



debate 3

revista digital de políticas públicas

junio 2014



Desigualdad social y lucha contra la pobreza

contenido

Educación y superación de las desigualdades en Paraguay. Un análisis de logros, falencias y desafíos. *Luis Ortiz*

Desigualdad y modelo de desarrollo inclusivo. *Lila Molinier*

Las Políticas de Salud Pública como instrumentos de combate a la desigualdad social. *Rubén Gaete*

LA POBREZA EN DEBATE:

La discusión sobre las últimas cifras de pobreza
José Carlos Rodríguez

Pobreza de ingreso en Paraguay: entre el crecimiento económico y la protección social
Verónica Serafini Geoghegan

Menor pobreza pero alta vulnerabilidad
César Barreto Otazú



py paraguay
debate



Desigualdad social y lucha contra la pobreza

En los últimos años, el crecimiento macroeconómico pasó de ser expectativa a realidad concreta. Los años de recesión parecían concluir y dar paso a un nuevo capítulo de crecimiento para nuestro país. No obstante, las preguntas clave que se nos presenta a la hora de analizar este fenómeno son: ¿Qué tipo de crecimiento estamos teniendo? ¿Cuáles son sus implicancias, consecuencias y principales desafíos?

Los informes y estudios, oficiales y no oficiales, grafican una realidad de extremos, de crecimiento y acumulación por un lado, de abandono y precariedad en el planteo de políticas, por el otro. La realidad social paraguaya da así cuenta de desafíos de larga data, cuya vigencia constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo integral de todos sus habitantes. Por ello, hablar de desigualdad social y pobreza es sin duda referirse a un tema urgente, inminente, que marca presencia.

Con ánimos de realizar un modesto aporte a las discusiones y debates actuales sobre este campo, la presente edición de la Revista Debate aborda como temática la *Desigualdad Social y Lucha contra la Pobreza*, ofreciendo artículos que desde diferentes aristas y miras, analizan esta amplia temática.

En el primero de ellos, titulado “*La Educación Escolar ante los límites de la inequidad*”, Luis Ortiz nos plantea las contradicciones de un modelo educativo que expande sus fronteras para llegar a sectores excluidos y genera inusitadas expectativas en el rol de la educación para salir de la pobreza, pero que a su vez enfrenta la indiferencia institucional a las desigualdades sociales vigentes en la sociedad paraguaya.

Con el título “*La desigualdad y el modelo de desarrollo inclusivo*”, Lila Molinier se vale de un análisis crítico de la Encuesta Permanente de Hogares, a fin de replantear supuestos acerca de la aparente disminución de la pobreza. La autora de cuenta de una mejora relativa en los niveles de ingreso de la población más pobre, que enfrenta como principal desafío: la continuidad de una estructura de ingreso concentradora en pocas manos e incapaz de distribuir bienes y recursos a los sectores menos favorecidos, la débil estructura de empleo para la demanda existente y la ineficiencia en las políticas sociales.

En “*Las políticas de salud pública como instrumento de combate a la desigualdad social*”, Rubén Gaete nos introduce el concepto de desigualdad social en salud (o inequidad), el cual refiere a condiciones socialmente injustas en la vida de las personas, y potencialmente evitables. Si bien la experiencia paraguaya ha logrado mejorar sus indicadores en salud en la última década, persisten notorias des-

igualdades sociales en materia de salud que requieren de forma urgente no solo un mejor desempeño del sistema de salud pública, sino mayor atención a las condiciones sociales en que viven las personas.

Para este número hemos optado por crear una sección especial denominada “*La Pobreza en Debate*”. Este apartado nos presenta tres visiones actuales sobre la temática, a propósito de las interpretaciones y reflexiones surgidas en torno a los últimos datos sobre la pobreza en Paraguay (y su reducción), difundidos por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). José Carlos Rodríguez abre el debate en “*La Discusión sobre las últimas cifras de pobreza*”. Lo que en primera instancia se presenta como una acelerada reducción de la pobreza y una disminución de la desigualdad (sobre todo rural) en los resultados de la última Encuesta Permanente de Hogares, es interpretada en la lectura de Rodríguez como un complejo fenómeno que se mueve por entre las estructuras de la composición socioeconómica nacional, dando cuenta de transformaciones en la relación campo-ciudad que muchas veces las estadísticas no alcanzan a interpretar a cabalidad. Más que una disminución de la pobreza en el campo, Rodríguez da cuenta de la transformación progresiva de la población rural, su *descampesinización* y consecuente urbanización tardía.

Por su parte, Verónica Serafini nos presenta un pormenorizado análisis sobre los límites del crecimiento económico para la reducción de la pobreza en la experiencia paraguaya. En su artículo, “*Pobreza de ingreso en Paraguay: Entre el crecimiento económico y la protección social*”, describe un contexto de volatilidad del crecimiento económico, alta precariedad laboral, infantilización de la pobreza y políticas sociales de baja cobertura y alcance incompleto, que constituyen los principales obstáculos a enfrentar en la lucha contra la pobreza.

Finalmente, César Barreto resalta los avances de una economía en crecimiento, cuyo motor de impulso inicial se basó en la agricultura y la ganadería, pero que posteriormente logra expandirse hacia otros sectores económicos, creando mayores puestos de trabajo y sobre todo, mejor remuneración. No obstante, el autor advierte sobre la posibilidad de reversiones importantes, en caso de no tomarse medidas pertinentes a problemáticas como la fuerte dependencia a la actividad agropecuaria en nuestro sistema económico, con todo lo que esto conlleva: una economía abierta que se enfrenta a los vaivenes del mercado internacional y/o a los avatares del cambio climático.

Esperamos que la presente edición, constituya un aporte sustancioso para un debate más que necesario en nuestro contexto actual.

LA EDUCACIÓN ESCOLAR ANTE LOS LÍMITES DE LA INEQUIDAD

LUIS ORTIZ

En términos de los efectos institucionales de la política educativa durante veinte años, se hizo posible la expansión del acceso de la población al sistema educativo y aumentó la permanencia. Consonantemente, se generaron expectativas inusitadas en la educación por parte de las familias. Las esperanzas puestas en la educación, especialmente de los sectores rezagados, se expresaron en la demanda de acceso a condiciones mínimas de bienestar.

En este sentido, los cambios en la eficacia externa no implicaron cambios en el desempeño institucional. La “masificación escolar” no hizo sino disimular un proceso de ineficiencia e inequidad persistente. La eficiencia institucional, empero, es también resultado de factores extraescolares. Aunque se haya expandido, el sistema educativo fue afectado por la estructura social generando un modelo ambivalente: universal y abierto en su base, pero selectivo y discriminatorio en la cúspide. La indiferencia institucional a las diferencias sociales, propia del sistema educativo paraguayo, fue el principio sobre el cual se erigió la desigualdad de condiciones en las que se escolarizan los diferentes sectores de la sociedad.

Luis Ortiz

Sociólogo por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Cuenta con un doctorado en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia y posee una Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México.

Es investigador en ciencias sociales. Autor de cinco libros y más de cuarenta artículos de publicación nacional e internacional.

Docente universitario de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, sede Asunción, y de la FLACSO, sede académica Paraguay.

Es miembro de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, del Consejo Editorial de la Revista Paraguaya de Sociología y de la Revista Acción.

Fundador y actual Director del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO Paraguay), instancia de reflexión e investigación sobre la realidad económica, sociocultural y política de Paraguay.

Introducción

El sistema educativo genera efectos moderados ante la persistencia de condiciones sociales que limitan una educación eficiente, de calidad y de equidad. Las desigualdades entre los grupos sociales no cobraron un carácter decisivo en las políticas educativas. El problema del desempeño escolar de los sectores desfavorecidos y las restricciones de servicios sociales que sustentaran una educación de calidad hicieron que la reforma educativa iniciada en la última década del siglo XX avanzara cuesta arriba. El Estado paraguayo tiene aún una deuda con la cohesión social, atendiendo las pronunciadas distancias sociales entre los miembros de la sociedad.

La educación escolar en Paraguay estuvo marcada por la fluctuación del ritmo de avances en el desempeño institucional del sistema educativo. Por una parte, los datos sobre la eficacia externa muestran que hubo un incremento de la cobertura, notoriamente en el preescolar, en el tercer ciclo de la educación escolar básica y en la educación media. Asimismo, en todos los niveles el desempeño por sexo muestra una ligera ventaja de las mujeres sobre los varones. Por otra parte, se experimentaron retrocesos en la matriculación de los dos primeros ciclos de la educación escolar básica, evidenciándose un proceso de disminución de la demanda educativa, lo que abre el debate sobre sus causas: si guarda relación con un problema de oferta de servicios o si bien con una disminución de expectativas educacionales por parte de las familias.

1. Características y tendencias de la educación escolar

En términos de la matrícula bruta que da cuenta de la demanda general por educación en los distintos estadios de la educación escolar, se observan deficiencias críticas en el acceso analizando la cobertura del sistema independientemente de la edad de los niños y niñas matriculados en los distintos niveles. El número de jóvenes matriculados en primaria y secundaria fue aumentando entre 1992 y 2011, llegando actualmente el total del primer nivel a cuadruplicar el volumen en dicho periodo, mientras que los matriculados en secundaria aumentaron casi dieciocho veces en el mismo lapso (DGEEC, 2002).

De este modo la tasa bruta de matrícula para el periodo que abarca la coyuntura previa a la implementación de la reforma educativa y las dos décadas siguientes revela que el acceso en el nivel preescolar aumentó, casi triplicándose en el periodo 1990-2001, pasando de 28% a 81%, para alcanzar una tasa del 96% en el 2011, cercana a la cobertura total.

Por su parte, en los dos primeros ciclos de la educación escolar básica (correspondientes a la primaria en el sistema educativo anterior) hubo un comportamiento fluctuante en el periodo analizado, aumentando levemente la tasa entre 1990 y 2001 de 105% a 108%, pero descendiendo entre 2001 y 2011 de 108% a 102%. En efecto, la cobertura en este nivel es la que menos variaciones tuvo, dado un sistema educativo del periodo predemocrático que tenía solo en la educación primaria una oferta universal.

El incremento de la matriculación en el tercer ciclo de la educación escolar básica fue, empero, significativo en el periodo 1990-2001, pasando de una media

de 39% para varones y mujeres a casi el doble (76%) también para ambos sexos, pero disminuyendo levemente a una media de 73% (72% varones y 75% mujeres respectivamente) en el año 2011.

En la educación media dicha tendencia es inversa, notándose un aumento progresivo de la matrícula en el periodo. Ahora bien, dicho incremento es notablemente marcado, duplicándose entre 1990 y 2001, pasando de una media de 22% a una de 44%, y luego a 53% de matriculación bruta en 2011. Este hecho indica el énfasis puesto en el desarrollo y fortalecimiento de la educación secundaria durante el proceso de implementación de la reforma educativa. Y si bien los resultados fueron relevantes respecto de la situación de base (1990), aún está lejana la situación de acceso amplio ya que en la actualidad la “demanda por educación secundaria” expresada en la matrícula bruta apenas sobrepasa el 50% de la población total en edad escolar para dicho nivel.

El cambio en el último periodo, de la matrícula en la educación media, se explica por la ampliación de la obligatoriedad de la escolarización en dicho nivel, a través de la Ley 4088/10, que llevó a partir del año 2011 a que el Estado exonere la inscripción en los establecimientos públicos. Dicho proceso tuvo por objetivos el acceso y la permanencia de los jóvenes en la enseñanza media, especialmente de los hijos de familias de clases desfavorecidas. Pero sobre todo *dicha decisión pública tuvo el objetivo de incidir en el aumento de los años de estudio de la población paraguaya*, apuntalando la escolarizada en el sector público bajo la premisa de que se extendería la igualdad de oportunidades.

Cuadro 1: Tasa bruta de matrícula, por sexo y según nivel. Periodo 1990-2011

Año	Nivel	Sexo		Total
		Varones	Mujeres	
1990	Preescolar	27	28	28
	1er/2do Ciclo EEB	107	103	105
	3er Ciclo EEB	39	39	39
	Educación Media	20	24	22
2001	Preescolar	80	82	81
	1er/2do Ciclo EEB	109	106	108
	3er Ciclo EEB	76	76	76
	Educación Media	43	45	44
2011	Preescolar	87	105	96
	1er/2do Ciclo EEB	101	102	102
	3er Ciclo EEB	72	75	73
	Educación Media	52	54	53

Fuente: Dirección Gral. de Planificación Educativa. Ministerio de Educación y Cultura. Año 2011

En términos de la cobertura orientada específicamente a la población en edad por cada nivel, la tasa neta de matrícula para el periodo 1990-2011 (salvo el año 1990 que no tiene datos) indica que el acceso en el nivel inicial aumentó entre 2001 y 2011, pasando de 66% a 81%, de modo que de 5 niños en edad del nivel preescolar, 4 asisten efectivamente.

En el primero y segundo ciclo de la educación escolar básica hubo una disminución progresiva en el periodo en estudio, pasando de una tasa de 93% en 1990, 90% en 2001 y 88% en 2011. Este decrecimiento habla de una regresión en el acceso a los primeros ciclos de educación primaria, lo que, por medio de la estimación de las tasas netas, plantea que la población específica que se espera se escolarice en dicho nivel presenta paulatinamente dificultades en el acceso. Es importante señalar que dicho proceso concierne fundamentalmente a los jóvenes varones, que de 94% de matrícula neta en 1990 pasaron a detentar un 86% en 2011; el comportamiento femenino fue más bien estable, ya que la tasa femenina de matrícula neta en 1990 del 92% disminuyó solo 2 puntos porcentuales en 2001 y no varió en 2011.

Por su parte, el aumento de la matrícula neta en el tercer ciclo de la educación escolar básica se quintuplicó durante el primer periodo, pasando de 9% en 1990 a 47% en 2001. Este ritmo de crecimiento disminuyó en la década siguiente, pasando en el periodo 2001-2011 de 47% a 55%. Sobre todo en este último lapso las mujeres fueron quienes más se vieron favorecidas en el acceso, ya que su matriculación neta supera entre 4 y 5 puntos porcentuales la de los varones (49 vs. 45 en 2001 y 58% vs. 53% en 2011, respectivamente).

La misma tendencia experimenta la matrícula neta en la educación media, es decir, un incremento medio de 8 puntos porcentuales, en el cual sacan ventaja las mujeres sobre los varones. Ahora bien, en relación con los demás niveles, la educación media –a diferencia del tercer ciclo de la educación escolar básica– no logró superar el 50% de matrícula en el transcurso de las dos décadas de estudio.

Si bien hubo un aumento marcado de 1990 a 2001, pasando de una media de 6% a una de 33%, así como de un aumento más leve pero no menos importante de 33% a 41% en 2011, en este último año se presentaba aún lejano el umbral en el que la mayoría de la población en edad de educación media se imponga.

De este modo, así como referíamos que el incremento de la escolarización en la educación media fue un indicador relevante, la baja matriculación relativa resulta problemática para una población escolar con trayectorias difíciles en términos de completitud del nivel secundario a lo largo de la implementación del sistema educativo posautoritario.

En relación con los demás niveles, la educación media –a diferencia del tercer ciclo de la educación escolar básica– no logró superar el 50% de matrícula en el transcurso de las dos décadas de estudio.

Cuadro 2: Tasa neta de matrícula, por sexo y según nivel. Año 2011

Año	Nivel	Sexo		Total
		Varones	Mujeres	
1990	Preescolar	SD	SD	SD
	1er/2do Ciclo EEB	94	92	93
	3er Ciclo EEB	9	8	9
	Educación Media	5	6	6
2001	Preescolar	65	67	66
	1er/2do Ciclo EEB	89	90	90
	3er Ciclo EEB	45	49	47
	Educación Media	31	34	33
2011	Preescolar	73	89	81
	1er/2do Ciclo EEB	86	90	88
	3er Ciclo EEB	53	58	55
	Educación Media	39	43	41

Fuente: Dirección Gral. de Planificación Educativa. Ministerio de Educación y Cultura. Año 2011

2. Inequidad en el desempeño educativo según las categorías sociales

En términos de los años de estudio, la media nacional experimentó entre el 2000 y el 2011 una evolución lenta, pasando en dicho periodo de 7 años a 9 años. En el análisis de la diferenciación social se observa que las categorías socioocupacionales desfavorecidas acrecentaron su media de años de estudio, pero las diferencias respecto de las categorías privilegiadas se acentuaron en el periodo en cuestión, dicho fenómeno implica que estas últimas obtuvieran las principales ventajas de la “masificación” del sistema educativo.

Este proceso expresa el mantenimiento de la *estructura de oportunidades* sociales. En el sistema educativo los miembros de las categorías de mayores activos escolares, tales como los profesionales, universitarios e intelectuales, mantuvieron altos niveles de estudio en el periodo. Por otra parte, los miembros de las categorías de mayor capital económico, tales como los patrones de empresas y grandes propietarios agrícolas, también experimentaron alzas significativas de sus medias de años de estudio, seguidos por los altos funcionarios y gerentes de empresas. Entre las categorías de clases medias, tales como los empleados administrativos y los trabajadores de servicios y comerciantes, hay una diferencia marcada de años de estudio en favor de la primera. Ciertamente, la escolarización media disminuye a medida que se desciende en la jerarquía de categorías, particularmente en las de ocupaciones agrícolas.

Entre las categorías desfavorecidas y las privilegiadas las diferencias persistieron a pesar del incremento general de los años de estudio, como lo ilustra el

cuadro 3. Aunque todas las categorías sociales hayan aumentado la media de años de estudio, durante el decenio 2000-2011 la distancia entre las categorías más y menos favorecidas aumentó de 7 años en 2000 a 9 en 2011, evidenciando lo que se da en denominar la “traslación de la estructura de oportunidades hacia arriba”.

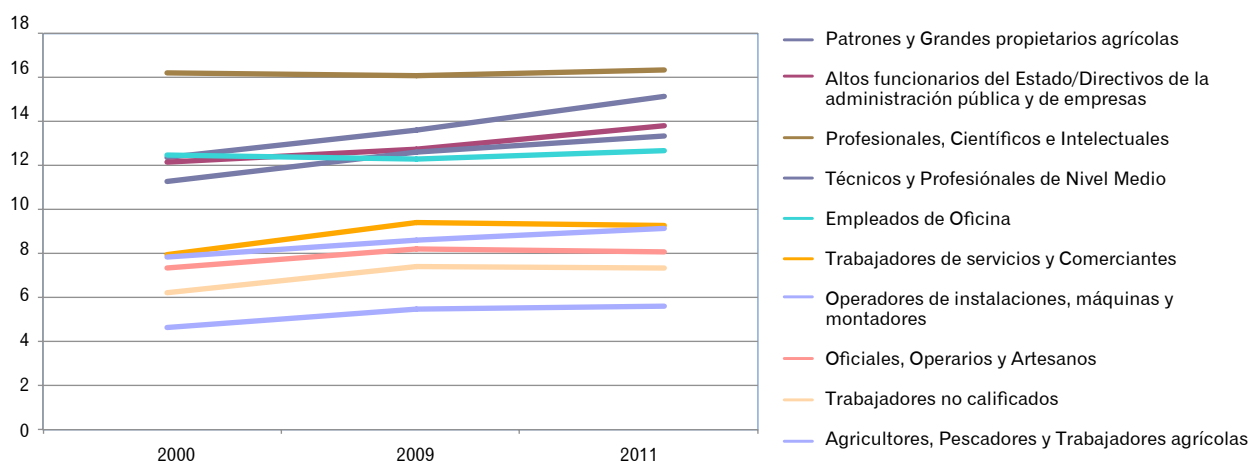
Cuadro 3: Medias de Años de estudio de población de 15 años y más, por categorías socio-ocupacionales. Periodo 2000-2011

Categorías Socio-ocupacionales											
Año	Patrones y Grandes propietarios agrícolas	Altos funcionarios del Estado/Directivos de la administración pública y empresas	Profesionales, Científicos e intelectuales	Técnicos y Profesionales de nivel medio	Empleados de oficina	Trabajadores de servicios comerciales	Operadores de instalaciones, maquinarias y montadores	Oficiales, Operarios y Artesanos	Trabajadores no calificados	Agricultores, Pescadores y trabajadores agrícolas	Total país
2000	12	12	16	11	12	8	8	7	6	5	7
2006	15	12	16	12	12	8	8	8	7	5	8
2011	15	14	16	13	13	9	9	8	7	6	9

Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2000-2006-2011. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

En el gráfico 1 podemos observar la variación entre el periodo 2000-2009 y el periodo 2009-2011 de las medias de años de estudio para las categorías sociales. El desempeño educativo entre las distintas categorías sociales da cuenta de una tendencia dual. Por una parte se da un aumento en el acceso a la educación por parte de sectores de la sociedad que estuvieron otrora fuertemente relegados del mismo, sobre todo aquellos cuyas actividades económicas y estilos de vida estuvieron ligados a la ruralidad. Pero, por otra parte, la tendencia muestra una acumulación de capital educativo por parte de las categorías de mayor jerarquía social, generándose una reproducción de las distancias educativas entre las clases y la traslación de esas distancias a niveles más elevados del sistema educativo.

Gráfico 1: Variación de las medias de años de estudio de la población de 15 años y más de edad, por categorías socioocupacionales. Periodo 2000-2011



Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2009-2011. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

La educación paraguaya está aún marcada por desigualdades acentuadas en diferentes dimensiones del sistema. A pesar de la expansión de la obligatoriedad educativa y ciertos programas asociados de apoyo a la gratuidad, la cobertura aún no alcanzó niveles proporcionales a la inversión efectuada durante todo el proceso de reforma educativa. Las zonas geográficas están atravesadas por brechas en la matriculación, especialmente en la educación media, donde las áreas urbanas cuadruplican en la matrícula a las rurales.

Conclusión

Ante la presión por acceso el sistema educativo por parte de generaciones jóvenes que entren un horizonte cada vez más incierto y difícil, la política educativa se halla en varias deudas. Una de ellas es resolver el dilema que se presenta ante el avance de una oferta educativa, pública y privada, de baja calidad, en que los procesos de enseñanza y aprendizaje constituyen sobre todo rituales institucionales más que instancias significativas de desarrollo cognitivo y de formación ética. La masificación resultante de las dos décadas que siguieron a la implementación de la reforma educativa generó el problema crítico de expandir el acceso sin garantizar la retención. En este marco, la necesidad de revisar el diseño institucional es menos importante que dotarlo de las condiciones técnicas, financieras y políticas para lograr la permanencia en el sistema educativo a todos los sectores de la sociedad, en especial los desfavorecidos social y culturalmente, que, como se mostró en el análisis empírico de este texto, se ven más aquejados por los bajos niveles de años de escolarización para hacer frente al mundo social en sus diferentes dimensiones.

Pero una política educativa que asegure la expansión longitudinal (a lo largo del proceso de escolarización) para todos los grupos sociales, además de la expansión transversal en los primeros niveles educativos, no habrá logrado el cometido de otorgar a la sociedad los medios necesarios para su desarrollo. La calidad del proceso educativo, centrado en el papel del cuerpo docente del sistema, aún no es objeto de priorización. Un cambio pedagógico implicará un cambio político de fondo, pues significará cierta reorganización institucional del sistema, la reforma del estatuto docente y el cambio de una lógica de transmisión de contenidos a una de desarrollo de competencias. Se avizora un difícil proceso de “reforma de la reforma”, planteando al sistema educativo paraguayano la revisión del proyecto de país que se pretende. Este desafío no es menor en una nación donde la tradición autoritaria no terminó de ceder lugar y donde la desigualdad permite la persistencia de contradicciones sociales arraigadas.

Bibliografía

- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2008), *Avances de la Reforma Educativa. Informes sobre la situación de la educación paraguaya 2000/2007*, Tomo II, Ediciones del CONEC, Asunción.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2008), *Encuestas permanente de hogares*, Fernando de la Mora.
- INSTITUTO DESARROLLO (2012), *Informe de Progreso Educativo Paraguay 2010*, Asunción, PREAL-ID.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, *Anuario Estadístico 2000-2011*, Asunción.
- ORTIZ Luis (2012), “Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLII, N° 4, México.
- TIRAMONTI Guillermina (2004), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

LA DESIGUALDAD Y EL MODELO DE DESARROLLO INCLUSIVO

LILA MOLINIER

Uno de los indicadores más utilizados para ilustrar la desigualdad social y económica de la población es la distribución del ingreso, pues hace referencia a los resultados de las actividades económicas, generalmente de cada año, en relación con los estratos sociales, la ocupación, la zona y otras características descriptivas de la población de referencia. Pero estos resultados necesitan ser integrados con las desigualdades reveladas por el análisis de la estructura y el proceso socioeconómico global de donde surgen, y donde las desigualdades se encadenan, complejizando el análisis, así como las alternativas de cambio.

Los resultados de la Encuesta de Hogares 2013 revelan una mejoría relativa en los ingresos de los sectores de la población más pobres y una reducción del peso relativo del ingreso del décimo decil más rico en el total de ingresos. Su análisis, sin embargo, evidencia que la estructura del ingreso se mantuvo concentrada en el decil más rico y que la gran mayoría de la población se encuentra entre los sectores más pobres.

Hay consenso en señalar que la enorme desigualdad económica y social que existe en la sociedad paraguaya, así como del número de pobres y pobres extremos, es producto del modelo de desarrollo altamente concentrado y excluyente actualmente vigente, por lo que el cambio de este modelo por otro de desarrollo inclusivo se ha vuelto una constante y una urgente tarea a rehacer y continuar, tras el proceso desarrollado entre el 2008- 2012.

Lila Molinier

Es economista, paraguaya, con grado y maestría en Economía por la UNAM, México, DF. Tiene una especialización en el diseño y gestión de las políticas sociales. Es docente de la Universidad Nacional de Asunción desde 1990. Integrante de Tapeá, ONG, desde su fundación (1993). Analista de la coyuntura y el contexto socioeconómico paraguayo y regional. Investigadora y consultora en políticas y gasto social, y fortalecimiento institucional. Redactora del Análisis de Coyuntura Económica y del Derecho al Trabajo, del Informe de DD.HH. en Paraguay de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).
Correo-e: lilamolnier@gmail.com

1. La desigual distribución del ingreso

La desigualdad social y económica de la población se evidencia en un sentido delimitado en el estudio sobre la distribución del ingreso, cuya reciente presentación mediante los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2013 reveló una mejoría relativa en los ingresos de los sectores de la población más pobres. Su análisis, sin embargo, evidencia que la estructura del ingreso se mantuvo concentrada en el décimo decil más rico, y que la gran mayoría de la población se encuentra entre los sectores más pobres, mientras los sectores medios tampoco cuentan con ingresos equitativos (Cuadro 1).

Según dicha distribución, el decil más bajo de la población¹ percibió un promedio a nivel país del 1,5% del total de ingresos, que aumenta al 1,9% en las zonas urbanas y al 1,6% en las rurales. En el otro extremo, el 10% más rico percibió un promedio país del 37,6% del total del ingreso disponible, que baja a 35,5% en las zonas urbanas y aumenta a 38,6% en las rurales, evidenciando que el sector más rico de las zonas rurales presenta una ventaja frente al de las primeras².

Cuadro 1: Promedio y distribución del ingreso mensual per cápita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per cápita mensual. Año 2013

Deciles de Ingreso per cápita	Área de residencia			Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (peso)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	1.258.749	1.548.550	831.246	100,0	100,0	100,0
Más bajo	183.789	296.883	129.719	1,5	1,9	1,6
2	337.724	494.224	235.218	2,7	3,2	2,8
3	466.579	646.141	311.137	3,7	4,2	3,7
4	593.685	796.075	391.278	4,7	5,1	4,7
5	735.565	970.289	482.448	5,8	6,3	5,8
6	918.910	1.178.989	589.070	7,3	7,6	7,1
7	1.152.928	1.440.600	722.965	9,2	9,3	8,8
8	1.468.343	1.797.832	954.363	11,6	11,6	11,4
9	1.989.428	2.375.620	1.294.443	15,8	15,3	15,6
Más alto	4.740.689	5.483.251	3.196.321	37,6	35,6	38,6

Fuente: DGEEC, 2014, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2013.

La concentración del ingreso en el decil más rico es una constante en el Paraguay, así como lo es que la mayoría de la población no accede a una distribución

- 1 Los deciles son los 10 grupos en los que se divide el total de la población (100%), en relación con el promedio de ingresos correspondiente a cada grupo y el total de ingresos percibidos según la encuesta. El primer decil corresponde al sector más bajo de ingreso, al más pobre, y el décimo, al más alto, el más rico.
- 2 Esta situación también se repite en el primer decil más pobre, pero la diferencia es solo de una décima, por lo que no se distingue mucho del resto de los estratos, donde el promedio de ingresos en las zonas rurales es igual o menor al promedio país, y al de las zonas urbanas.

equilibrada del ingreso, pues los seis primeros deciles, el 60% de la población más pobre, perciben un promedio igual al 26% del total de ingresos, promedio que aumenta al 28% en las zonas urbanas y es igual al promedio país en las zonas rurales.

El séptimo y el octavo decil son los únicos que se aproximan a una distribución equilibrada del ingreso, pues ambos perciben ingresos cercanos al 10% del total.

Los niveles de ingreso del noveno decil confirman la importancia de que el análisis de la distribución de ingreso en Paraguay debe hacerse por decil, pues, siendo uno de los dos más ricos de la serie, percibe un promedio mucho menor al décimo quintil. El promedio de 15,8% es menos de la mitad del promedio de ingreso percibido por el décimo y más rico decil.

Comparando con los resultados de la EPH 2011, en general, se observa un leve aumento relativo de los promedios de ingresos de los siete deciles más pobres, en detrimento del décimo decil más rico, pues el octavo y el noveno no presentan alteraciones³. De ahí que el Coeficiente de Gini, que mide el grado de concentración del ingreso, muestra una reducción para el 2013, a 0,4776 en las zonas urbanas y a 0,566 en las zonas rurales⁴. En vista de la considerable expansión de los agronegocios, no nos sorprende que el grado de concentración del ingreso en las áreas rurales sea más alto que el de las zonas urbanas, sin embargo, la considerable reducción de la pobreza extrema y la pobreza total en las zonas rurales en el 2012-2013, según lo consigna la EPH 2012 y 2013, necesitará un seguimiento cercano en el futuro inmediato y a mediano plazo.

2. La estructura de los ingresos mensuales por quintiles de ingreso per cápita

Los ingresos laborales, relacionados con la actividad principal y las secundarias, sin considerar sus características, son la fuente principal de los ingresos de todos los niveles socioeconómicos según la EPH 2013. Su incidencia promedio es del 87% sobre el ingreso total a nivel país. En el primer quintil, más pobre, dicha incidencia baja al 83,3% para después aumentar progresivamente hasta el 89,1% en el cuarto quintil más rico, y bajar en el quinto más rico a 86,3%. ¿Qué implicancias tiene este hecho y el que la complementación del ingreso per cápita ocurra mediante otras seis alternativas como las que siguen?

Los “otros ingresos” le siguen muy atrás, con un promedio país de 5,2%, para dar cuenta de una diversidad de fuentes que deben ser mejor clasificadas, pues incluyen ingresos por otras actividades económicas; alquileres o rentas; interés o dividendos, y hasta pensiones o prestaciones por divorcio o cuidado de hijos, entre otros. Es transversal a todos los estratos, con una variación hacia el alza a medida en que aumentan los quintiles de ingreso, por lo que el máximo de 6,7% es del quinto, el más rico.

Los “ingresos por ayuda familiar del país” llaman la atención al mostrar la incidencia en todos los quintiles, aunque la más alta es en el primer quintil (7,4%).

3 DGEEC, 2012, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2011, disponible en: www.dgeec.gov.py

4 DGEEC, 2014, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2013.

Igualmente los ingresos por ayuda familiar del exterior, siendo las de mayor incidencia el primer y el segundo quintil (1,7 y 1,6%).

En cuarto lugar se encuentran los “ingresos por jubilación o pensión” (3,7%), con una incidencia insignificante en el quintil más pobre (0,2%), para aumentar después a un poco más del 2% en el segundo y tercer quintil, y llegar al 3 y 4,7% en el cuarto y quinto quintil. Esta situación no sorprende debido a que el acceso a dicho servicio es aún un privilegio en el Paraguay, relacionado con los empleos e ingresos formales, tanto públicos como privados, y con baja incidencia en los sectores más pobres.

En quinto lugar se encuentran los subsidios “monetarios del Estado” para las familias pobres y pobres extremos, discriminados como Programa Tekoporâ, por un lado, y como pensión para las personas adultas mayores, por el otro. Con ello, la EPH 2013 mejoró la descripción de los componentes de los ingresos mensuales per cápita al incluir dichas fuentes relacionadas con las transferencias monetarias del Programa Tekoporâ que tienen un promedio total insignificante, pero se muestra más alto en el primer quintil más pobre (1,7%), y bajando considerablemente en el segundo quintil (0,6%), lo cual permite verificar que sus principales beneficiarios se encuentran entre la población pobre extrema⁵. Igualmente, se verifica que los ingresos por pensión a las personas adultas mayores tienen mayor incidencia en el primer y segundo quintil más pobre, aunque se observan beneficiarios aislados también en los demás quintiles más ricos.

Cuadro 2: Estructura de los ingresos mensuales por quintiles de ingreso per cápita. Año 2013

Hogares clasificados por quintiles de ingreso percápita mensual						
Fuente de Ingreso	Total	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente
Ingresos laborales	87,0	83,3	86,5	88,2	89,1	86,3
Ing. por ayuda familiar del país	2,5	7,4	3,9	3,8	3,0	1,4
Ing. por ayuda familiar del exterior	1,0	1,7	1,6	1,4	1,0	0,8
Ing. por jubilación o pensión	3,7	0,2	2,1	2,2	3,1	4,7
Ing. del Estado Monetario Tekoporâ	0,1	1,7	0,6	0,1	0,0	0,0
Ing. del Estado Monetario Adulto Mayor	0,4	1,4	1,8	1,0	0,3	0,1
Otros Ingresos	5,2	4,4	3,6	3,2	3,3	6,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DGEEC, 2014, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2013.

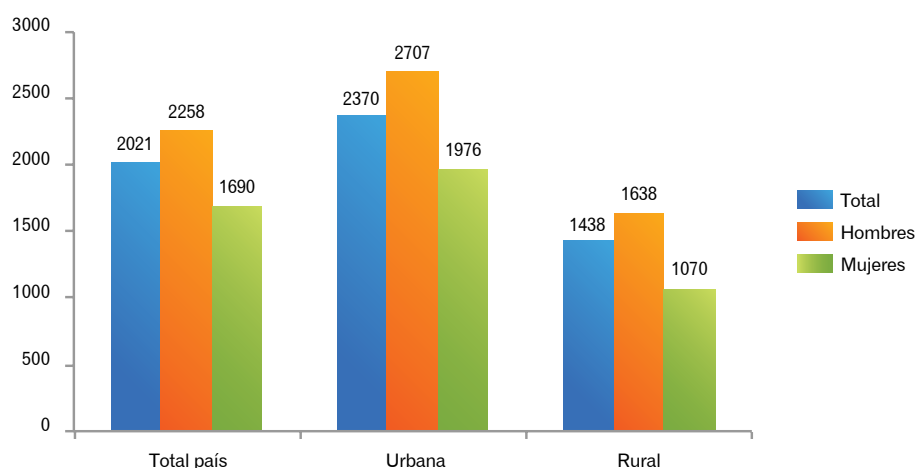
⁵ La EPH 2013 registró ingresos por transferencias del Programa Tekoporâ hasta en el quinto quintil más rico, evidenciando el acceso indebido a los beneficios del Programa a sectores medios y más ricos, sin incidencia significativa para el total de sus ingresos.

3. Las diferencias del ingreso de las personas ocupadas

Las diferencias de ingreso de las personas ocupadas, por zona de residencia (urbana y rural) y por sexo (hombre, mujer), son también importantes y persistentes en el Paraguay. Aunque están incluidas en las diferencias por estratos socioeconómicos, vale la pena identificarlas por la potencialidad que encierran al estar relacionadas con la situación de grupos sociales con capacidad de organización y movilización.

En el gráfico inserto se muestra que el ingreso promedio de las mujeres a nivel país es equivalente al 75% de los ingresos de los hombres. En las zonas urbanas dicho promedio es de 73% y en las rurales, de 65%, con lo cual el ingreso de las mujeres ocupadas en las zonas rurales es el que presenta mayor desigualdad. Esta situación se da en un contexto en el que el promedio de ingresos de las zonas rurales llega solo al 66% de las zonas urbanas.

Gráfico: Promedio del ingreso mensual de los ocupados por área de residencia y sexo



Fuente: DGEEC, 2014, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2013

4. La desigualdad en el sistema económico

La distribución del ingreso establece relaciones concretas de la desigualdad existente en todo el sistema económico, social, cultural, político nacional, vinculada con la estructura desigual de la producción de bienes y servicios, y de su crecimiento, condicionado por el modelo de desarrollo socioeconómico global, tanto en su ámbito interno como de sus relaciones económicas internacionales (comercio de bienes y servicios, finanzas, inversión extranjera directa, crédito externo público y privado, cooperación bilateral, regional, multilateral).

Las implicancias del hecho de que los ingresos laborales son la fuente principal de los ingresos de la población en todos los estratos socioeconómicos, aunque varíen en grado de incidencia según cada familia y estrato, y el hecho de que existen una serie diversa de otras fuentes que complementan dichos ingresos laborales, son muy importantes en los planos individual, familiar y grupal. Ellas están asociadas con el consumo en esos mismos planos y con los diversos tipos de consumo.

En el caso de los estratos pobres y medio, ante la inestabilidad laboral, de relación de los derechos laborales, los procesos de inflación, entre otros factores, las personas individuales y las familias no solo realizan actualmente su consumo final de bienes, mercaderías y servicios. Crean unidades productivas de bienes y servicios, y realizan consumos de tipo productivo, generando autoempleo e ingresos complementarios, entre otros.

La estructura desigual de la producción y de su crecimiento

A nivel macroeconómico, social, nacional, sabemos que la estructura y el crecimiento altamente desiguales caracterizan a la economía paraguaya en general, pero su preponderancia en la agricultura y la ganadería, y en general en las zonas rurales, ha tomado en los últimos años una mayor dimensión y virulencia. En la agricultura, la producción de la semilla de la soja marca nuevos récords de producción en cada año de auge. En la última temporada agrícola 2013-2014 llegó a 8 millones 202 mil 190 de toneladas; la superficie sembrada, a 3 millones 157 mil 600 hectáreas, y el rendimiento promedio, a 2.558 kilos por hectárea⁶. Desde 1997 a la fecha se ha triplicado la superficie sembrada, ampliando su frontera agrícola hacia el área de siembra del resto de los rubros agrícolas, cuya expansión fue dada a costa de la invasión de los campos de cultivos de la agricultura familiar campesina e indígena, las estancias ganaderas, de las áreas boscosas, incluyendo tierras del Estado y asentamientos creados en el marco de la reforma agraria. Los otros rubros no tienen dicho nivel de producción ni ocupan una extensión de tierra igual o mayor a la soja, incluidos los granos producidos por las empresas agrícolas altamente mecanizadas, que en la mayoría de los casos se desarrollaron mediante la rotación de cultivos con la soja.

El crónico problema de la tenencia y posesión de la tierra se agudiza cada vez más en este contexto, siendo uno de los factores claves de la desigualdad económica y social para la sociedad paraguaya, con un sector muy importante de población rural y campesina obligada a la migración interna y externa, sin la protección de políticas públicas.

En el 2013 el producto interno bruto de bienes y servicios tuvo el crecimiento más alto de su historia, de 13,6%, superando la crisis de -1,2% en el 2012, y el promedio de crecimiento 2008-2011, de 5,7%. Este crecimiento fue impulsado por la agricultura (50,5%) y ganadería (9,6%); industria (7,9%); construcción (14%); transportes (20%); comunicaciones (10%); comercio (10,5%); finanzas (9,6%), hoteles y restaurantes (8%), gobierno general (7%), dentro de una estructura en la que predominan dichos sectores, además de la electricidad (incluyendo las binacionales). Dicha estructura no ha cambiado en los últimos 10 años, salvo la agri-

6 Disponible en: www.capeco.org.py/estadisticas/area-de-siembra-produccion-y-rendimiento/soja

En el contexto de los elevados precios y de la demanda internacional para las exportaciones agropecuarias nacionales, otro factor de desigualdad económica y social como es la tierra rural ha tomado dimensiones considerablemente conflictivas.

cultura, por las fuertes fluctuaciones de auges y crisis de los rubros de exportación más importantes (semilla de soja, maíz, trigo, girasol, canola, y sus aceites manufacturados, la harina y la torta expéller). Desde el 2011 también se ha incorporado al PIB al comercio de exportación y a las balanzas comerciales y de pago, el registro de las operaciones de las hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá.

En el contexto de los elevados precios y de la demanda internacional para las exportaciones agropecuarias nacionales, otro factor de desigualdad económica y social como es la tierra rural ha tomado dimensiones considerablemente conflictivas.

No obstante esta tendencia al crecimiento de la producción de bienes y servicios en los últimos años, la creación de empleo y de ingresos básicos para la población en edad activa es de bajo impacto, pues no alcanza a cubrir la oferta de fuerza de trabajo existente y su aumento anual, con lo cual se sostiene la débil estructura del empleo, donde predominan el subempleo o empleo informal, el cuentapropismo y el empleo doméstico. A fines del 2012⁷ el promedio de desempleo abierto a nivel país era de 4,9% sobre el total de la PEA, pero para las mujeres de las zonas urbanas era del 7,3%, mientras que el subempleo total de 20%, y de 23% para las mujeres de las zonas urbanas y rurales. Y la cadena de la desigualdad de la estructura productiva se une con la cadena de la desigualdad del empleo y del ingreso para generar las otras tantas desigualdades económicas y sociales.

En el caso del acceso al seguro médico, la cobertura es del 27% para los trabajadores y trabajadores a nivel país; para las mujeres y los hombres ocupados de las zonas urbanas la cobertura aumenta al 43 y al 38%, respectivamente⁸.

5. Hacia un modelo de desarrollo incluyente

- En el contexto actual, del período de gobierno 2013-2018, el plan de gobierno establece una base de confrontación general y específica que cabe ser debatida, en unos ámbitos más que en otros, como son el rol del Estado

7 DGEEC, 2013, Informe preparado por la Dirección de Encuestas para Codehupy, Informe sobre Derechos Humanos del Paraguay 2013. Los resultados de la EPH 2013 sobre empleo no han sido publicados por la DGEEC.

8 Ídem.

y de las políticas públicas en el proceso de desarrollo incluyente, tanto en relación con las políticas económicas como con las sociales.

- Por otro lado, en varios ámbitos, observamos que las políticas, planes y programas instalados en el período 2009-2012 siguen vigentes, pero los equipos gerenciales, operativos, logísticos han cambiado y, sin más, proceden a planificar acciones concretas. Pero el aspecto más preocupante es cuando se observa que los operadores políticos dirigen las acciones locales y buscan beneficiar únicamente a sus correligionarios.
- También cabe plantear que el año 2013 se está mostrando muy difícil. Las políticas de protección e inclusión social enfrentan escenarios de gran conflictividad, con el mayor deterioro del medio ambiente y la carencia o destrucción de los servicios públicos. Los niveles de conflicto y confrontación existentes en contextos difíciles: por ejemplo, campesinos e indígenas sin tierra y en riesgo de perder la tierra que ocupan.
- Los puntos anteriores traen a colación los problemas estructurales del Estado paraguayo, el desequilibrio, la competencia y las rivalidades inter-poderes. ¿Cómo hacer que el tiempo no se agote en estos conflictos y el Estado se haga cargo de sus responsabilidades con la población, con el país?
- Igualmente, es necesario que se busque canalizar las rivalidades partidarias por medios adecuados, básicos.

Bibliografía

DGEEC, 2014, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2013

DGEEC, 2012, Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2011, disponible en: www.dgeec.gov.py

LAS POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA COMO INSTRUMENTOS DE COMBATE A LA DESIGUALDAD SOCIAL

RUBÉN GAETE

En el mundo contemporáneo existe una creciente preocupación por la desigualdad, pues se convierte en un factor que limita el crecimiento de las sociedades y distorsiona su funcionamiento obstruyendo la gobernabilidad.

En salud es claro que existen muchas desigualdades: la edad, el género o las condiciones biológicas, que se traducen naturalmente en desigualdades en salud, que son diferencias naturales entre las personas, pero la desigualdad social en salud (o inequidad) son diferencia entre las personas que no son naturales, “son injustas y evitables entre grupos poblacionales definidos por sus aspectos sociales, económicos, demográficos o geográficos”.

El Paraguay ha mejorado sus indicadores de salud en la última década, pero existen significativas desigualdades sociales en salud entre los diferentes subgrupos poblacionales que deben ser abordadas por la política de salud, lo cual no solo demandará mejorar el desempeño del sector salud, sino que implicará también mejorar las condiciones sociales en que viven las personas.

Rubén Gaete

Actual coordinador general del Proyecto N° ATN/JO-13477-PR “Sistema de Apoyo Comunitario de Cuidados para la Embarazada y el Recién Nacido en Caazapá, Paraguay”, JPO/BID/CIRD. Ex asesor del Gabinete del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en temas de Financiamiento y Gestión de Salud (2008-2012). Realizó trabajos, estudios y consultorías para CEPAL/GIZ, OPS/OMS, PNUD, UNFPA, BID, Banco Mundial y otros organismos, con publicaciones en las áreas de presupuesto y género, descentralización, costos en salud. Expositor invitado en diferentes cursos, seminarios y talleres. Máster en Gobierno y Gerencia Pública (Univ. Americana), Máster en Administración de Empresas, Diplomado en Economía y Financiamiento de la Salud (UNAM, México), Diplomado en Seguridad y Protección Social en Salud (Chile), Diplomado en Descentralización y Desarrollo Local. Actual presidente de la Asociación de Economía de la Salud del Paraguay.

Desigualdad en salud y desigualdad social en salud

En el mundo contemporáneo existe una creciente preocupación por la desigualdad, pues cada vez hay mayor evidencia de que la desigualdad se convierte en el mediano y largo plazo en un factor que no solo limita el crecimiento de las sociedades sino que se torna un factor distorsionante para su funcionamiento, ya que puede llegar a obstruir la gobernabilidad.

En lo referente a la salud, es claro que existen muchas desigualdades: la edad, el género o las condiciones biológicas entre otras, que se traducen naturalmente en desigualdades en salud. Sin embargo, “hablar de desigualdad no es lo mismo que hablar de inequidad; esta última incorpora en su concepto el valor de justicia” (OPS, 1998). La inequidad también es denominada como una de las desigualdades sociales en salud.

Se puede decir que la desigualdad en salud es una de las diferencias naturales entre las personas; y la desigualdad social en salud (o inequidad), diferencias entre las personas que no son naturales, “son injustas y evitables entre grupos poblacionales definidos por sus aspectos sociales, económicos, demográficos o geográficos” (Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España, 2011). Para que una diferencia o desigualdad en salud sea considerada una desigualdad social en salud tienen que darse dos condiciones; (a) que se la considere socialmente injusta; y (b) que sea potencialmente evitable.

La gente se enferma y demanda servicios de salud principalmente por causas que no están en la esfera del sector salud; las mismas están vinculadas a las condiciones sociales en las que viven las personas; esas causas se denominan determinantes sociales de la salud.

Así, el concepto desigualdades sociales en salud alude al impacto que tienen sobre la distribución de la salud y la enfermedad en la población los factores como la riqueza, la educación, la ocupación, el grupo racial o étnico, la residencia urbana o rural y las condiciones sociales del lugar en el que se vive o trabaja.

Por otro lado, aunque los servicios de salud (brindados por el sector público o privado) en sí mismos no constituyen el factor principal de generación de las desigualdades sociales en salud, pueden tener un efecto tanto multiplicador como amortiguador de la desigualdad, dependiendo de si su acceso, utilización y calidad son menores, iguales o mayores (a igual necesidad) para los grupos sociales más desfavorecidos.

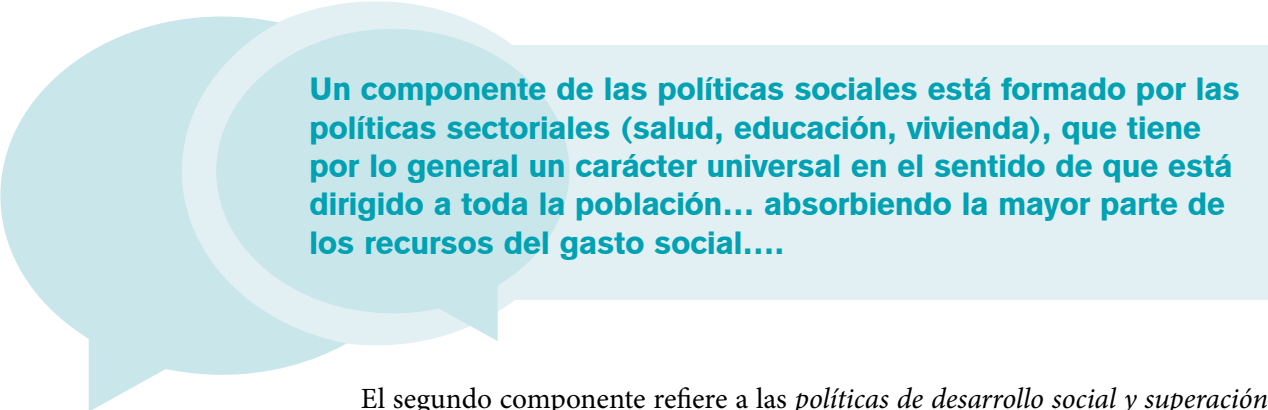
Para que una diferencia o desigualdad en salud sea considerada una desigualdad social en salud, tienen que darse dos condiciones; (a) que se la considere socialmente injusta; y (b) que sea potencialmente evitable.

Política social y política de salud

Si bien no existe una definición unívoca, puede señalarse que la política social representa respuestas del Estado a temas que la sociedad define como “problema” y al mismo tiempo contribuye a la construcción de un perfil de sociedad deseada.

En la política social se pueden diferenciar tres componentes que debieran estar articulados para construir protección y bienestar social.

Un primer componente está formado por *las políticas sectoriales (salud, educación, vivienda)*, que tiene por lo general un carácter universal en el sentido de que está dirigido a toda la población (lo que no significa que en la práctica toda la población acceda) absorbiendo la mayor parte de los recursos del gasto social y tiene su propio asiento institucional, generalmente bajo la forma de un ministerio o institución de alto rango.



Un componente de las políticas sociales está formado por las políticas sectoriales (salud, educación, vivienda), que tiene por lo general un carácter universal en el sentido de que está dirigido a toda la población... absorbiendo la mayor parte de los recursos del gasto social....

El segundo componente refiere a las *políticas de desarrollo social y superación de pobreza* que opera con la lógica de programas sociales, las cuales se expresan en programas acotados que abordan temáticas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socioterritoriales, étnicas, etarios, de género, etc. Algunos de ellos tienen carácter sectorial (vivienda, educación, salud o empleo) pero su diseño metodológico, organizacional y su funcionamiento no son similares al de sus respectivos sectores, sino que cruzan la gestión habitual con dinámicas más ágiles, focalizadas en determinados grupos de personas, con objetivos más precisos y evaluables y diversidad metodológica. Estos programas se desarrollan a través de dependencias institucionales heterogéneas.

El tercer componente es el de la *asistencia social* y está constituida por la red de subsidios y ayudas directas que se distribuyen a la población de acuerdo a criterios de focalización socioeconómica, en forma individual y en “mérito” de la condición de pobreza y vulnerabilidad, las cuales se desarrollan por medio de una variedad de instituciones.

Una política social efectiva sería la combinación y articulación de los tres componentes, siendo un desafío constante mejorar la coordinación, evitar la duplicidad y articular mejor la oferta pública en materia social de los tres componentes de la política social.

En ese contexto, la política de salud es un componente sectorial de la política social, que representa intervenciones organizadas desde el Estado para mejorar la

salud y la calidad de vida de las personas, con base en una filosofía política y valores vinculados a distintas formas de entender la realidad social y a los distintos planteamientos que pudieran existir para transformar esa realidad.

Dado que las desigualdades sociales en salud son injustas, evitables y tienen un enorme impacto en la salud de la población, las mismas deben ser abordadas desde los tres componentes de la política social de manera integral. Dicho de otro modo, siendo la política de salud un componente sectorial, para ser un instrumento efectivo de combate a la desigualdad debe articularse y coordinarse con los otros dos componentes de la política social.

Paraguay: desigualdades sociales en salud

El Paraguay muestra importantes avances en la última década en casi todos sus indicadores socioeconómicos. Entre el 2003 y 2013 se observa un crecimiento sostenido en el PIB –con excepción del año 2009–, al tiempo que se reduce la pobreza total que pasó de 44,0% a 23,8%; y la pobreza extrema, que logró disminuir 12,7 puntos porcentuales, pasando de 22,8% a 10,1% (DGEEC, 2014).

Si bien el crecimiento económico ha venido acompañado de importantes avances en el estado de salud de la población, los niveles actuales de estos indicadores aún presentan desafíos para el país. Entre 2000 y 2011 las tasas de mortalidad materna, infantil y de menores de 5 años disminuyeron, al tiempo que mejoraron los indicadores de fecundidad y esperanza de vida al nacer. Sin embargo, aunque los promedios nacionales han mejorado, existen significativas desigualdades sociales en salud, las cuales se expresan en brechas entre la situación sanitaria de los subgrupos poblacionales (rural versus urbana, indígena versus no indígena, entre grupos de edades, y entre distritos) (BID, 2013).

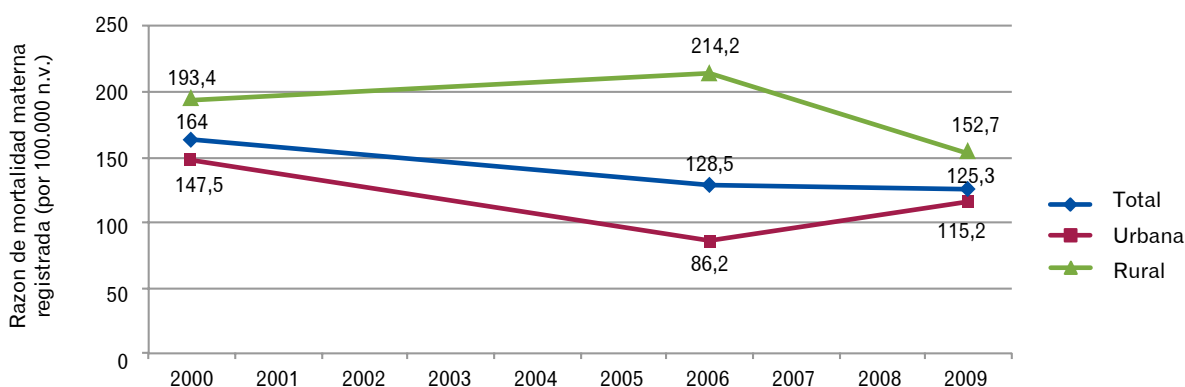
Si bien no es materia del presente artículo hacer un diagnóstico de la situación de salud ni del sistema de salud, resulta evidente que nuestro país presenta grandes desigualdades sociales en salud cuando:

- La tasa de mortalidad infantil (TMI) indígena estimada es de 75 por 1.000 nacidos vivos, es decir, 5 veces mayor de la tasa nacional (MSPBS y OPS, 2011).
- El 42,2% de las muertes infantiles ocurren en el estrato más pobre, en el estrato más rico la relación es de 15,7% (MSPBS y OPS, 2011).

...aunque los promedios nacionales de los indicadores de salud han mejorado, existen significativas desigualdades sociales en salud, las cuales se expresan en brechas entre la situación sanitaria de los subgrupos poblacionales (rural versus urbana, indígena versus no indígena, entre grupos de edades, y entre distritos)...

- Existen diferencias regionales, las cuales se reflejan, por ejemplo, al comparar la tasa de mortalidad infantil de Concepción (23,5 por 1.000 n.v.), Ñeembucú (23,5 por 1.000 n.v.) y Alto Paraná (23,3 por 1.000 n.v.), con la región Central (11,8 por 1.000 n.v.). De igual manera, algunas regiones del país se destacan por tener una tasa de mortalidad neonatal mucho mayor del promedio nacional: en Concepción la tasa fue de 19,3 (por mil nacidos vivos) en 2011, 19,0 en Ñeembucú y 17,3 en Alto Paraná (versus 11,2 en total nacional) (UNICEF, 2013).
- Se observan brechas importantes en cuanto a salud materna entre subgrupos de la población. Según datos disponibles, el Alto Paraguay registró una razón de mortalidad materna de 389,1 en 2009, mientras que en el mismo año Asunción presentó una razón de 93,5. Por lo general, las zonas rurales, donde hay una mayor incidencia de pobreza (44,8% de la población rural vive en condiciones de pobreza, versus 23,9% de la población urbana), hay también mayor incidencia de mortalidad materna, como se puede observar en el siguiente gráfico (MSPBS, 2013a).

Figura 1: Tendencia de mortalidad materna en las zonas urbana y rural



Fuente: Adaptado de ParInfo, DGEEC (<http://www.dgeec.gov.py/parinfo/>). BID, 2013. Paraguay: Nota Sectorial de Salud.

Existe una brecha en la densidad del Estado en salud. La mayor concentración de los servicios de salud está en el Departamento Central y en la ciudad de Asunción, en detrimento de los departamentos más pobres (MSPBS, 2013b). Dado eso, persisten diferencias en el acceso a los servicios de salud; así, tomando como indicador el porcentaje de partos institucionales como medida de cobertura de atenciones individuales de salud, se observa que si bien el mismo ha venido aumentando en los últimos años, al pasar del 56,3% en el año 1998 al 95% en el año 2011 a nivel nacional, en las zonas rurales solo alcanza el 74%.

En el quintil más rico los gastos de salud corresponden al 2% de los ingresos mensuales de hogares, versus 10% de los ingresos mensuales de hogares del quintil más pobre (BID, 2013). Es más, en el 2010, 7% de los hogares del quintil más pobre incurrió en gastos catastróficos en salud, mayores al 20% del ingreso total mensual, 5% en gastos superiores al 30% del ingreso total mensual, y 2,5% en gastos superiores al 40% de sus ingresos totales (BID, 2013). El gasto de bolsillo es la

forma más inequitativa de financiar la salud. En términos relativos, la población de menor ingreso destina una porción mayor de sus recursos al gasto en salud que la población de mayor ingreso (aunque en términos absolutos la de mayor ingreso gasta más).

Conclusión

La problemática de salud señalada anteriormente es alguno de los ámbitos principales que la política de salud debe afrontar en cuanto a las desigualdades sociales en salud. El diagnóstico señala cuáles son los problemas principales, con base en los cuales se establece la política, y para pasar del diagnóstico a la política se establecen los objetivos e indicadores respectivos.

Por ejemplo, en términos de disminución de las desigualdades sociales en salud se podrían plantear los siguientes objetivos e indicadores: (a) disminuir la brecha de la tasa de mortalidad infantil de los estratos más pobres en relación al estrato más rico en 50%, entre los años 2013 y 2018; y (b) disminuir la brecha de la tasa de mortalidad infantil entre los departamentos y municipios del país en 50% entre los años 2013 y 2018.

Lograr los objetivos citados en el ejemplo anterior no solo demandará mejorar el desempeño del sector salud, sino que implicará también mejorar las condiciones sociales en que viven las personas. Dicho de otro modo, siendo la política de salud un componente sectorial, para ser un instrumento efectivo de combate a la desigualdad debe articularse y coordinarse con los otros 2 componentes de la política social, que son los componentes de (a) desarrollo social y superación de pobreza, y (b) asistencia social.

Para ello se debe fortalecer el rol de la autoridad sanitaria a fin de que asuma un papel de liderazgo en el abordaje intersectorial para el combate a la desigualdad social en salud. El rol de la autoridad sanitaria no es actuar directamente en la transformación de las causas que generan las desigualdades sociales, sino asumir un papel de liderazgo compartido en el abordaje intersectorial de la salud, abogando y sensibilizando a los otros sectores para actuar conjuntamente en la reducción de las desigualdades, siendo para ello de vital importancia fortalecer la capacidad de conducción y rectoría del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

.....resultaría muy difícil hoy en día hacer un planteo de política de salud sin que aparezcan como temas prioritarios la igualdad social en salud o equidad, así como la universalidad, la integralidad, el derecho a la salud y la calidad de vida; y si no figuran, es porque han sido obviados deliberadamente.

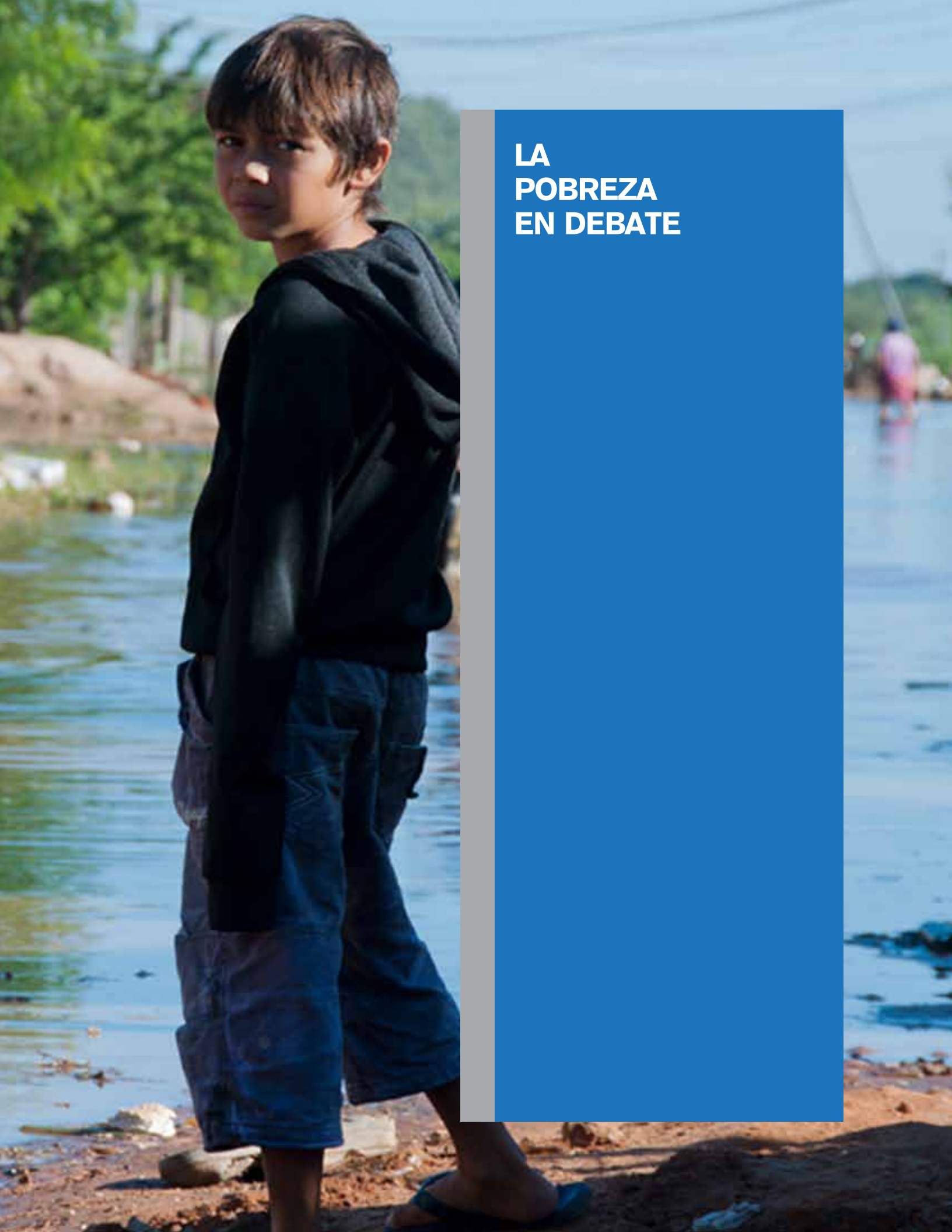
Definida la política, su seguimiento se hace con base en los indicadores. Así, si los objetivos de la política de salud son medibles y cuantificables en un tiempo dado, la ciudadanía tendrá la posibilidad de controlar el nivel de cumplimiento de los mismos, pudiendo constituirse esto en un buen ejemplo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo cual es fundamental para el ejercicio de otros derechos civiles y políticos relacionados con la participación ciudadana y el control social de la gestión pública.

Finalmente se puede señalar que resultaría muy difícil hoy en día hacer un planteo de política de salud sin que aparezcan como temas prioritarios la igualdad social en salud o equidad, así como la universalidad, la integralidad, el derecho a la salud y la calidad de vida; y si no figuran, es porque han sido obviados deliberadamente.

Sin embargo, aun cuando disminuir las desigualdades y hacer realidad la meta de acceso universal a los servicios de salud pueden estar contemplados en la política de salud formulada, el principal desafío estará en su implementación y gestión efectiva, pues existen dos fuerzas contrapuestas desde el gobierno: por un lado, la voluntad y compromiso sincero de disminuir la desigualdad, brindando asistencia universal, integral, equitativa, eficiente, efectiva y participativa para mejorar la calidad de vida; y, por otro, una institucionalidad y rectoría débil, con dificultades y obstáculos sistémicos de organización y gestión, de recursos humanos y económico-financiero-presupuestarios que traban las posibilidades reales de su realización.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2013). *Paraguay: Nota Técnica de Salud*. Asunción, Paraguay.
- Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España (2011). Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España. *Gaceta Sanitaria*. 26,182-189.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2014). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Organización Panamericana de la Salud (2011). *Perfil de salud infantil y neonatal Paraguay*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. (2013^a). *Base de datos Sistema Integrado de Datos, ParInfo (con datos hasta 2009)*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. (2013^b). *Plan Estratégico Institucional 2013-2018*. Asunción, Paraguay.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS (1998). *La situación de salud en la región de las Américas. Informe Anual del Director*. Washington.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. (2013). *Situación del Derecho a la Salud Materna, Infantil y Adolescente en Paraguay*. Asunción, Paraguay.



**LA
POBREZA
EN DEBATE**

LA DISCUSIÓN SOBRE LAS ÚLTIMAS CIFRAS DE POBREZA

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ

Partimos acá del supuesto de que la última Encuesta de Hogares del 2013, conocida antes que la del 2012, mantiene la metodología y está hecha con los mismos niveles de profesionalidad que las anteriores. No hay entonces un cambio en el instrumento de medida ni en los métodos de recolección y procesamiento. Se trata además del mismo equipo de investigadores/as.

Lo que se publica, señalan estos últimos datos, es una acelerada reducción de la pobreza (Gráficos 1 y 2) y una disminución de la desigualdad, sobre todo rural (Gráfico 3).

La sorpresa y la discusión son la siguiente: ¿qué pasó? ¿Por qué después de mantenerse tan irreductibles, o solo suavemente reversibles, esos niveles de pobreza descienden por fin en forma acelerada? Se trata de dar cuenta de un fenómeno que se asume como un hecho.

Hay tres explicaciones que circularon por dentro y fuera de la academia.

(1) Una es que finalmente ha tenido un efecto de 'derrame' del crecimiento de la empresa agrícola que goza de incentivos privilegiados: escasa carga fiscal, bajo cumplimiento de las leyes laborales y escaso cuidado ecológico.

(2) La otra es que el descenso de la inflación de los alimentos tuvo un impacto positivo sobre

José Carlos Rodríguez

Doctor en Sociolingüística por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES), en Francia. Obtuvo becas de investigación para la Stipendienwerk Lateinamerika Deutschland E.V. (ICALA) y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos.

Fue coordinador de investigación de la Comisión de Verdad y Justicia (informe final), sobre la violación de Derechos Humanos en tiempos del autoritarismo y el periodo ulterior. Ha realizado tareas técnicas y de asesoramiento tanto en el sector público como en el privado.

Es socio fundador del Centro de Documentación y Estudios.

Cuenta con una importante producción bibliográfica, distribuida entre artículos en revistas científicas, libros y capítulos de libros e informes.

los pobres, como antes lo tenía en forma negativa. Ya que el componente más importante de la canasta familiar del pobre son sus rubros de alimento.

(3) Aquí se hace otra hipótesis diferente. Que hay un empobrecimiento de la economía campesina, pero que eso se encubre por el hecho de que ciertas zonas siguen siendo rurales, pero son cada vez menos agrícolas.

Derrame

Sobre el efecto del derrame no hay estadísticas puntuales. Sin ellas, es difícil descartarlo o confirmarlo. Pero el hecho de que las zonas de 'productores' tengan tan poca población hace muy difícil pensar que su prosperidad llegue a muchos y afecte los promedios de prosperidad. En cambio, el hecho de que sean agricultores la mayoría de los más pobres (cuadros 1 y 2) hace pensar en que esa no es una hipótesis verificable. O sea, que el vecindario del gran productor comparta la bonanza de este.

Inflación de alimento

Las verificaciones del Banco Mundial sobre la dependencia de la pobreza extrema y la pobreza del alza del precio de la canasta alimenticia son sólidas y empíricamente constatadas en el corto plazo. Pero no es incompatible con otra explicación de medio plazo. Porque si el campesino, que conforma la inmensa mayoría de los pobres es tan sensible a los precios de los alimentos, es porque dejó de ser productor agrícola, o sea, que está desprovisto de la capacidad de refugiarse en sus tradicionales medios de subsistencia alimenticia: maíz, mandioca, maní, poroto, batata, ganado menor, etc. De lo contrario se beneficiaría con los buenos precios de esta producción. Este análisis es consistente con la demografía de la población extremo pobre que presentó V. Serafini en *Economía y Sociedad* y plantea una extremada vulnerabilidad del sector. Una oscilación de precios internacionales duplica o disminuye a la mitad al contingente de la población que se encuentra bajo la línea de la pobreza o extrema pobreza.

El campo no agrícola

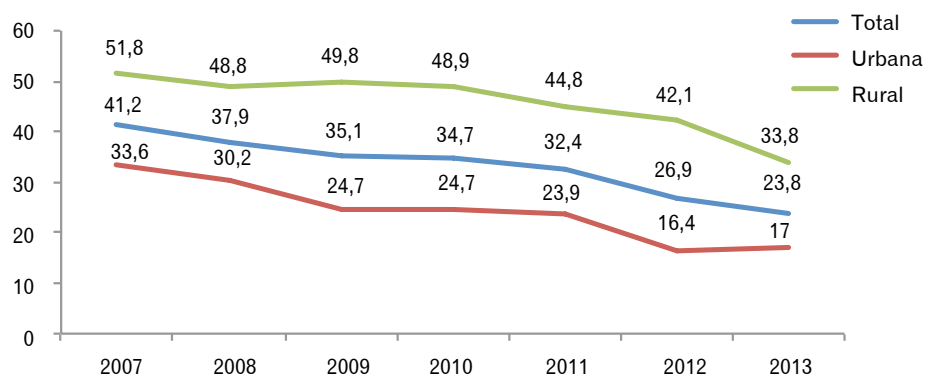
La hipótesis que acá se quiere presentar, y no tiene aún una base empírica suficiente, es la siguiente: una parte cada vez mayor del campo (y del campesino) ha dejado de ser agricultor. Y, por lo tanto, dejó de ser empobrecido por la competencia de la empresa agrícola y por la carencia o mejor desincentivo de las políticas públicas... Las zonas rurales se están transformando en *barrios* o *suburbios* de los poblados urbanos. Entonces tienen más posibilidad de resiliencia en relación a las economías externas negativas en las cuales se enmarcan. Y, como 'sub-urbanos', han sido beneficiados de los fondos del Estado central y de los locales, con lo cual han podido mejorar sus niveles de vida y disminuir la brecha de la desigualdad. La mejoría en este caso no sería obra del océano de soja y los archipiélagos que crea, sino serían la urbanización y suburbanización en las zonas más pobladas, entre las cuales, el departamento Central.

Los hechos I

Descenso de la pobreza y la pobreza total y la extrema (2007-2013)

Una tarea de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos ha publicado los datos que alteran la tendencia establecida, según la cual el Paraguay, a diferencia de la región, no estaba teniendo cambios acelerados en la disminución de sus estadísticas de pobreza.

Gráfico 1: Descenso de la pobreza total, urbana y rural 2007 - 2013

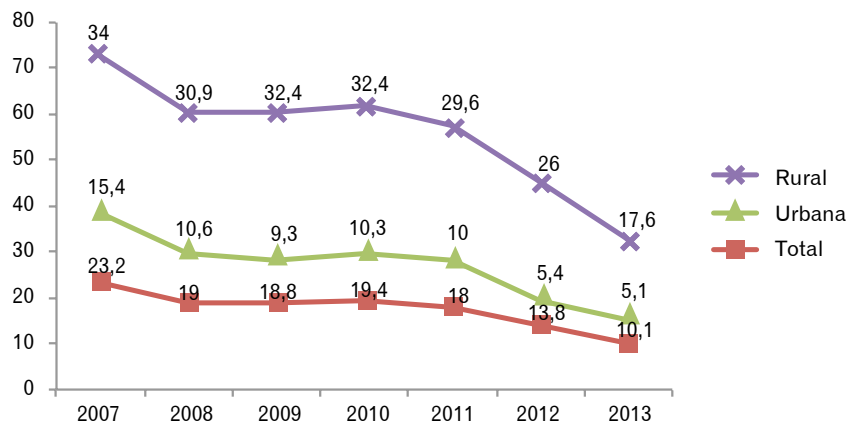


FUENTE: DGEEC/ EPH 2007-2013.

La estadística de la Pobreza Total en los últimos años nos indica una caída de la Pobreza Total nacional muy importante entre 2007 y 2013. La Pobreza Total nacional cayó en 17 puntos, de una incidencia de 41,2% a una 23,8%; la caída proporcional fue de -42%. La Pobreza Urbana cayó en 17 puntos (33,6 a 17%), lo que constituye una caída proporcional de -49%. La Pobreza Total Rural cayó en -18 puntos (incidencia de 51,8 a 33,8%), una caída de 35%.

Estas tendencias se verifican también en la pobreza extrema.

Gráfico 2: Descenso de la pobreza extrema, urbana y rural 2007 - 2013



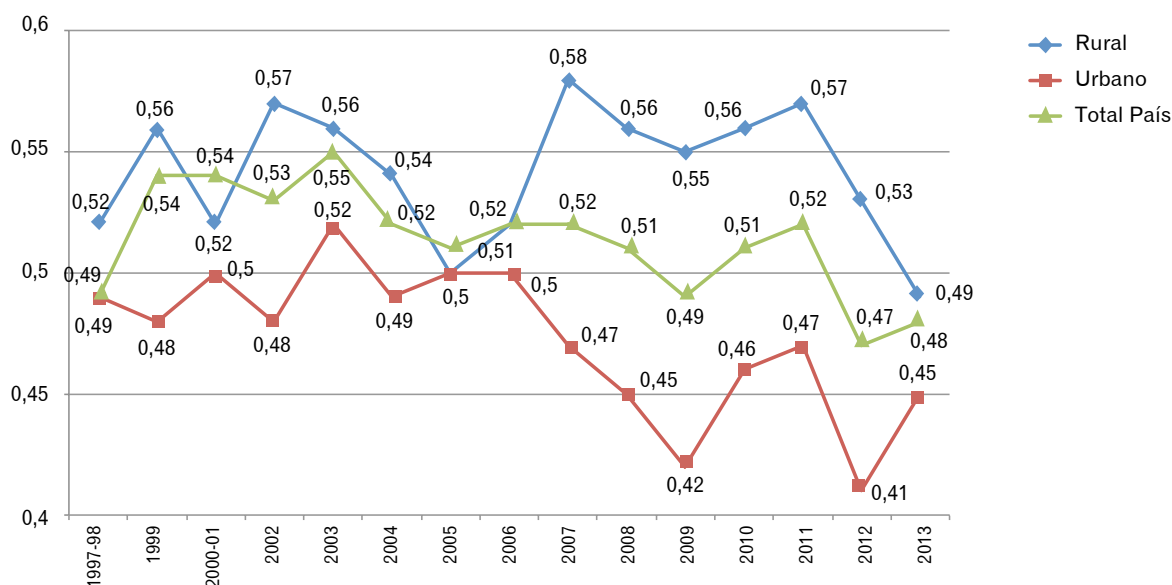
FUENTE: DGEEC/ EPH 2007-2013.

La estadística de la Pobreza Extrema en los últimos años nos indica una caída de este ítem muy importante entre 2007 y 2013. La Pobreza Extrema total cayó en 13 puntos (de una incidencia de 23,2% a 10,1%). Eso constituye una caída proporcional de -56%. La Pobreza Extrema urbana cayó en 10 puntos, 15,4 a 5,1 de incidencia, una caída proporcional de -67%. La Pobreza Extrema rural cayó en -16 puntos (de una incidencia de 34 a otra de 17,6%). Un descenso proporcional de -48%.

Los hechos II

Disminución de la desigualdad entre 2007 y 2013

Gráfico 3: La evolución de la desigualdad Gini urbano, rural y total



Fuente: DGEEC/ EPH 2007-2013.

La evolución de la desigualdad desde el 2007 al 2013 según su índice Gini, urbano y rural, muestra una disminución, las series tienden a converger. (El Gini es una medida de la desigualdad que varía entre una desigualdad mínima cero y una máxima uno).

La correlación de la serie de datos urbana y rural fue positiva con un coeficiente de correlación 0,45. (El coeficiente mide la covariación con una medida que va entre -1 y +1). En los años previos (1989-2007) la tendencia era que el Gini urbano descendía cuando el Gini rural aumentaba. La correlación era negativa (coeficiente de -0,4). Si bien el país se encuentra entre los peores niveles de desigualdad de la humanidad, hay una tendencia a que la sociedad se vuelva más homogénea en los últimos años. El descenso del Gini del 2007 al 2013 se debe a la caída de la desigualdad rural más que de la urbana, que evoluciona en forma muy volátil.

Los hechos III

Los campesinos son los pobres y los más pobres

Cuadro 1: La distribución de los pobres según las ramas de actividad económica (2013)

Rama de Actividad	Total	POB EXTREMO	POB NO EXTREMO	NO POBRE
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	26,4	68,2	40,0	17,2
2. Minas y Canteras	0,1	0,1	-	0,1
3. Industrias Manufactureras	10,4	4,9	8,5	11,7
4. Electricidad, Gas y Agua	0,5	0,1	0,3	0,6
5. Construcción	6,6	4,3	8,1	6,7
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	25,3	12,8	22,2	28,0
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	4,2	1,3	3,4	4,8
8. Finanzas, Seguros, Inmuebles	4,5	0,3	2,0	5,6
9. Servicios Comunales, Sociales y Personales	21,8	7,7	15,5	25,2
NR	0,2	0,4	-	0,1

Fuente: Encuesta de Hogares 2013.

La localización de la pobreza por Rama de Actividad es la siguiente. La agricultura y la ganadería (Renglón 1) conforman la rama donde está el 68,4% de los Pobres Extremos, 40% de los Pobres totales y mucho menos, un 17,2%, son los No Pobres. El otro gran continente hay que buscarlo en el comercio (Renglón 6). La pobreza y la extrema pobreza son *agrícolas y ganadera*. En segundo lugar están los *vendedores ambulantes*.

Los datos de la Ocupación confirman estos hechos

Cuadro 2: La distribución de los pobres según Ocupación Principal (2013)

Ocupación Principal	Total	POB EXTREMO	POB NO EXTREMO	NO POBRE
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Miembros Poder Ejecutivo, Legisl., Judicial y Personal Direct.	3,3	0,2	0,8	4,3
2. Profesionales Científicos e Intelectuales	6,6	0,2	1,1	8,5
3. Técnicos y Profesionales de Nivel Medio	6,3	0,4	2,1	8,0
4. Empleados de Oficina	4,6	0,5	2,1	5,7
5. Trabajadores de Servicios y Vend. de Comercios y Mercados	19,3	8,3	13,6	22,0
6. Agricultores y Trabaj. Agropecuarios y Pesqueros	23,8	65,1	35,5	14,8
7. Oficiales, Operarios y Artesanos	13,7	8,9	16,0	14,2
8. Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	4,6	1,4	4,3	5,1
9. Trabajadores no calificados	17,5	14,7	24,4	17,0
10. Fuerzas Armadas	0,2	-	-	0,2
NR	0,2	0,4	-	0,1

Fuente: Encuesta de Hogares 2013.

La localización de la pobreza por Ocupación principal es la siguiente. El 65,1% de los Pobres Extremos, 35,5% de los Pobres y mucho menos, un 14,8%, de No Pobres están entre los agricultores y trabajadores agropecuarios (Renglón 6). Otro gran contingente de pobres hay que buscar entre los Trabajadores no calificados (Renglón 9), y en Oficiales, Operarios y Artesanos (Renglón 7). La Pobreza y la Pobreza Extrema están formadas por *agricultores y peones ganaderos*.

Bibliografía

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (2013). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, resultados preliminares. EPH. Fernando de la Mora, Paraguay.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (2014). Boletín de pobreza 2013. Fernando de la Mora, Paraguay.

POBREZA DE INGRESO EN PARAGUAY: ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

VERÓNICA SERAFINI GEOGHEGAN

La relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza de ingreso se produce principalmente por dos vías: la generación de ingresos laborales directos y las políticas redistributivas que mejoran las capacidades y oportunidades que les permiten a las personas aprovechar mejor el buen desempeño económico.

El crecimiento económico es el resultado del buen funcionamiento de los diversos mercados que se traduce en mayores ingresos para quienes participan en estos. Con mayores ingresos se reduce la pobreza, se facilita el acceso a bienes y servicios y, por ende, mejora la calidad de vida y el bienestar de la población.

Las políticas redistributivas tienen varios objetivos. En primer lugar crean capacidades, mejoran la salud y aumentan el capital humano y el acceso a activos mejorando sus oportunidades presentes y futuras. En segundo lugar protegen de los riesgos y mitigan las vulnerabilidades que contribuyen a generar o profundizar la pobreza.

La implementación de políticas solo es posible si el país cuenta con los recursos suficientes, que pueden ser recaudados principalmente en momentos de bonanza económica; es decir, cuando crece el producto interno bruto (PIB).

Un crecimiento económico de calidad mejora las finanzas públicas debido a que los sectores que más se benefician del crecimiento pagan más impuestos. Las recaudaciones tributarias permiten financiar programas sociales, económicos y de infraestructura, dirigidos a la población en general, pero en particular a las que se encuentran en situación de pobreza facilitando su incorporación al mercado con mayor productividad y competitividad. La capacidad redistributiva de los beneficios del crecimiento tiene que ver, en parte, con el grado de justicia incorporado al sistema tributario.

Los recientes resultados de las dos últimas encuestas de hogares dan cuenta de una importante reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema rural. Uno de los determinantes de esta reducción señalado por el Gobierno ha sido el crecimiento económico. En este documento se exponen algunas ideas tendientes a impulsar el análisis sobre la relación entre crecimiento económico y su impacto en la pobreza en Paraguay.

Verónica Serafini Geoghegan

Economista, Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de México (UNAM).

Se reduce la pobreza de ingreso en parte gracias al crecimiento económico

La pobreza de ingreso ha venido reduciéndose en Paraguay lentamente durante los últimos años. En el año 2000 la tasa de pobreza era de 36,8%, mientras que en 2013 alcanzó un 23,8%¹. La pobreza moderada ha mostrado una tendencia uniforme y persistente a la baja, mientras que la pobreza extrema mostró mayor rigidez, aunque en los últimos dos años verificó una importante y llamativa reducción. En todos los casos, la pobreza tiene una mayor incidencia en el sector rural.

Esta evolución positiva coincidió con un periodo de crecimiento económico, posterior a varios años de crisis y recesión. En efecto, el producto interno bruto (PIB) presenta una tasa de crecimiento promedio en los últimos años superior al 5%, con excepción del año 2009, en que, derivado de la crisis mundial, acusó una drástica caída. Sin embargo, esta reducción fue rápidamente contrarrestada por un nuevo incremento del PIB de 13,1% y 13,6% en los años siguientes (2010 y 2013).

El Gobierno atribuyó la reducción de la pobreza al buen desempeño económico, atendiendo que, según la última Encuesta de Hogares (2013), el ingreso laboral presenta un incremento sustancial en los deciles de población más pobres con respecto a 2011.

Evolución del promedio de ingreso laboral del hogar 2011-2013, según deciles de ingreso

(En guaraníes constantes)

Deciles	2011	2013	Crecimiento (%) 2013/2011
Total	3.353.295	3.744.062	11,7
1	356.327	578.640	62,4
2	872.183	1.111.539	27,4
3	1.160.844	1.581.239	36,2
4	1.497.867	1.883.515	25,7
5	1.915.558	2.340.520	22,2
6	2.176.462	2.693.632	23,8
7	2.802.743	3.327.568	18,7
8	3.547.074	3.925.753	10,7
9	4.495.692	5.135.511	14,2
10	10.474.217	10.419.210	-0,5

Fuente: presentación de STP/DGEEC al Comité Interinstitucional de Pobreza. Marzo 2014.

1 DGEEC (2014). Boletín de pobreza 2013. Fernando de la Mora, Paraguay.

Un estudio realizado por Colmán² encuentra una reducción de la pobreza más que proporcional que el crecimiento del PIB. El autor señala que “el valor del coeficiente indica que por cada punto porcentual de crecimiento del PIB real, la cantidad de población en situación de pobreza disminuye en 1,16%”, manteniendo todo lo demás constante (distribución del ingreso, inflación).

Por otro lado, el análisis realizado por el Gobierno actual –en cooperación con el Banco Mundial– sobre las encuestas de hogares 2012 y 2013 presentado al Comité Interinstitucional de Pobreza encuentra que los ingresos laborales explican el 75% del aumento del ingreso de los dos deciles de mayor pobreza.

Los límites del crecimiento económico para reducir la pobreza

La volatilidad del crecimiento

El logro de una reducción sostenida de la pobreza de ingreso por la vía del crecimiento pareciera que enfrentará retos importantes. Uno de estos obstáculos se encuentra en la alta volatilidad del crecimiento debido a shocks internos y externos³, cuyo impacto negativo tiene varias aristas. Un crecimiento volátil da lugar a un también consumo inestable, lo que atenta contra el bienestar. La volatilidad genera, además, disminución de la productividad, aumento de la incertidumbre y restricciones a la inversión⁴. Todo ello termina afectando negativamente al nivel y calidad del empleo, principal medio de reducción de la pobreza de ingreso.

Uno de los factores que más afectan a la volatilidad del PIB también afecta particularmente a la población rural en situación de pobreza, profundizando los riesgos y las vulnerabilidades sociales.

Los fenómenos climáticos, que tradicionalmente agregan riesgos a la producción agropecuaria, en la actualidad, acentúan su peso negativo debido al cambio climático que contribuyó a disminuir previsibilidad y a invalidar progresivamente los conocimientos y prácticas culturales de los productores. En los últimos 5 años el país ha sido testigo de por lo menos dos eventos críticos para la agricultura (2008 y 2011), situación que afecta a los resultados agropecuarios y, por ende, a los ingresos familiares. La agricultura familiar no cuenta con medidas de protección que disminuyan los efectos adversos de estos fenómenos, tales como un seguro agrícola, infraestructura vial de todo tiempo e inversiones en las fincas.

La precariedad del trabajo

A los efectos negativos de los shocks que desestimulan la generación de empleos de calidad, la propia estructura económica actual no contribuye a mejorar la calidad del trabajo. Esta situación no solo no permite el bienestar presente, además compromete las posibilidades de crecimiento futuro y sienta las bases para la

2 Colmán, Humberto (2014). Determinantes macro de la pobreza. Recuperado de <http://hanielcol.blogspot.com/2014/01/determinantes-macro-de-la-pobreza.html>

3 En la última década, el PIB tuvo crecimientos anuales que variaron entre -4,0 (2010) y 13,6 (2013).

4 Banco Mundial (2013). Volatilidad del crecimiento económico en Paraguay.

transmisión generacional de la pobreza. En efecto, si bien la tasa promedio de desempleo es relativamente baja (4,9%), al analizar ciertos grupos poblacionales, esta tasa aumenta a niveles preocupantes: mujeres (6,1%), jóvenes (11,2%) y mujeres jóvenes (14,6%)⁵. El problema más grave del mercado laboral son las condiciones de trabajo: el subempleo, la informalidad y la precariedad laboral.

El subempleo afecta al 20,6%, existe un 13,7% que corresponde al grupo de personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente; mientras que el restante 6,8% trabaja menos de 30 horas por semana pero desea trabajar más horas y está disponible para hacerlo.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano editado por OIT-PNUD con la colaboración de JICA⁶, ampliamente difundido por la prensa en las últimas semanas, presenta una situación preocupante: el empleo informal (sin jubilación) afecta al 81,3% de la población ocupada de 15 años y más.

Desde el marco conceptual que presenta el informe de Desarrollo Humano –informalidad vinculada al acceso a jubilación–, la informalidad que afecta a la población actual se traducirá en pobreza a su edad adulta mayor, debido a que no cuenta con la protección necesaria (jubilación o pensión) que le permitirá tener mejores condiciones de vida cuando concluya su vida laboral.

Esta conclusión es consistente con los datos de la última Encuesta de Hogares que señala que apenas el 40,4% de las personas asalariadas o dependientes está acogido a un sistema de jubilación o pensión. Este porcentaje disminuye al 27,5% y 5,9% si los trabajadores están en pobreza moderada y pobreza extrema, respectivamente.

El alto nivel de incumplimiento de la normativa referente a seguridad social se da tanto en empresas pequeñas como en las grandes. En las empresas de 3 a 6 empleados solo un tercio de las mismas está incluido en algún programa de jubilación; en las empresas grandes (50 empleados o más) la cobertura no sobrepasa el 75%.

El 18,9% de los pobres extremos son empleados/as, obreros/as o trabajadores/as domésticos, esta cifra se eleva al 41,4% en el caso de trabajadores/as en situación de pobreza moderada.

En el sector rural el promedio de ingreso de un trabajador en situación de pobreza extrema es de menos de G. 200.000; un tercio de la población ocupada trabaja sin remuneración –fundamentalmente mujeres y jóvenes–; el 93% no cuenta con seguridad social; sus años promedio de estudio apenas rondan los 6, es decir, con suerte terminaron la educación primaria; menos del 20% de las fincas cuenta con asistencia técnica o financiera y apenas un tercio se encuentra organizado según el Censo Agropecuario Nacional realizado en 2008.

Todos estos datos en torno a la pobreza laboral dan cuenta de la necesidad de políticas que protejan el derecho al trabajo y garanticen que el mismo constituya el medio más importante para dejar la pobreza de manera permanente.

5 DGEEC (2013). Boletín de empleo EPH 2012. Fernando de la Mora, Paraguay.

6 PNUD/OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano. Asunción, Paraguay.

Según la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente realizada en 2011, el 22,4% del total de niños, niñas y adolescentes (5-17 años) se encuentra en situación de trabajo infantil

La pobreza infantil y adolescente

Un siguiente obstáculo para que el crecimiento tenga un impacto positivo en la reducción de la pobreza a largo plazo es la elevada cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. En estos casos, el trabajo no es la solución para dejar de ser pobre; al contrario, constituye una de las primeras causas de deserción escolar. En 2013 más del 40% de la población en situación de pobreza tenía menos de 17 años.

Según la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente realizada en 2011, el 22,4% del total de niños, niñas y adolescentes (5-17 años) se encuentra en situación de trabajo infantil; esto es, 416.425 niños, niñas y adolescentes. Casi la mitad (49,2%) se ocupa en la rama de agricultura, ganadería, caza y pesca (204.727 niños/as y adolescentes) –realizan esencialmente tareas de cultivos generales y cría de animales–. Dos consecuencias importantes tiene esta situación: deserción escolar y daños a la salud. En la adolescencia casi el 40% ya dejó la escuela, en su mayoría por necesidad de trabajar. Del total de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil, el 42,1% reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad a consecuencia del trabajo realizado.

Sin medidas que disminuyan el trabajo infantil y adolescente y garanticen que los mismos permanezcan en el sistema educativo y cuenten con condiciones de salud, este patrón de crecimiento generará efectos adversos y sus logros serán de corto plazo y con el riesgo de continuar con las condiciones que permiten la transmisión intergeneracional de la pobreza y entorpecer un crecimiento sostenido a largo plazo.

El crecimiento económico no genera suficientes recursos fiscales

La sostenibilidad de altas tasas de crecimiento económico depende, entre otros factores, de la acumulación de capital humano a corto y mediano plazo. A largo plazo, las restricciones propias de un modelo productivo que genera trabajo de mala calidad exigen profundas transformaciones para transitar hacia un modelo de mayor inclusión laboral e industrialización.

Estas transformaciones requieren inversiones y cambios en la estructura productiva. Para ello es necesario implementar políticas educativas, laborales y de salud sólidas y sobre todo de calidad y a largo plazo, las cuales requieren inversión pública, cuyo financiamiento genuino proviene de los recursos que se generan a través de las recaudaciones tributarias.

Dadas la baja presión tributaria y la importante inequidad de su estructura, el país se encuentra frente a una situación en la que el Estado no recauda de quienes se benefician con el crecimiento de la economía; por lo tanto tampoco puede implementar estas políticas. El reciente documento del Banco Mundial⁷ confirma lo que el país ya sabe: la necesidad de una reforma tributaria que garantice mayor equidad tributaria y los recursos fiscales suficientes para fomentar el crecimiento y la reducción de la pobreza.

El país enfrenta una situación difícil de salir si no se toman medidas drásticas que seguro generarán reacciones contrarias de los sectores más beneficiados por el crecimiento económico, como ya ha pasado con decisiones anteriores como en la aprobación del Impuesto a la Renta Personal. Sin embargo, si queremos un país respetado internacionalmente, viable económica y políticamente e integrado al mundo, se hace necesario cambiar drásticamente este modelo de crecimiento, lo cual requiere políticas económicas y sociales de amplio alcance, y ello, a su vez, exige su financiamiento.

La relevancia de las políticas de protección social

En un contexto de alta volatilidad del crecimiento económico, la precariedad laboral, los importantes riesgos que vulneran a la población y la infantilización de la pobreza, el crecimiento como factor principal de reducción de la pobreza no contribuirá a romper con la transmisión generacional de la misma y puede constituirse en un obstáculo a mediano y largo plazo.

Una gran masa de trabajadores y trabajadoras sin seguridad social, en emprendimientos de baja productividad, sin inclusión financiera y con escasos activos para producir tienen altos riesgos de permanecer toda su vida siendo pobres si ya lo son. Si están fuera de la pobreza, su probabilidad de caer en la misma es alta pues deben enfrentar shocks económicos, enfermedades o muertes prematuras o la vejez sin las debidas condiciones.

Por ello, la mayoría de los países que han logrado niveles de desarrollo altos o medios desde la mitad del siglo pasado, pusieron como uno de los pilares de sus políticas de desarrollo a la de protección social.

Los objetivos de una política de protección social difieren según autores e instituciones; sin embargo, el factor común de todos ellos es garantizar la mitigación de los riesgos económicos y sociales que enfrenta una persona o familia a lo largo de su ciclo de vida.

7 Banco Mundial (2013). Revisión del gasto público de Paraguay.

Para Cecchini y Martínez (2008)⁸ los objetivos de una política de protección social son garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente (p.18).

Por otro lado, la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (2000)⁹ define como objetivo dar respuestas a “diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (p. 3).

La Unión Europea (2010)¹⁰ refiere como fin de la política de protección social “mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas mediante la seguridad social, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; mediante la asistencia social, ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y mediante esfuerzos de inclusión, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social” (p.1).

En cualquiera de los casos, la política tiene por lo menos dos pilares, el de la seguridad social (contributiva) que en Paraguay, al estar dirigida al trabajo formal, deja fuera de cobertura a gran parte de la población, y el de la asistencia social (no contributiva) cuyo esfuerzo está focalizado en la población en situación de pobreza que no cuenta con condiciones para acceder a la seguridad social. Esta población requiere programas que mitiguen los riesgos que ocasiona la pobreza, como la exclusión en salud, la deserción escolar y la ausencia de ingresos en la vejez.

En nuestro país el pilar de asistencia social inició su implementación en 1995 con los programas Tekoporã y Abrazo y continuó con el de la pensión alimentaria¹¹. Estos programas todavía son de baja cobertura y, sobre todo, incompletos en su abordaje, ya que deben ir acompañados de un fuerte aumento de la oferta de servicios, como los sanitarios y educativos.

Sin políticas que protejan a niños y adolescentes, la salida de la pobreza probablemente será a costa de su permanencia en el sistema educativo y sus condiciones de salud, factores que determinan las posibilidades de acumulación de capital humano futuro, poniendo en riesgo la sostenibilidad del crecimiento a mediano y largo plazo. Sin políticas que protejan a los adultos trabajadores de los shocks económicos, su capacidad para generar ingresos se verá permanentemente corroída por la volatilidad del crecimiento y su exclusión de los mecanismos que proveen seguridad, como el acceso a créditos, ahorros y seguros. Sin una mayor cobertura de seguridad social, la vejez es un punto de encuentro con la pobreza si ya no lo fue antes.

8 Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile, Chile.

9 Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (2000). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39º período de sesiones.

10 Unión Europea (2010). La protección social para el desarrollo inclusivo.

11 El segundo pilar es el de la seguridad social (contributivo), que en Paraguay está implementado por el Instituto de Previsión Social (empleados privados) y la Caja Fiscal (empleados públicos). La cobertura de este pilar es sumamente baja ya que está dirigido principalmente al trabajo en relación de dependencia. Por lo tanto, una gran parte de la población ocupada en situación de pobreza no está habilitada legalmente ni tiene la capacidad económica para aportar los recursos necesarios que le garantizarán una jubilación digna en la vejez.

Bibliografía

- Banco Mundial (2013). Revisión del gasto público de Paraguay.
- Banco Mundial (2013). Volatilidad del crecimiento económico en Paraguay.
- Cicchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile, Chile.
- Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (2000). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones.
- Colmán, Humberto (2014). Determinantes macro de la pobreza. Recuperado de <http://hanielcol.blogspot.com/2014/01/determinantes-macro-de-la-pobreza.html>
- DGEEC (2013). Boletín de empleo EPH 2012. Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (2014). Boletín de pobreza 2013. Fernando de la Mora, Paraguay.
- PNUD/OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano. Asunción, Paraguay.
- Unión Europea (2010). La protección social para el desarrollo inclusivo.

MENOR POBREZA PERO ALTA VULNERABILIDAD

CÉSAR BARRETO OTAZÚ

La tasa de pobreza

Los resultados de la encuesta de hogares 2013 indican una reducción importante en la tasa de pobreza total y de pobreza extrema y un cambio de tendencia respecto a las mediciones de los tres años anteriores.

La tasa de pobreza total se reduce del 32,4% en el 2011 al 23,8% en el 2013, en 8,6 puntos porcentuales, o sea, a un ritmo de 4,3 puntos porcentuales cada año. Además, y luego de un período de estancamiento de 4 años, la tasa de pobreza extrema se reduce del 18% en el 2011 al 10,1% en el 2013, 7,9 puntos porcentuales y a un ritmo de 3,95 puntos porcentuales cada año.

Según los técnicos de la DGEEC, la encuesta, las estimaciones de ingreso y los valores de la línea de pobreza siguieron los mismos lineamientos metodológicos utilizados desde el año 2009 en adelante.

Al no existir cambios metodológicos entre las mediciones y la captación de los datos de la encuesta tuvo elevados niveles de rigurosidad técnica, las únicas explicaciones posibles están relacionadas al crecimiento de los ingresos de las personas en situación de pobreza.

César Barreto Otazú

Economista por la Universidad Nacional de Asunción, Asunción, Paraguay. Magister en Economía Aplicada, por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Ha ocupado importantes cargos gerenciales en los Sectores Bancario y de Telecomunicaciones, como el de Gerente de Productos de la Banca Corporativa – Citibank, NA Asunción, Gerente General y Director de Relaciones Externas, de Hutchison Telecom.

Se desempeñó además como Asesor Económico del Equipo Económico Nacional y Asesor Económico de la Comisión de Asuntos Económicos de la Honorable Cámara de Diputados.

Socio de la Consultora Macroanálisis.

Miembro del Consejo Directivo de la Asociación Civil Desarrollo en Democracia ocupó el cargo de Director Ejecutivo de la misma hasta el año 2005 en el que asumió la Presidencia de la Agencia Financiera de Desarrollo. Posteriormente fue nombrado Ministro de Hacienda de la República del Paraguay, cumpliendo con dicha función hasta mayo de 2008.

En la actualidad se desempeña Director Gerente General de Banco Familiar.

Antecedentes

El buen desempeño que ha tenido la economía del país desde el año 2006 en adelante ha impactado positivamente a la sociedad y a la gente. El crecimiento económico promedio entre el 2006 y el 2013 ha sido del 5,4%, uno de los más altos de América Latina.

El primer impacto en los índices de pobreza ya se había observado entre el 2007 y 2008. Entre estos dos años la economía creció un 6% en promedio y de una manera extendida hacia todos los sectores económicos: agropecuario, industrial, comercial y de servicios.


Como consecuencia, la tasa de pobreza total, medida con la misma metodología actual, se redujo del 34% en el 2007 al 30,9% en el 2008, 3,1 puntos porcentuales en un año, y la tasa de pobreza extrema se redujo del 23,2% al 19%, 3,2 puntos porcentuales.

Este ritmo de reducción de la pobreza se interrumpió a partir de finales del 2008 por los efectos negativos que tuvo en la economía la crisis financiera internacional, profundizada en el caso de nuestro país por la profunda sequía en el año 2009 que afectó a todos los rubros agrícolas y ganaderos.

Crecimiento económico, remesas y políticas sociales

El crecimiento de los ingresos de las personas está relacionado principalmente con la posibilidad de:

- acceder a empleos mejor remunerados, en el caso de los dependientes en las áreas urbanas;
- a una mayor producción y a mejores precios, en el caso de la agricultura familiar campesina; y
- a mayores ventas e ingresos, en el caso de los independientes y cuentapropistas en las áreas urbanas y rurales de todo el país.



El crecimiento económico promedio entre el 2006 y el 2013 ha sido del 5,4%, uno de los más altos de América Latina

Creación de Empleos

La creación de empleos de mejor calidad como resultado del crecimiento económico observado, tanto en el sector agropecuario como en los sectores industriales, comerciales y de servicios en los últimos años, es el factor más importante que explica el incremento en los ingresos de las personas.

Cuadro 1: Población, crecimiento y empleo

	2011	2012	2013	2013-2011
Pob. Econ. Activa (PEA)	3.215.510	3.412.844	3.446.268	230.758
Ocupado Pleno	2.327.116	2.549.424	2.614.485	287.369
Población sin empleo	888.394	863.420	831.783	56.611
Subocupados	707.655	697.881	660.432	47.223
Desempleados	180.739	165.539	171.351	9.388
Tasa Desempleo	27,6%	25,3%	24,1%	
Crecimiento PIB Promedio	4,3%	-1,2%	13,6%	5,6%

Fuente: DGEEC- Encuesta de Hogares BCP.

Entre el 2011 y el 2013 se han creado 287.000 empleos, tanto en el sector formal como en el informal, una parte asalariados y en otra como independientes y cuentapropistas, que han tenido mejores niveles de ingresos como consecuencia y muchos de ellos salieron de los umbrales de pobreza.

Esto ha permitido ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes que ingresaron al mercado laboral, así como reducir tanto la tasa de desempleo abierta como continuar con una reducción significativa de la masa de subocupados quienes mejoraron sus niveles de ingresos.

Producción Agrícola

Si bien la urbanización es creciente nuestro país, el empleo agrícola sigue siendo muy importante, especialmente en lo que se denomina la agricultura familiar campesina y donde la incidencia de la pobreza es muy importante.

La agricultura familiar campesina ha ido recuperando la producción, tanto de los rubros de autoconsumo así como los rubros de renta. En el caso de los rubros de renta, se han observado la aparición de oportunidades de cultivo con el sésamo, la producción de mandioca para su industrialización y posterior exportación, el poroto negro, la introducción de la soja, el maíz y la recuperación del algodón. Asimismo, el crecimiento de la exportación de carne ha mejorado los precios del ganado para los pequeños ganaderos.

Si bien estos avances no permiten aún a muchas familias campesina pasar los umbrales de pobreza, sí ha permitido a muchos salir de los niveles de pobreza extrema y requieren aún de mucho apoyo de políticas públicas tanto para mejorar las técnicas de cultivo como el financiamiento y el acceso oportuno y adecuado a los mercados para permitirles cruzar el umbral mínimo de pobreza.

Mejora en los salarios

El buen desempeño de la economía paraguaya de los últimos años ha impactado también en las remuneraciones de los asalariados.

Las personas en relación de dependencia que ganan el salario mínimo o más en la región metropolitana de Asunción, según la Encuesta Continua de Empleo, se han incrementado del 56% en el cuatro trimestre del 2010 al 75% en el cuarto trimestre del 2013, un aumento significativo. Esto también ha ocurrido en las demás regiones del país.

Tramos de Salario Mínimo	Año 2010 4° trimestre	Año 2011 4° trimestre	Año 2012 4° trimestre	Año 2013 4° trimestre
TOTAL	602.880 (*)	676.641 (*)	666.782 (*)	725.307 (*)
Menos de 1 SM	46,0	37,1	34,7	25,6
1 SM a menos de 1,5 SM	26,1	29,2	27,4	32,8
1,5 SM a menos de 2 SM	12,7	13,2	14,9	15,9
2 SM a menos de 2,5 SM	6,1	7,1	8,4	9,0
2,5 SM a menos de 3 SM	3,0	4,6	3,5	4,7

Las remesas

La emigración ha disminuido en los últimos dos años, pero la misma fue muy importante en los 10 años previos. Esto ha significado que muchas personas en edad de trabajar se desplazaron a la Argentina, España o EE.UU. y han podido obtener empleos en esos países.

Las personas que han emigrado en gran parte son las que provienen de las áreas rurales o de los segmentos más vulnerables de las áreas urbanas y al obtener ingresos en esos países han enviado remesas mensual o trimestralmente a sus familiares (padres, esposas/esposos o hijos), para quienes estas remesas representan un ingreso al cual recurren para cubrir sus gastos de alimentación, vivienda, educación, salud, etc.

Remesas Familiares				
País	2011	2012	2013 (p)	Var%
Argentina	236,4	248,7	186,3	-25,1%
España	251,2	296,1	312,5	5,5%
USA	144,0	176,9	133,1	-24,7%
Otros	37,3	34,8	34,6	-0,7%
Total	669,0	756,5	666,4	-11,9%

Debemos tomar en consideración el impacto de las políticas públicas, cuya cobertura se ha incrementado significativamente entre los años 2011 y 2013, como el Programa Tekoporã de Transferencias Condicionadas y el Programa de Pensión para la Tercera Edad en situación de pobreza.

El impacto de estos ingresos –que si bien han bajado en el 2013, en total suman ingresos al país por alrededor de US\$ 700 millones anuales– es una mejora en los ingresos de las familias respecto a años anteriores, lo cual en muchos casos les permite cruzar el umbral de los niveles de pobreza.

Las políticas sociales

Adicionalmente, debemos tomar en consideración el impacto de las políticas públicas, cuya cobertura se ha incrementado significativamente entre los años 2011 y 2013, como el Programa Tekoporã de Transferencias Condicionadas y el Programa de Pensión para la Tercera Edad en situación de pobreza.

Estos programas alcanzan cada uno de ellos a cerca de 100.000 familias y, si bien hay aspectos en los cuales se pueden mejorar de manera importante, los mismos fueron razonablemente focalizados hacia las personas de la población meta, en este caso de los segmentos de pobreza y pobreza extrema.

Resumen

Si bien la reducción de la tasa de pobreza estimada en la EPH 2013 versus la estimada en la EPH 2011 es sorprendente por la magnitud, la misma es consistente con lo que ha estado pasando en la economía paraguaya en la última década y tiene un antecedente similar entre los años 2007 y 2008.

La economía ha crecido a un ritmo promedio del 5,4% desde el 2006 en adelante, con el impulso inicial de la agricultura y la ganadería pero que en los últimos cuatro años se ha expandido hacia todos los demás sectores de la economía, como la industria, el comercio y los servicios, con un efecto ampliado mucho más importante en la inversión y en la creación de puestos de trabajo con mayores niveles de remuneración.

Asimismo, respecto a una década atrás, la agricultura familiar campesina ha incrementado la producción de rubros de autoconsumo y diversificado los rubros de renta, incursionando incluso en la producción de soja. Además, los precios al productor han mejorado, lo cual ha incrementado la rentabilidad de los cultivos.

Finalmente, el impacto positivo en términos de mayores ingresos que han significado las remesas recibidas de los familiares que han emigrado al exterior, así como la implementación de políticas públicas, como el Programa Tekoporá y el Programa de Pensión para la Tercera Edad, han incrementado los ingresos de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema y a muchas de ellas les ha permitido acceder a mejores niveles de vida.

Vulnerabilidad

Sin embargo, aunque han mejorado los ingresos, los niveles de vulnerabilidad son muy elevados.

La economía es volátil porque depende aún muy fuertemente de la actividad agropecuaria y del comercio fronterizo con países vecinos. La actividad agropecuaria depende del clima y de los precios internacionales, y ambos son volátiles e impredecibles. Los países vecinos tienen economías inestables que afectan negativamente al comercio fronterizo y las remesas.

Por otro lado, las políticas sociales aún no están consolidadas en cobertura, en su estabilidad así como en su focalización, para actuar de manera anticíclica como una efectiva red de seguridad social.

Por lo tanto, si bien ha bajado la pobreza en estos últimos dos años, la misma es aún frágil por la propia volatilidad de las bases de la economía paraguaya y se pueden ver reversiones importantes en los próximos años si la economía enfrenta dificultades climáticas o de precios internacionales de los productos básicos o una prolongada inestabilidad en las economías vecinas.

Es necesario profundizar las políticas sociales para la consolidación de una red de seguridad social que permita una reducción sostenida de la pobreza en un ambiente de economía local y regional altamente volátil.

Bibliografía

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (2013). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH. Fernando de la Mora, Paraguay.





"Revista Debate by Paraguay Debate is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License."

Las opiniones vertidas por los articulistas no reflejan, necesariamente, el parecer de todas las organizaciones integrantes de la plataforma. Todos los artículos contenidos en esta revista pueden ser utilizados en otras obras siempre y cuando sea citada la fuente.

Equipo editorial:

Ignacio González Bozzolasco

Paola Ferraro

Es una producción de la plataforma



Con el apoyo de:

