>	<b>SUPERF. HAS.</b>	<b>CANT. LOTE</b>
1	SAN PEDRO	9	11.486	1.387
2	SAN PABLO	1	6.495	400
3	ANTEQUERA	2	35.024	1.889
4	SAN ESTANISLAO	34	130.980	7.295
5	CHORE	14	50.696	2.833
6	GRAL. F. I. RESQUIN	14	41.148	3.655
7	VILLA DEL ROSARIO	5	15.335	838
8	ITACURUBI ROSARIO DEL	10	15.571	1.367
9	UNION	6	8.986	798
10	YATAITY DEL NORTE	1	1.095	215
11	LIMA	14	59.737	4.758
12	NUEVA GERMANIA	7	31.445	1.113
13	GRAL. AQUINO	2	29.248	1.531
14	25 DE DICIEMBRE	5	23.857	1.806
15	TACUATI	8	23.748	1.545
16	CAPIIBARY	2	6.596	980
17	GUAYAIBI	6	8.265	561
17	TOTALES	140	499.712	32.971

Fuente: IBR

**ANEXO 5.2.- RESUMEN DE COLONIAS OFICIALES HABILITADAS-  
1963/2000- CAAGUAZU**

<b>CANTIDAD DISTRITO S</b>	<b>DISTRITO</b>	<b>CANTIDAD COLONIAS</b>	<b>SUPERFICI E HAS</b>	<b>CANTIDA D LOTES</b>
1	CAAGUAZU	15	41.343	4.427
2	REPATRIACION	13	62.033	4.392
3	CNEL. OVIEDO	6	42.312	5.826
4	R.I.3. CORRALES	1	31.455	723
5	JUAN MANUEL FRUTOS	5	18.787	1.927
6	S. JOSE DE LOS ARROYOS	10	17.160	1.055
7	SANTA ROSA	1	11.948	1.039
8	TAYY POTY	8	16.950	1.088
9	CARAYAO	2	3.188	221
10	YHU	24	79.912	5.217
11	RAUL A. OVIEDO	13	17.355	1.864
12	NUEVA LONDRES	1	2.204	117
13	DR. CECILIO BAEZ	2	10.241	525
14	3 DE FEBRERO	2	9.272	590
15	J.E. ESTIGARRIBIA	2	1.996	215
16	SIMON BOLIVAR	2	722	70
<b>16</b>	<b>TOTALES</b>	<b>107</b>	<b>366.878</b>	<b>29.296</b>

Fuente: IBR

---

**ANEXO 5.3.- INGRESOS DE FRUTAS Y HORTALIZAS EN MERCADO  
DE ABASTO DE ASUNCIÓN. 1996-2000**

---

<b>Productos</b>	<b>Nacional</b>	<b>Extranjero</b>
Cebolla	5	95
Frutilla	98	2
Melón	95	5
Papa	1.2	98.8
Pimiento	32	68
Repollo	83	17
Tomate	44	56
Banana Carapé	88	12
Limón	7	29
Mandarina	95	5
Mango	65	35
Naranja	34	64
Piña	86	14
Pomelo	100	0

Fuente: MAG / Dir. Comercialización año 2001

## ANEXO 5.4.- NUTRIENTES CONTENIDOS EN 100 GRAMOS DE ALIMENTOS ESPECIFICADOS

ALIMENTOS	PROTEINAS g	CALORIAS	CALCIO mg	FOSFORO mg
CEBOLLA	1.5	39	34	42
AJO	5.3	134	38	134
PEREJIL	3.2	43	195	52
CEBOLLITA	1.1	24	76	26
APIO	0.8	19	52	36
LOCOTE (AJI)	1.9	38	20	28
ZANAHORIA	0.8	41	34	26
ZAPALLO	1.7	35	32	24
ACELGA	1.6	27	110	29
LECHUGA	1.3	15	43	34
ESPINACA	2.8	30	60	30
VEGETALES EN CONSERVA	1.7	39	13	34
PAPA, BATATA MANDIOCA	1.8	75	6	40
BATATA	1.3	116	31	37
MANDIOCA	0.8	148	36	48
POROTO SECO, LENTEJA SECA	24.1	341	77	420
SAL FINA	0	0	0	0
SAL GRUESA	0	0	0	0
AZUCAR	0	385	0	0
DULCES, MIEL Y OTROS	0.5	284	70	42
HELADOS	4	209	--	--
PIMIENTA	7	293	126	154
COMINO Y OTROS CONDIMENTOS	20	400	1000	500
VINAGRE, SALSA ROJA	0	35	0	0
OTROS ALIMENTOS EN CONSERVA	1.7	39	13	34
YERBA, CAFÉ, TE (INFUSIONES)	0	0	0	0
BEBIDAS GASEOSAS	0	42	0	0
CERVEZA	0.6	41	0	0
VINO	0.2	76	0	0
OTRAS BEBIDAS ALCOHOLICAS (Destiladas)	0	273	0	0
EMPANADA	6	180	--	--
PANCHO (sin pan)	14.1	244	11	216
PASTAS secas	15.9	380	6	133
CHIPA	5.4	308	--	--
PANES (francés)	9.3	269	22	107

FUENTE: FortaleSer

---

## ANEXO 6.1.- PROYECTO DE DESARROLLO DURADERO DEL CHACO PARAGUAYO (PRODECHACO), ALA 93/40.

---

<b>Organismo Financiero:</b>	Comunidad Europea
<b>Organismo Ejecutor:</b>	MAG
<b>Monto total:</b>	18.630.000 Euros
<b>Préstamo CE:</b>	14.800.000 E
<b>Contrapartida nacional:</b>	3.830.000 E
<b>Fecha inicio:</b>	11- noviembre-96
<b>Etapas</b>	

I Planificación participativa del POG 18 meses

II Implementación 4 años

III Transferencia a dueños locales 1 año

**Objetivo General:** Ayudar al Paraguay a lograr el desarrollo duradero de la Región Occidental del País sobre la base de la participación activa de todos los sectores de la población chaqueña, sin menoscabo de la protección del medio ambiente.

**Localización:** Región Occidental

**Beneficiarios:** Pueblos indígenas y campesinos pobres

### Componentes

- **Instalación:** a. Delimitación y titulación de tierras indígenas b. Producción c. Salud d. Monitoreo y Evaluación participativa.
- **Ordenamiento Territorial:** a. Manejo de información territorial b. Conservación de la Biodiversidad.
- **Formación y becas:** a. Capacitación b. Comunicación Pública

**Estado desembolso:** El total de los desembolsos realizados por la CE representan un 34,22% y los desembolsos de la contraparte paraguaya representan un 9,17% de los montos establecidos en el Convenio de Financiación para ambas partes. La ejecución presupuestaria de PRODECHACO en sus fases I (diagnóstico) y II (Implementación y transferencia) con respecto a los montos aprobados está por debajo del 30%, cuestión que comprensiblemente influye en la ejecución de las acciones planificadas.

### Limitaciones

- La adaptación y programación de las nuevas acciones a emprender esta sujeta al futuro del marco legal (prórroga del Convenio de Financiación y del contrato de AT Europea).
- Falta de una formulación de los proyectos más integral y donde quede involucrado más de un técnico o profesional del proyecto.
- El enfoque género no ha estado presente cuando se formulan los micro-proyectos.
- Las actividades correspondientes al crédito no han sido iniciadas por el proyecto, por razones de inexistencia de instituciones interesadas en manejar crédito, por no mencionar que probablemente, al tener la población chaqueña tan bajo acceso al mercado la devolución del crédito en tiempos predeterminados es bastante dudosa.
- La ausencia de una planificación presupuestaria largo plazista más coherente, en dónde el proyecto pueda establecer compromisos presupuestarios a mediano y largo plazo.
- La discontinuidad en el pago de los salarios del personal nacional que se contrata para PRODECHACO, que en algunos casos ha sobrepasado los seis meses, a cargo de los entes públicos.
- La falta de desembolso adecuado sigue frenando seriamente las inversiones en el PN Defensores del Chaco y de los programas de infraestructura sanitaria y educativa.

**Observaciones:** El resultado final de la evaluación de medio término califica a este proyecto de insatisfactorio y se enumeran los principales motivos considerados como causantes de ello:

- La amplitud de los objetivos del proyecto.
- La fijación absoluta en microproyectos
- Las carencias del equipo
- Ausencia en la coordinación y actuación con otras entidades.
- Ausencia de planificación.
- La pérdida de rumbo de la Codirección.
- La incapacidad de la contraparte de facilitar el personal comprometido
- La excesiva duración de la primera fase con la consecuente pérdida de tiempo.
- La no disponibilidad de los expertos europeos.

---

## ANEXO 6.2.- PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO DE PEQUEÑAS FINCAS ALGODONERAS (PRODESAL)

---

<b>Organismo Financiero:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
<b>Monto en US\$:</b>	Préstamo: 25.650.000
<b>C. Local:</b>	2.850.000
<b>Fecha inicio:</b>	12/1998
<b>Fecha Finalización:</b>	12/2003

**Objetivo General:** Promover la sostenibilidad de los sistemas de producción de las pequeñas unidades algodoneras del país, mejorando el ingreso neto de las familias campesinas.

**Objetivos Específicos:**

- Proporcionar asistencia directa en técnicas de manejo integrado de plagas (MIP), manejo y conservación de suelos y rotación de cultivos a 20.000 productores con bajo nivel de ingreso.
- Fortalecer y expandir el sistema de monitoreo y vigilancia de plagas en las áreas productoras de algodón del país, incluyendo el Chaco.
- Fortalecer el laboratorio de control de calidad fitosanitaria.
- Proporcionar información sobre técnicas de producción a los aproximadamente 180.000 pequeños agricultores del país, a través de los medios de comunicación masiva.
- Mejorar la calidad de la semilla de algodón utilizada.

**Localización:** Los componentes de la Red de Vigilancia y Sistema de Monitoreo de Plagas, Campaña Masiva de Comunicación y Semillas Mejoradas, por sus características y alcances, están dirigidos a todos los productores algodoneros del país.

El componente de asistencia técnica ha seleccionado 25 Distritos de mayor concentración de pequeños productores algodoneros en los siguientes Dptos.: Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Canindeyú. En cada uno de los distritos seleccionados los servicios de asesoría se focalizan en unidades territoriales de intervención específica (UTI) conformada por un número variable compañías en los cuales existe un universo definido de pequeños productores.

**Beneficiarios:** Estarán involucrados 20.000 productores y sus familias. Para ser sujeto de los servicios de asesoría la unidad familiar de producción deberá tener: i) Una superficie entre 1 y 20 hectáreas. ii) Un 80% o más de la renta familiar debe provenir de la actividad agrícola, pecuaria o silvícola. iii) El valor de la producción anual de la finca debe ser menor a veinte salarios mínimos anuales. iv) El cultivo del algodón debe haber sido realizado a lo menos una vez en los últimos tres ciclos agrícolas de la finca.

**Componentes**

- **Sistema de Control y Monitoreo de Plagas.** Este componente incluye los siguientes subcomponentes: i) Red de Vigilancia en el Chaco: consiste en la instalación y operación de una red de vigilancia para el picudo algodonero en el Chaco, dado que esta región se encuentra libre de dicha plaga. ii) Red de trampas y monitoreo de plagas: consiste en la instalación y operación de una red de trampas para el Picudo en la Región Oriental y de un sistema de inspección de plantas para monitorear el complejo de plagas del algodón. iii) Laboratorio de control de calidad: consiste en el fortalecimiento del laboratorio del MAG para garantizar la calidad de los productos fitosanitarios en el combate del picudo y otras plagas del algodón. iv) Validación de tecnología MIP: consiste en la evaluación de las prácticas de manejo integrado de plagas para introducir eventuales ajustes, según las condiciones agroecológicas de las área de actuación del Programa.
- **Comunicación para el Desarrollo:** cuyo objetivo es la capacitación de los productores a

través del uso de medios masivos, mediante la aplicación de metodologías audiovisuales, las cuales apoyarían y reforzarían las actividades de todos los demás componentes.

- **Producción y Gestión Agropecuaria.** Este componente consiste en dar asistencia técnica directa a los productores campesinos y sus familias, cubriendo los siguientes ámbitos temáticos: i) Identificación, generación e implementación de negocios agropecuarios y actividades con orientación a mercado, ii) Expansión y profundización e las capacidades asociativas y organización de los productores, iii) Tecnificación e innovación de los procesos y sistemas de producción de las unidades familiares campesinas y iv) Identificación e implementación de microproyectos productivos.
- **Mejoramiento de semillas.** Consiste en el fortalecimiento y modernización del subsector de semillas, con miras a mejorar los patrones de calidad de semilla utilizada por los agricultores. Las áreas de acción de este componente son entre otras las siguientes: i) Producción de semillas de algodón básicas de los cultivares generados, introducidos y recomendados por las entidades locales de investigación; ii) Adopción de sistemas de producción y comercialización de semilla certificada fiscalizadas de acuerdo con la Ley vigente; iii) Incentivos para asegurar, en acuerdo con la iniciativa privada, la producción y comercialización de semillas para cultivos comerciales.
- **Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria** Este componente incluye el financiamiento de la contribución que el Prestatario está comprometido a brindar al FONTAGRO, establecido como un mecanismo de apoyo al desarrollo tecnológico del sector agropecuario por todos los países miembros del Banco.

**Estado actual:** El PRODESAL presenta un importante atraso en su ejecución, ha transcurrido el 60 % del plazo de ejecución y se ha desembolsado solamente el 19 % de los recursos programados.

#### Limitaciones:

- **Posicionamiento institucional del PRODESAL:** La tercerización de los servicios de asistencia técnica que promueve el Programa, no ha sido vista como una forma de ampliar y modernizar los servicios del MAG. El Programa es percibido como una amenaza a la estabilidad laboral de los técnicos del MAG, especialmente de la DEAG, y como una manera de beneficiar a empresas del sector privado, debilitando y castigando al sector público.
- **El sistema de dirección y ejecución del PRODESAL:** La ejecución se encuentra segmentada en seis unidades operativas: DINCAP, DDV, DIA, DEAG, DC y DISE. La integración de los componentes ha sido lenta, citándose como causales los sucesivos cambios de coordinadores y técnicos afectados al Programa, el deficiente sistema de información y el escaso involucramiento de técnicos y directivos del MAG.

---

## ANEXO 6.3.- PROGRAMA DE TECNIFICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN CAMPESINA

---

<b>Organismo Financiero:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
<b>Fecha inicio:</b>	2001
<b>Fecha Finalización:</b>	2006
<b>Monto en US\$:</b>	Préstamo: 10.000.000
<b>C. Local:</b>	2.500.000

**Localización:** Cooperativas del Norte, Cnel. Oviedo, La Norteña, Ycuamandyú, Quindy y la Barrereña

**Beneficiarios:** Agentes de la cadena agroindustrial vinculados a los planes de negocios de las Centrales Privadas de Servicios de Comercialización. Incluye productores hortofrutícolas organizados en Comités, productores individuales reconocidos, como experimentados productores hortofrutícolas (con tamaño de propiedad inferior a 20 hectáreas), pequeñas y medianas agroindustrias, cooperativas, proveedores de asistencia técnica, semilleristas, viveristas y de comercialización.

**Objetivo:** Desarrollar la producción hortofrutícola de los pequeños y medianos agricultores en Paraguay y los procesos de gestión comercial para responder a las exigencias de los diferentes mercados.

### Componentes:

- Desarrollo Tecnológico: este componente incluye acciones e inversiones que buscan la transformación tecnológica de la cadena hortofrutícola y se subdivide en los siguientes subcomponentes: a) Asistencia Técnica: en las siguientes áreas: i) agrícola: a través de UTTs y de consultorías puntuales se proveerá asistencia técnica relacionada a los procesos de producción y post cosecha, incluyendo conservación de suelos, control de plagas, uso de plaguicidas y fertilizantes, sistema de riego, media sombra, gestión de negocios y otros temas que fuesen necesarios para el desarrollo de los Planes de Negocios; ii) gerencial: contempla el apoyo financiero para la contratación de gerentes para las CPSC. iii) comercialización hortofrutícola: comprende la contratación de una consultora internacional especializada que apoyará a la Unidad Ejecutora del Programa en el manejo de la cadena de producción hortofrutícola integrada al comercio internacional; y iv) certificación de calidad: contempla la contratación de servicios técnicos especializados con entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, que serían responsables de la emisión de los certificados de calidad requeridos por los importadores de otros países. b) Capacitación: se financia la capacitación de los productores y otros agentes involucrados en las distintas etapas de la cadena de producción, acondicionamiento, transformación y comercialización de productos hortofrutícolas : transferencias de tecnologías y control e calidad a través de su participación en cursos, talleres, seminarios, giras de observación y pasantías. c) Validación, Difusión y Promoción: Comprende el financiamiento de i) servicios de validación de tecnologías ii) difusión de tecnologías validadas y iii) promoción de productos en nuevos mercados, a través ferias y eventos en países de la región u otros mercados internacionales.
- Inversiones en Infraestructura. El programa compensará a los productores que hagan inversiones en la implantación de infraestructura productiva colectiva y predial. I) infraestructura productiva colectiva, productores organizados podrán acceder a un apoyo financiero de hasta el 50 % de la inversión común que hayan realizado en tendido eléctrico, captación de agua, tanque y tendido de cañerías principales. ii) infraestructura productiva predial, comprende el financiamiento de un porcentaje de las inversiones en riego y media sombra que ya hayan sido realizadas por los agricultores.
- Apoyo Institucional. Se financiarán acciones puntuales de apoyo técnico y capacitación de

entidades estatales. i) Control de calidad agroindustrial de productos y procesos, consiste en la adquisición de equipamientos especializados y capacitación del personal del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización - INTN. ii) Normalización y control de la calidad sanitaria de productos, consiste en servicios de asistencia técnica y capacitación de recursos humanos de las Direcciones de Defensa Vegetal (DDV) y de Semillas (DISE) del MAG. iii) Desarrollo comercial : comprende el fortalecimiento institucional de la Dirección de Comercialización (DC) del MAG y la Oficina de Promoción de las Exportaciones (PROPARAGUAY) del Ministerio de Relaciones Exteriores, para apoyar al sector privado en el desarrollo de nuevas oportunidades comerciales. Incluye el desarrollo de sistemas de recolección de información de mercados, análisis y difusión de dicha información y coordinación e la participación del país en ferias, viajes de aperturas e mercados y contactos comerciales. iv) Monitoreo, comprende el fortalecimiento de la DGP del MAG para que pueda llevar a cabo el monitoreo y la evaluación del Programa. Contempla la compra de equipos de informática, gastos operativos, capacitación de recursos humanos y la contratación de una firma consultora para apoyar a la DGP.

---

## ANEXO 6.4.- PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO EN ZONAS CRITICAS

---

**Recursos Financieros:** Provenientes del préstamo chino y canalizado a las Organizaciones Campesinas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<b>Monto en US\$:</b>	Préstamo: 18 .000.000
<b>C. Local:</b>	S.D.
<b>Fecha inicio:</b>	2000
<b>Fecha Finalización:</b>	2002

**Objetivo General:** Atender en el corto plazo las necesidades de pobreza extrema y de reactivación económica de la población rural del país y promover a mediano y largo plazo, la rehabilitación económica y social del sector productivo agropecuario en base a una nueva estrategia de desarrollo sostenible del sector rural.

**Componentes:**

- Regulación de compra de tierra.
- Proyectos productivos sustentables.
- Infraestructura social básica.
- Asistencia de emergencia.

**Estrategia Operativa:**

- Coordinación interinstitucional.
- Designación de Gerentes Regionales.
- Involucrar a beneficiarios en el Proyecto.

**Localización:** Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Concepción y Misiones.

**Beneficiarios:** 20.000 familias ubicadas preferentemente en los asentamientos campesinos de los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Misiones.

**Organizaciones campesinas apoyadas**

- Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC)
- Federación Nacional Campesina (FNC)
- Organización Nacional Campesina (ONAC)
- Otras organizaciones Independientes

## ANEXO 6.5.- FORTALECIMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA – II ETAPA. CONVENIO DE PRÉSTAMO PG-P14

---

<b>Organismo Financiero:</b>	Japan Bank for International Cooperation (JBIC)
<b>Monto en Yenes:</b>	Préstamo: 15.525.000.000 (aprox. 130 mill. \$)
<b>C. Local:</b>	
<b>Fecha inicio:</b>	02/1999
<b>Fecha Finalización:</b>	02/2005

**Antecedentes:** En base al Estudio del Plan Maestro para el Programa Global de Cooperación al pequeño Productor de la Región Oriental, ejecutado por el MAG con la colaboración del JICA, fue elaborado el Programa de Fortalecimiento del Sector Agrícola, en continuidad del Primer Programa PG-P8, culminado en el año 1996. El PG-P14 fue aprobado por Ley de la Nación N° 1362, de fecha 14 de diciembre de 1998.

**Objetivo:** Fortalecimiento del sector agropecuario y agroindustrial del Paraguay, tendiente al mejoramiento de la calidad de vida rural preservando los recursos naturales a través de la comercialización efectiva y eficaz resultante de las inversiones tecnológicas aplicadas por los productores mediante la capacitación y entrenamiento en fincas escuelas.

### **Componentes:**

#### **- Porción MAG - DINCAP**

- a. Fincas Escuelas
- b. Mejoramiento de Caminos Rurales
- c. Suministro de Agua Potable
- d. Crédito Agrícola de Habilitación
- e. Fondo de Desarrollo Campesino

#### **- Porción BNF**

Banco Nacional de Fomento

### **Localización**

- **Porción MAG:** Región Oriental
- **Porción BNF:** Regiones Oriental y Occidental

**Beneficiarios:** Comités y Asociaciones de productores de las Regiones Oriental y Occidental.

### **Estado de los desembolsos**

- **Crédito Agrícola de Habilitación:** 322 millones de yenes
- **Banco Nacional de Fomento:** 1.580 millones de yenes
- **Consultora PCI:** 104 millones de yenes

---

## ANEXO 6.6.- CRÉDITO DE LA REGIÓN ORIENTAL FIDA/FDC

---

<b>Organismo Financiero:</b>	FIDA Préstamo 407-Py
<b>Organismos Ejecutores:</b>	Fondo de Desarrollo Campesino y la USAT
<b>Monto Préstamo US\$:</b>	11.000.000
<b>Contraparte Local US\$:</b>	9.000.000
<b>Fecha inicio :</b>	1998
<b>Fecha Finalización:</b>	2003

**Objetivo:** Proveer servicios de crédito y asistencia técnica en forma eficiente y eficaz para asegurar en el mediano y largo plazo el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida del campesinado paraguayo.

**Localización:** Región Oriental en su totalidad, asistiendo a 31 organizaciones

**Beneficiarios:** La meta es asistir a unas 12.500 familias en 60 organizaciones. Los beneficiarios son:

- Campesinos con fincas de hasta 20 ha. de sup. y con ingresos familiares anuales no superiores a los US\$ 3.100 (calculado a 1 US\$ = 3.800 G).
- Campesinos deben estar organizados y asociados para recibir el Crédito y Asistencia Técnica.

### Componentes

- **Servicios Financieros**, este componente esta a cargo y es responsabilidad del FDC.
  - Fondo de Crédito
  - Fortalecimiento del FDC
- **Servicios de Asistencia Técnica Complementarias a la Operación de Crédito**, en aspectos relacionados a la Producción y Comercialización Agropecuaria, el Fortalecimiento de la gestión de las IFIs y para la titulación de tierras.
- **Evaluación del Proyecto** a cargo del CPES, este componente lo ejecuta una entidad privada autónoma que fue contratada por el MAG, previo proceso de selección en conjunto con el FDC y la no objeción del FIDA.

**Sistema de Ejecución:** La asistencia técnica es ejecutada por la USAT, que transfiere directamente a las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI's), para que estas contraten técnicos/as para el apoyo de su producción en los temas y áreas que las organizaciones y productores/as consideren prioritarios. Además la USAT ofrece servicios de fortalecimiento institucional a fin de hacer mas eficiente y especializada la gestión de las IFI's y de esta manera captar nuevos socios y socias. El componente crédito es ejecutado por el Fondo de Desarrollo Campesino, que posee un sistema basado en el establecimiento de una línea directa de financiamiento, con un mínimo de intermediación entre los recursos del proyecto y beneficiarios/as del mismo. Se contempla la participación en tres niveles: el FDC como entidad financiera de segundo piso, las organizaciones campesinas como Instituciones Financieras Intermedias que deben tener una estructura formal capaz de administrar créditos, y los/as pequeños productores/as rurales como beneficiarios/as finales de los créditos.

**Estado Actual:** El Proyecto estaría finalizando en diciembre del 2002, más un periodo de 5 a 6 meses para el cierre. Ha sido solicitada una prórroga de 1 año que todavía no tuvo respuesta.

### Principales Logros:

- El FIDA II con respecto al FIDA I Tiene un mejor desempeño que se debe a una mayor potencialidad del diseño de servicios de asistencia técnica y en lo que concierne al perfil de los servicios financieros concede una mayor flexibilidad y aplicabilidad a los fondos de crédito.

- El nivel de logro, para el 3er año, del componente crédito alcanzó un 52 % (17) con respecto a las IFIs y un 27 % (2.102) de los productores ; y en cuanto a la Asistencia Técnica logró alcanzar un 117 % (14) para las IFIs y un 54 % (1.495) de productores.
- En dos años la USAT consiguió establecer un servicio de asistencia técnica tercerizada y transparente.

### **Limitaciones**

- Los créditos son en su mayor parte ( 66 %) destinados a financiar capital circulante, a plazos de un año o a la cosecha del cultivo. Una tercera parte se dedica a activos fijos a plazos de 2 a 6 años.
- Severa limitación en la cobertura de la población meta del FIDA
- Falta de contrapartida nacional
- Déficit en la participación de los campesinos en la gestión de organización.
- Carece de información confiable y oportuna sobre los resultados de las operaciones realizadas en el marco del proyecto.

## ANEXO 6.7.- MATRIZ DE ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES. (LISTA TENTATIVA - DICIEMBRE 2001)

NIVEL NACIONAL			NIVEL DEPARTAMENTAL			NIVEL MUNICIPAL		
ATRIBUCIONES								
Normatización Política	Coordinación	Operación / Ejecución	Normatización Política	Coordinación	Operación / Ejecución	Normatización Política	Coordinación	Operación / Ejecución
MAG/		DEAG			DEAG	CDIST		OLSPA
SSA	DEJEC	DINCAP	CDEP		SAG		CTDP	COOP
		DG		SOB	COOP	JV	MUNIC	ONG'S
		DIPA		SAG	ONG'S		JV	GREM
	CIAF	DNCA		SDEAG	GREM			ASO/P
CNAF		DIA		CTCID	ASO/P			EMPRES
		DPP			EMPRES			JV
		DEA			PROVE			UTT'S
		DISE			DIA			ORGBASE
		DC			DEA			
		DDV			CAH			PROVE
		PNA			FDC			COMERC
					BNF			MPYMES
		PNMRN			ORMIC			
					IBR			
		CAH			SENACSA			
					PROY/R			P.FAM
		FDC			MPYMES			ESCLOC
					UNIV			
		BNF			BPRIV			
		ORMIC						
		IBR						
		INCOOP						
		ECTI'S						
		ECFI'S						

Fuente: MAG / DGP PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONADAF). 2002

### MATRIZ DE ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES GUIA DE SIGLAS

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
SSA	Subsecretaría de Agricultura
CNAF	Consejo nacional de Agricultura Familiar
DEJEC	Dirección Ejecutiva del Programa
CIAF	Comité Internacional de la Agricultura Familiar
DEAG	Dirección de Extensión Agraria
DNCA	Dirección de Normas y Control de Alimentos de Origen Animal
DPP	Dirección de Protección Pecuaria
DISE	Dirección de Semillas
DEA	Dirección de Educación Agraria
DDV	Dirección de Defensa Vegetal

DC	Dirección de Comercialización
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
DG	Dirección de Género y Juventud rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería
DINCAP	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos
DIPA	Dirección de Administración y Producción Animal
DIA	Dirección de Investigación Agrícola
PNA	Programa Nacional del Algodón
PNMRN	Programa Nacional de Manejo de Recursos Naturales
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
BNF	Banco Nacional de Fomento
DNORMIC	Dirección Nacional de Oficinas Regionales del Ministerio de Industria y Comercio.
IBR	Instituto de Bienestar Rural
ECTÍ'S	Entidades de Cooperación Técnica Internacional
ECFI'S	Entidades de Cooperación Financiera Internacional
GOB	Gobernaciones
CDEP	Consejos de Desarrollo Departamental
CTCID	Comité Técnico de Coordinación Interinstitucional Departamental
SAG	Secretarías de Agricultura de las Gobernaciones
SDEAG	Supervisión del DEAG
COOP	Cooperativas
ONG'S	Organizaciones No Gubernamentales
GREM	Gremios de Productores/as
ASO/P	Asociaciones de Productores/as
EMPRES	Empresas Agropecuarias, Forestales y Agroindustriales, Exportadores
PROVE	Proveedores de Insumos Agropecuarios
ORMIC	Oficina Regional del MIC
SENACSA	Servicio Nacional de Salud Animal
PROY/R	Proyectos Regionales
MPYMES	Gremios de Micro Pequeñas y Medianas Empresas
UNIV	Universidades
MUNIC	Municipalidades
CDIST	Consejos de Desarrollo Distrital
CTDP	Coordinación Técnica Distrital del PRONADAF
JV	Juntas Vecinales de Productores/as
OLSPA	Oficinas Locales de Agencias del Sector Público Agrario
UTT'S	Unidades Técnicas Tercerizadas
ORGBASE	Organizaciones de Productores/as de Base (Promedio 8-10 Miembros)
COMERC	Comerciantes
P. FAM	Productores/as Familiares
ESCLOC	Escuelas Locales

---

## ANEXO 6.8.- DECRETO N° 17303

---

**Presidencia de la República  
Ministerio de Agricultura y Ganadería  
Decreto N° 17303**

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN AGROPECUARIO Y FORESTAL PARA EL DESARROLLO DEL CAMPO COMO MARCO ORIENTADOR DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁMBITO AGRARIO DEL PARAGUAY.-**

Asunción, 24 de mayo de 2002

**VISTO:** La presentación realizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en la cual solicita la aprobación del documento “Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo como marco orientador de la Política de Desarrollo Sostenible del Ámbito Agrario del Paraguay”, (Exp. N° MO1020000229), y,

**CONSIDERANDO:** Que es preciso definir con claridad el modelo de desarrollo agrario del país par enfrentar con éxitos los desafíos del corto, mediano y largo plazo del Sector Agrario Paraguayo.

Que, es necesario impulsar con urgencia el proceso de reactivación económica, de crecimiento social y progreso en todos los órdenes de la vida nacional, según se establece en el PLAN ESTRATEGICO ECONOMICO Y SOCIAL (PEES) del Gobierno Nacional;

Que, es perentorio fijar las bases para mejorar la competitividad de la cadena productiva responsable de la generación genuina del 26% del PIB nacional agropecuario y forestal en forma sostenible, y crear las oportunidades a los productores/as en situación de vulnerabilidad para acceder a recursos y condiciones productivas equitativas, a fin de mejorar sus ingresos y niveles de vida.

Que, es necesario crear los mecanismos de integración entre el Sector Público, los Gobiernos Departamentales y Municipales, el Sector Privado y la Ciudadanía organizada para implementar políticas descentralizadas y participativas en el ámbito rural.

Que, es impostergable diseñar y aplicar políticas diferenciadas para atender, tanto al Sector Productivo Moderno como al de la Agricultura Familiar que permita construir un agro competitivo, sostenible, equitativo e integrado al desarrollo global, que garantice la seguridad alimentaria nacional y la inserción dinámica del Paraguay en el Comercio Agroalimentario Internacional.

Que, la Dirección de la Asesoría Jurídica del MAT, por dictamen N° 322/02, se expidió favorablemente.

**POR TANTO,** en ejercicio de sus facultades constitucionales,

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY  
DECRETA:**

- Art. 1°.- Apruébase el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo como marco orientador de la Política de Desarrollo Sostenible del Ámbito Agrario del Paraguay, cuyo anexo forma parte integrante del presente Decreto.
- Art. 2°.- Establézcase el modelo de Desarrollo Sectorial para crear un Sector Agrario Competitivo, sostenible y equitativo, integrado al desarrollo global; que garantice la seguridad alimentaria nacional y la inserción dinámica del Paraguay en el comercio internacional y; que contribuya a disminuir la inequidad y la pobreza en el sector rural; al aumento de ingresos de los productores/as y al crecimiento global del país.
- Art. 3°.- Organízase las políticas agrarias en cuatro áreas temáticas de acción integrada y complementarias entre sí:
- a. Entorno Macroeconómico
  - b. Políticas sociales y lucha contra la pobreza
  - c. Políticas de Reactivación Económica y Social
  - d. Políticas de Desarrollo Institucional.
- Art. 4°.- Aplícase las Políticas Agrarias a corto plazo en el marco de un PLAN ESTRATEGICO ordenando las acciones y programas institucionales en tres Ejes Estratégicos:
- a. Desarrollo Rural
  - b. Reactivación Productiva
  - c. Fortalecimiento de la institucionalidad agraria.
- Art. 5°.- Asígnase a los Viceministros de Agricultura y Ganadería, respectivamente, la responsabilidad de coordinar la operacionalización del Plan correspondientes al Desarrollo Rural y Reactivación Productiva y; a la Dirección General de Planificación del MAG, de Fortalecimiento de la Institucionalidad Agraria.
- Art. 6°.- El presente Decreto será refrendado por el Señor Ministro de Agricultura y Ganadería.
- Art. 7°.- Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

Fdo.: LUIS ANGEL GONZALEZ MACCHI  
Fdo: Pedro Lino Morel

---

## **ANEXO 6.9.- ALGUNAS FUNCIONES DEL PRONADAF<sup>70</sup>**

---

- La adopción de sistemas integrados de producción y manejo de Post Cosecha y de industrias rurales a nivel de fincas familiares; para asegurar el abastecimiento de alimentos y destinar el remanente al mercado local;
- La incorporación masiva del riego en pequeñas fincas, como también la orientación de la producción hacia requerimientos del mercado.
- La instalación de CENTROS DE EMPAQUE Y PROCESAMIENTO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, a nivel de Comités y Cooperativas Agrorurales.
- El fomento de la AGRICULTURA POR CONTRATO, entre las organizaciones de productores(as) y compradores Mayoristas, que dé mayores garantías para la comercialización de los productos no tradicionales.
- El desarrollo de actividades no agrícolas en el sector rural y de servicios ligados a la agricultura, ejemplo: Turismo Rural, Servicios de Transporte de Carga; Construcciones rurales, Servicios ambientales, Servicios de mercadeo, etc.;

### Desde la Dimensión Social

- La formación y funcionamiento de CLUBES DE COMPRA DE PRODUCTOS HORTIGRANJEROS, en barrios marginales de las ciudades y ALMACENES DE CONSUMO ASOCIATIVO en Asentamientos aislados de campesinos.
- La profesionalización de la mano de obra rural, para mejorar sustancialmente la productividad de la MO agropecuaria y forestal y; diversificar la oferta laboral en empleos no agrícolas.

### Desde la Dimensión Ambiental

- La incorporación masiva de sistemas productivos conservacionistas a nivel de fincas y; organización de la producción, en base a Microregiones, con características agrocecológicas similares: ejemplo: Microcuencas.

### Desde la Dimensión Institucional

---

<sup>70</sup> . Véase Plan Agropecuario y Forestal, citado

- La instalación y operación de CENTROS DE INFORMACIÓN AGROPECUARIO, a nivel de las UNIDADES DE DESARROLLO SUSTENTABLE de cada Municipalidad y Gobernaciones con acceso gratuito para la población local.

La conformación de Comisiones de Desarrollo Local (Distrital/Departamental), en donde los agricultores familiares tengan su representación efectiva, conforme a criterios de equidad y sustentabilidad institucional.

\*\*\*\*\*

Este libro se terminó de imprimir en el mes de  
agosto del 2002, en los talleres gráficos de la  
imprenta CROMOS S.R.L.  
Tte. Sánchez Leyton 2735 y Cañada del Carmen  
Telefax: (595 21) 311-342 / 3  
Asunción, Paraguay