

SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES



PARAGUAY





Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO [2008]

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención u omisión de compañías, sus productos o nombres comerciales no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, aprobación o juicio alguno.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES

PARAGUAY



CONTENIDO

| | |
|-----|--|
| 7 | PRESENTACIÓN |
| 9 | INTRODUCCIÓN |
| 11 | CAPÍTULO I Contexto económico y social |
| 23 | CAPÍTULO II Estructura demográfica |
| 39 | CAPÍTULO III Características socio-culturales y étnicas |
| 51 | CAPÍTULO IV Educación y mujer rural |
| 65 | CAPÍTULO V Salud |
| 83 | CAPÍTULO VI Acceso a Recursos Productivos y Económicos |
| 95 | CAPÍTULO VII Medio Ambiente y recursos naturales |
| 101 | CAPÍTULO VIII Trabajo y empleo |
| 115 | CAPÍTULO IX Políticas públicas |
| 129 | CAPÍTULO X Participación política |
| 135 | Glosario de siglas |
| 137 | Referencias Bibliográficas |

La situación de las mujeres rurales en Paraguay ha sido una preocupación constante de algunos grupos de activistas e investigadores desde hace varias décadas. Sin embargo, pese a la cantidad de estudios de caso, investigaciones e intervenciones de ONG, ha sido muy poco lo que se ha avanzado para eliminar las brechas existentes entre el mundo rural y el urbano, así como entre hombres y mujeres, principalmente debido a la naturaleza estructural del problema de la exclusión.

A menudo el trabajo que realizan las mujeres en su hogar no es valorado y se confunde con el realizado en la explotación agrícola. De esta manera, se subestima el aporte que hacen en la agricultura y para la seguridad alimentaria de la familia. Las explotaciones manejadas por mujeres, en general, se caracterizan porque en ellas no es reconocido el trabajo que ellas realizan y porque permanecen en el sector informal de la economía. Tampoco son valorados los tiempos que las mujeres dedican al trabajo productivo y reproductivo, sean estos remunerados o no remunerados.

La información estadística sobre la situación de productores y productoras, recopilada mediante instrumentos desglosados por sexo, debería permitir conocer la situación diferenciada respecto a la participación de hombres y mujeres rurales, para dar soluciones específicas a problemas de sectores de la población que tienen distintas ocupaciones, actitudes, demandas en el tema de la seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, entre otras diferencias.

Los datos que aparecen en este informe son una constatación de la exclusión de las mujeres rurales quienes constituyen el último escalón de una escalera donde el primer lugar está ocupado por los hombres urbanos; el segundo por las mujeres urbanas, seguidas por los hombres rurales. Son ellas, y en especial las indígenas, quienes poseen los niveles educativos más bajos, las tasas de analfabetismo más altas, los menores salarios y el menor acceso a recursos y a servicios de salud, entre otros.

Además de lamentar esta situación, es preciso trabajar para mejorar la calidad de vida de las mujeres campesinas y establecer vías para avanzar en relaciones de equidad entre ellas y los hombres. El reconocimiento de esta realidad debería servir para reflexionar acerca de hacia dónde estamos yendo, tanto en la práctica del desarrollo como en la formulación de políticas públicas. Si aplicamos otro tipo de cortes a la información que existe sobre la población, veremos que lo que ocurre a las mujeres rurales e indígenas de Ecuador es debido a variables que van desde el género hasta cuestiones étnicas, pasando por los ingresos e incluso por el ámbito geográfico, ya que todos esos factores influyen en las divisiones de la sociedad y convierten las diferencias en desigualdades.

El carácter prioritario de la incorporación de la perspectiva de género en la recopilación y análisis de datos está plasmado en el Plan de Acción sobre Género y Desarrollo 2008-2013 aprobado en la Conferencia de la Organización

para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO) realizada en noviembre 2007.

El estudio que presentamos en esta ocasión –denominado “Situación de las mujeres rurales en Paraguay”– permite tener una mirada hacia esa situación actual en dicho país, e intenta proyectar su futuro. La FAO pone esta información a disposición de usuarios y usuarias para que, al momento de planificar actividades que serán desarrolladas en el sector agropecuario, sean tomados en cuenta los datos analíticos aquí presentados, de modo que puedan servir de base para políticas y proyectos de intervención en áreas rurales.

La FAO está realizando estudios similares en diferentes países de América Latina y el Caribe, con el fin de tener fuentes comparativas –en cifras– con relación a la temática de la mujer rural en el nivel regional. Estos estudios abordan, entre otros, temas tales como la migración y el empleo rural no agrícola, considerados emergentes y prioritarios en dicha región.

La importancia del sector rural en el Paraguay es gravitante, no solamente en términos de la contribución económica que aporta al país, sino también por su gran población por la contribución que realiza a la generación de riqueza y producción de alimentos.

Dentro de este importante grupo social para la vida social y económica del país, están las mujeres rurales cuya invisibilidad es histórica, pese a su participación cotidiana en condiciones desventajosas en el proceso de desarrollo del país. Uno de los primeros trabajos sobre su situación fue escrito por Bárbara Ganson¹ en 1985, y confirma la activa participación de las mujeres en la agricultura ya en el primer Censo Nacional, realizado en el año 1886, que en representaban el 61% de las personas que se dedicaban a la agricultura. Igualmente confirma que, además de las tareas domésticas, ellas se dedicaban a la alfarería, la fabricación de cigarros, confección de tejidos y venta de productos en el mercado, fuera de ser planchadoras, costureras, lavanderas y domésticas.

Agrega también el estudio que estas actividades realizadas por las mujeres de la post-guerra² no eran diferentes a las que tradicionalmente habían realizado aquellas de períodos anteriores.

Por su parte el estudio sobre la Guerra del Chaco³ de Jerónimo Irala Burgos da cuenta del rol importante que las mujeres jugaron en la agricultura con altos niveles de productividad, mientras los hombres combatían.

Desde mediados de los años 80 y 90, otros trabajos se fueron agregando para definir mejor el perfil de la mujer rural en el Paraguay, abordando sus múltiples roles y resaltando su amplia presencia en la economía familiar gracias a su participación en la agricultura.

Sin embargo, su contribución no ha sido aún suficientemente valorada por la sociedad en su conjunto. Las estadísticas censales, si bien han mejorado sus herramientas para la captación de la realidad, no incorporaron mayores detalles que permitan visualizar la dinámica compleja en que se desenvuelven las mujeres rurales.

Aunque la creación de políticas públicas de desarrollo sustentables es prioridad para el sector rural en su conjunto, es necesario que éstas respondan al desafío de ofrecer estrategias que permitan a las mujeres rurales superar la problemática que les caracteriza por ser mujeres, campesinas y pobres.

Frente a esta realidad, el presente trabajo intenta constituirse en un avance en el conocimiento más actualizado de la realidad de las mujeres rural en Paraguay. Espera iluminar el papel que representan hoy como agentes económicos, políticos y sociales y mostrar las desigualdades que siguen sufriendo en

1 Ganson, Bárbara. 1985 *Las Consecuencias Demográficas y Sociales de la Guerra de la Triple Alianza*. Asunción.

2 La Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) contra Paraguay duró de 1865 a 1870.

3 La Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia duró de 1935 a 1937.

cuanto a la cultura, la educación, la salud, la economía, el acceso a los recursos productivos, la participación política, el empleo y el trabajo.

Para la elaboración de este diagnóstico de situación fueron utilizadas fuentes secundarias que incluyeron el Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, el Censo Nacional Indígena 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares del año 2005. Para realizar comparaciones, también fueron empleados censos nacionales de Población y Vivienda de años anteriores. Se incluyen, además, algunos datos preliminares de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2006, aún no presentada públicamente.

Un obstáculo encontrado fue la antigüedad del último Censo Agropecuario, que data del año 1991, ya que no permite disponer de parámetros más actualizados para determinar los cambios ocurridos en más de 15 años. Una alternativa fue la utilización, aunque en forma muy general, de la Encuesta Agropecuaria por Muestreo, de 2002, debido a que los datos no están desagregados por sexo. Actualmente, está en preparación el Censo Agropecuario, cuyos datos serán muy valiosos para complementar la información presentada en este documento.

A los datos oficiales cuantitativos disponibles, fueron agregadas algunas observaciones cualitativas, producto de la reflexión con diferentes grupos de mujeres organizadas, recogida a lo largo de años de trabajo.

El trabajo está dividido en 10 capítulos. El primero se refiere a una breve descripción del contexto económico y social del país con énfasis en lo rural; el segundo, a la estructura demográfica general y luego a la específica de las mujeres rurales; el tercer capítulo, a las características socioculturales y étnicas; el cuarto trata de la educación; el quinto, de la salud; el sexto, del acceso a los recursos productivos y económicos; el séptimo capítulo se refiere al medio ambiente y los recursos naturales; el octavo, a trabajo y empleo; el noveno desarrolla el tema de la participación política y el décimo, el de las políticas públicas.

CAPÍTULO I

CONTEXTO
ECONÓMICO
Y SOCIAL



UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Paraguay, país mediterráneo, está situado en América del Sur entre los paralelos 19°18' y 27° 36' de latitud sur, y entre los meridianos 59°19' y 62°38' de longitud oeste. Limita al norte con Brasil y Bolivia; al este con Brasil y Argentina; al sur con Argentina y al oeste con Argentina y Bolivia. Tanto Argentina como Brasil, actualmente con mayor desarrollo económico y político, han ejercido históricamente una gran influencia sobre el país.

Su tamaño –de 406.752 km²– lo ubica entre las naciones más pequeñas del continente. El río Paraguay la divide en dos regiones naturales bien definidas: la Región Oriental, donde está la capital del país, Asunción, y la Región Occidental.

La Región Oriental alberga al 97% de la población total, ocupando el 40% del territorio nacional; es rica en recursos naturales y su clima presenta abundantes lluvias, que varían entre los 1.500 a 1.800 mm de promedio anual, lo que la convierte en una zona subtropical. Por el contrario, la Región Occidental ocupa el 60% del territorio pero alberga solamente al 3% de la población total. Sus temperaturas extremas y sus escasas lluvias, que van entre los 400 a 700 mm. de precipitación anual media, la hacen poseer una vegetación baja, aunque igualmente presenta una flora y una fauna riquísimas.

Políticamente, Paraguay se divide en Distrito Capital y 17 departamentos, de los cuales 14 están en la Región Oriental (Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí y San Pedro); por su parte, Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes están en la Región Occidental. A su vez, los departamentos se dividen en distritos, sumando en la actualidad 218 en todo el país.

ESTRUCTURA ECONÓMICA

El modelo económico histórico no ha sufrido mayores variaciones y está basado en la producción y exportación de materia prima agropecuaria, con un avance en el sector de servicios y, dentro del mismo, de finanzas y comercio. La dependencia del sector agropecuario es alta ya que aporta el 30% del Producto Interno Bruto (PIB), genera el 90% de las exportaciones y ocupa el 43% de la fuerza laboral del país. La mayor parte de las exportaciones está concentrada en los rubros de algodón, soja, carne y madera, caracterizando al país como uno de los más agrarios de América del Sur.

SECTOR AGROPECUARIO

La economía paraguaya, basada en la agroexportación de materia prima, es vulnerable por los múltiples factores externos que inciden en ésta, algunos de los cuales son climáticos, de gran incidencia en la productividad de los rubros agrícolas.

Ejemplos recientes, ocurridos en los meses de septiembre y octubre de 2007, son la sequía y los incendios forestales que causaron pérdidas de más de 200 millones de dólares, tanto en la agricultura como en la ganadería, obligando al gobierno a declarar emergencia en los departamentos del norte del país. La cifra corresponde a las pérdidas en mortandad de



animales y quema de infraestructura reportada por la Asociación Rural del Paraguay (ARP), asociación que nuclea a los ganaderos. Por su parte, la Facultad de Ciencias Forestales declaró que, de las casi 1.000 hectáreas quemadas, el 40% fueron bosques forestales que ya no se recuperarán.

Otro factor de riesgo es la gran dependencia de los precios internacionales. Es el caso del algodón, rubro primario e históricamente estratégico -y hasta hace poco- para la pequeña agricultura¹: los precios deprimidos del mercado internacional desmotivaron a los/as pequeños/as productores/as que dejaron de cultivar el rubro. Como consecuencia, el Programa Algodonero promovido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fue abandonado. Datos del MAG indican que, de 240.000 hectáreas cultivadas en la zafra 2005/2006, se ha disminuido a 100.000 hectáreas para la zafra 2006-2007. Para la zafra 2007/2008 no serían superadas las 60.000 hectáreas de cultivo del rubro.

Reemplazando al cultivo del algodón, para la pequeña agricultura aparece el sésamo como rubro de exportación, el que fue creciendo paulatinamente llegando a 80.000 hectáreas en la zafra 2006-2007. Este rubro tiene buena aceptación en los mercados de Europa y Asia, y generó alrededor de 30 millones de dólares en 2006, igualando a los ingresos generados por el algodón. Tan promisorio es su cultivo que, de acuerdo al PNUD², podría convertirse en un rubro alternativo y competitivo.

CUADRO 1

**TASA DE EXPANSIÓN DE LA SOJA
DESIGUALDAD Y POBREZA EXTREMA EN TRES DEPARTAMENTOS**

2003

| DEPARTAMENTO | SUPERFICIE CULTIVADA | CONTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL A SIEMBRA TOTAL % | TASA ANUAL DE EXPANSIÓN 1996-2003 | DESIGUALDAD COEFICIENTE DEGINI | % DE POBRES EXTREMOS |
|----------------|----------------------|--|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Itapúa | 486.087 | 25 | 9.75 | 0.598 | 25.1 |
| Alto Paraná | 642.253 | 33 | 10.77 | 0.557 | 14.0 |
| Canindeyú | 339.591 | 18 | 26.19 | 0.610 | 29.5 |
| Total Nacional | 1.936.000 | 100 | 8.5 | - | - |

Fuente: DGEEyC, Robles y Santander, 2004. En Fogel, Ramón. 2007.

En contraposición a la pequeña agricultura que lucha por sobrevivir, la agricultura empresarial de la soja ha ido creciendo de manera acelerada desde 2002, especialmente en las

1 Campos, Daniel. 1996. Estudio sobre los Pequeños Productores desde la Perspectiva Sociológica. SER/JICA. Mimeo.

2 PNUD, 2006. Innovación Productiva y Reducción de la Pobreza. Asunción.



explotaciones agrícolas de más de 50 hectáreas de superficie. Esta expansión, sin embargo, no está relacionada a mejores ingresos ni al desarrollo territorial. Muy al contrario, ha generado migración de la pequeña agricultura, concentración de ingresos, desocupación, pobreza, destrucción de los recursos naturales y conflictos entre los grandes productores, en su mayoría extranjeros, y los campesinos paraguayos empobrecidos³.

Las consecuencias sociales de la expansión de la soja para el país, y especialmente para la pequeña agricultura han sido analizadas en varios estudios⁴. Las más importantes son: la expulsión masiva de sus tierras que sufren las pequeñas unidades productivas por la presión que ejercen sobre ellas los grandes empresarios de la soja, los daños al medio ambiente (empobrecimiento de las tierras, deforestación masiva) y a la salud humana y animal por el uso indiscriminado de plaguicidas.

SECTOR DE SERVICIOS, COMERCIO Y FINANZAS

En el sector de servicios, están los servicios públicos básicos, el comercio y las finanzas que han registrado un importante crecimiento en los últimos años, generando el 50% del PIB y empleando el 30% de la fuerza laboral. En cuanto al comercio, éste tuvo un gran apogeo en los años 90, en Ciudad del Este, con la re-exportación de productos extranjeros o triangulación hacia países vecinos facilitada por la diferencia de aranceles.

Esto dio nacimiento a un “sector comercial”, expandido hacia actividades de falsificación de marcas famosas internacionales y contrabando de diversos productos que alcanzó niveles escandalosos al ser considerada la ciudad como el tercer mercado de mayor movimiento comercial después de Hong Kong y Miami.

Sin embargo en los últimos años, esta situación fue cambiando con la vigencia del Tratado del Mercosur, que deprimió la economía de Ciudad del Este luego de la reducción de aranceles comerciales entre los países miembros y la presión del gobierno brasileño para el “blanqueo” de la economía en la zona de las tres fronteras. Actualmente, más del 60% de las transacciones de exportación e importación son realizadas dentro del Mercosur por lo que el bloque representa un factor importante para el repunte de la economía del país.

El sector financiero, que tuvo su auge en los años 70 con la construcción de la Represa de Itaipú, sufrió una profunda crisis en los años 1995 y 1997, la que dio como resultado una pérdida de confianza en el sistema bancario. De los 25 bancos y 60 financieras que llegaron a existir en los años 90, existe hoy menos de la mitad, la mayoría de capital extranjero.

SECTOR INDUSTRIAL

Este sector, y en especial el agroindustrial, siguen siendo débiles y sin capacidad para despegar. La Encuesta de Hogares 2006 muestra que es la pequeña empresa la que absorbe el

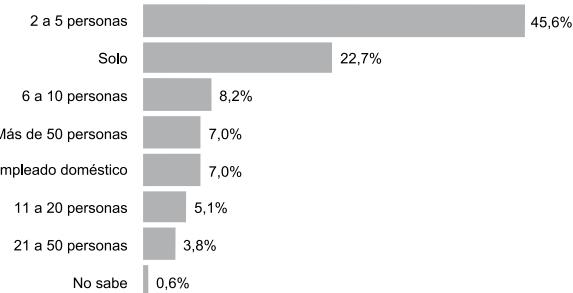
3 Fogel, Ramón. 2007. El Complejo Sojero y el Desplazamiento Poblacional, en La Población: Recurso Estratégico para el Desarrollo Sustentable. La cuenta del Paraná: una región de contrastes. 2do. Congreso Paraguayo de Población y 1er. Foro Regional de Población y Desarrollo, 16 al 18 de noviembre de 2005.

4 Palau, Tomás. 2004. Avance del Monocultivo de Soja Transgénica en el Paraguay. Universidad Católica/Ceidra/Intermon Oxfam; Morínigo, José. 2004. Campesinos Atrapados en un Modelo Agrícola Excluyente. Asunción.

69.7% de la población económicamente activa ocupada, en tanto que el 29.7% pertenece a la categoría de trabajador/a independiente. Más aún, las empresas de más de 50 personas apenas representan el 7.0%.

GRÁFICO 1
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA
SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA**

2006 EN %

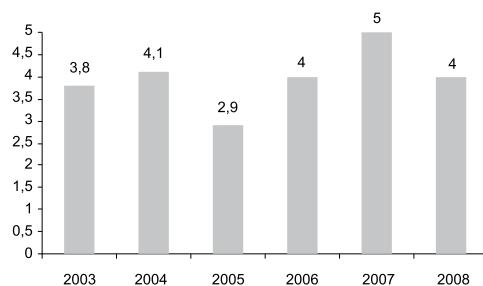


Fuente: DGEE y C. Encuesta Permanente de Hogares 2006.

COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

El escaso crecimiento de la economía queda de manifiesto en el crecimiento inconstante del PBI pese a que, recientemente, ha habido un leve repunte y una mayor estabilidad macroeconómica. En efecto, los últimos cinco años, con excepción del 2005, ha habido un 0,3% de mejoría entre el año 2003 y el año 2004. Del año 2005 al año 2006, la mejoría fue de 1.1%, en tanto que en el periodo 2006-2007 nuevamente hubo un repunte de 1%.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



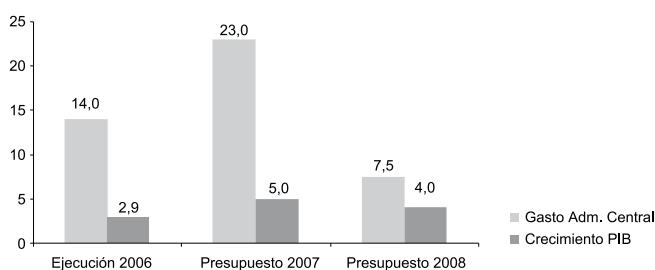
Fuente: Banco Central del Paraguay, 2007.

Sin embargo, el mejoramiento económico de casi 3% del PIB en estos años, se ve amenazado por el aumento en los gastos del Estado. Analizando el crecimiento del presupuesto de la administración central, en comparación al crecimiento del PIB, surge un importante desfase entre los ingresos y los gastos nacionales. En otras palabras, el Estado gasta más de lo que recauda.

Así, en el ejercicio de ejecución 2006, mientras el PIB era de 2.9, los gastos públicos subían a 14%, con crecimiento negativo de -11.1%; en tanto que en el presupuesto 2007 los gastos llegaron al 23%, mientras que el PIB apenas alcanzó al 5%, siendo la diferencia negativa de -18%. La proyección del Presupuesto 2008 muestra la misma tendencia, que puede empeorar en su ejecución dado el año político que se avecina.

GRÁFICO 3

**RELACIÓN GASTOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL
Y CRECIMIENTO DEL PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2007.

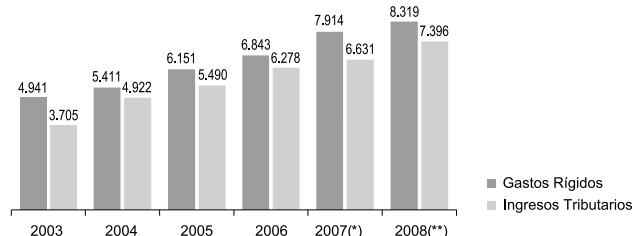
GASTOS RÍGIDOS E INGRESOS TRIBUTARIOS

La implementación de la Ley 2421/04, de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal, ha permitido una mayor recaudación al Estado debido al aumento de la cantidad de contribuyentes, que pasaron de 251.534 en el año 2002 a 414.636 hasta julio del año 2007, según la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

Sin embargo, estos ingresos son insuficientes para cubrir los gastos rígidos que genera el aparato estatal. De acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Hacienda (MH), con los tributos obtenidos sólo será posible cubrir el 84% de estos gastos. La diferencia debería ser obtenida de otras fuentes, tales como *royalties* y compensaciones de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta.

El gasto en personal público ha ido creciendo en los últimos cinco años en el presupuesto nacional creando problemas, ya que al destinarse financiamiento para este sector, son descuidados los demás, como el de inversiones en infraestructura, con el peligro de aumentar la inflación.

GRÁFICO 4
RELACIÓN GASTOS RÍGIDOS E INGRESOS TRIBUTARIOS
(EN MILES DE GUARANÍES)

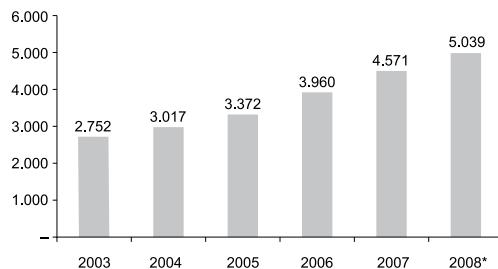


(*) Cifras presupuestarias

(**) Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2007.

GRÁFICO 5
GASTO EN SERVICIOS PERSONALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
(EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2007.

Para diversos analistas económicos esta situación demuestra la necesidad imperiosa de cambios estructurales en el aparato del Estado, que den por resultado un achicamiento progresivo del mismo. Este paso ha sido iniciado, tímidamente, con la reciente promulgación del Decreto N° 10.894, que establece el procedimiento para el Programa de Retiro Voluntario de Funcionarios de organismos y entidades del Estado.

LA POBREZA Y SUS CARACTERÍSTICAS

El Paraguay es uno de los países que presenta mayor grado de pobreza en América Latina, con una situación general que ha tendido a empeorar en los últimos 10 años. Los datos indican que la pobreza no sólo es mayor en el área rural, sino también más intensa que en el área

urbana⁵. Allí ha habido un crecimiento de la pobreza⁶ desde el año 1995 en que alcanzaba 37.2%; para el año 2002, la pobreza rural había subido dramáticamente a 52.3%, por encima del promedio país de 48.8%.

También en el área rural la pobreza extrema⁷ es mayor que en el área urbana. En el año 2002 alcanzaba al 18.1% de la población urbana, mientras que en el área rural llegaba al 33.5%.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PARAGUAY (1995-2002)

| DISTRIBUCIÓN POR ÁREA Y GRADO DE POBREZA | AÑOS | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1995 | 1997/8 | 1999 | 2000/1 | 2002 |
| URBANA | | | | | |
| Pobres extremos | 6,8 | 7,3 | 6,1 | 7,1 | 18,1 |
| Pobres no extremos | 16,9 | 15,9 | 20,6 | 20,5 | 28,0 |
| Total pobres | 23,7 | 23,1 | 26,7 | 27,6 | 46,1 |
| RURAL | | | | | |
| Pobres extremos | 21,4 | 28,9 | 26,5 | 25,6 | 33,5 |
| Pobres no extremos | 15,8 | 13,7 | 15,4 | 15,7 | 18,8 |
| Total pobres | 37,2 | 42,5 | 42,0 | 41,2 | 52,3 |
| POBL. TOTAL | | | | | |
| Pobres extremos | 13,9 | 17,3 | 15,5 | 15,6 | 21,7 |
| Pobres no extremos | 16,4 | 14,8 | 18,2 | 18,3 | 27,1 |
| Total pobres | 30,3 | 32,1 | 33,7 | 33,9 | 48,8 |

Fuente: Secretaría de Acción Social 2004, en documento del Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, 2006.

Datos de 2004 indican que ha habido una disminución de la pobreza, aunque el nivel sigue siendo alto. El retroceso significó llegar a un porcentaje de 39.2% a nivel país, es decir de casi 10 puntos con respecto al 2002. En el área rural la baja fue de 40.1%, que representa el 12.2%; en el caso de los pobres extremos que viven en la zona rural, la mengua fue de 22.8%, es decir 10.7 puntos de retroceso con respecto al 2002. En los pobres no extremos,

5 Giacometti, Claudia, 2006. Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Paraguay. Serie Mujer y Desarrollo 79. Unidad Mujer y Desarrollo de la Cepal. Santiago.

6 Utilizamos la definición de pobreza implementada por la Secretaría de Acción Social (2002): pobres son aquellas personas que sufren privación (falta de ingresos, servicios, bienes, oportunidades de generar ingresos y participación social), impotencia (incapacidad de incidir y tener influencia directa en las decisiones que le afectan) y vulnerabilidad (exposición a impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin recursos para superarlos).

7 Según la Secretaría de Acción Social 2002, la pobreza extrema implica carecer de un ingreso suficiente para cubrir mínimamente una alimentación sana.



la disminución de la pobreza rural ha sido leve, considerando que en el 2004 fue de 17.3%, ha bajado apenas 1.5 puntos (Giacometti, 2006).

La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁸ indica que el 62% de la población rural vive en hogares con solamente una NBI, en tanto que en las ciudades el porcentaje de hogares con una NBI llega a 41%. Los hogares con mayor NBI están en los departamentos de Amambay (27.3%), Concepción (25.7%) y Canindeyú (24.5%).

Los resultados de la aplicación del Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema (Plipex) Departamental 2002⁹ indican que San Pedro, Canindeyú, Caazapá, Caaguazú y Concepción presentan los índices mayores de pobreza rural. Por lo mismo, fueron considerándose críticos, y han sido priorizados en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad de la Secretaría de Acción Social.

CUADRO 3
**RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL
ÍNDICE PLIPEX DEPARTAMENTAL 2002**

| DEPARTAMENTOS | POBLACIÓN TOTAL | % POBRES EXTREMOS (2 O MÁS NBI) | % POBRES EXTREMOS (LÍNEA DE INGRESOS) | ÍNDICE PLIPEX |
|---------------|--------------------|--|--|------------------|
| San Pedro | 319.540 | 21,7 | 48,3 | 37,63 |
| Canindeyú | 140.250 | 24,5 | 46,1 | 37,43 |
| Caazapá | 139.080 | 23,6 | 43,2 | 35,33 |
| Caaguazú | 443.311 | 20,1 | 39,5 | 31,74 |
| Concepción | 178.900 | 25,7 | 33,6 | 30,45 |
| País | 5.111.588 | 17,1 | 24,7 | 21,65 |

Fuente: Secretaría de Acción Social. Abril 2004. En documento del Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, 2006.

Pese a que el país es considerado como uno de los que presentan mayores desigualdades en América Latina, existen también algunos signos alentadores de mejoramiento, como resultado de la focalización del presupuesto público en cuestiones sociales. Uno de ellos es

8 La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se realiza identificando el conjunto de hogares que no es capaz de satisfacer determinadas necesidades básicas, de acuerdo la definición utilizada por la Secretaría de Acción Social 2002.

9 El tercer método de medición de la pobreza utilizado por la Secretaría de Acción Social es el Índice de Priorización para la Localización de la Inversión Social en Pobreza Extrema (Plipex), instrumento que combina la medición de la pobreza extrema según ingresos y según NBI. Su utilización orienta la localización de inversión social en departamentos y distritos.



la determinación del gasto social a aquellos gastos con incidencia en la calidad de vida de la población y en la reducción de la pobreza¹⁰.

El Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, apoyado por el PNUD, difunde cada año el comportamiento del gasto social del año anterior y el presupuesto aprobado para el presente. El monitoreo del proyecto indica que, en los cuatro últimos años, en Paraguay hubo un incremento en términos reales del gasto social¹¹. El presupuesto del 2007 tiene un 43% del total de gastos a ser destinados a la inversión social, lo que representa unos 981 millones de dólares, financiados vía recursos del Estado (79%), recursos institucionales (14%) y crédito público (7%).

Los últimos datos, correspondientes al mes de septiembre de 2007, indican que las mayores ejecuciones han sido en Educación y Cultura y en Seguridad Social, que incluye pensiones y jubilaciones, con 92.4% y 88.7%, respectivamente. Promoción y Acción Social, que incluye la Red de Protección Social y la reactivación del Proyecto de Desarrollo Comunitario entre otros ítems, tuvo un importante incremento en 2006 de US\$ 21 millones, y alcanzó a US\$ 64 millones en el 2007. Sin embargo, a septiembre 2007 presenta una baja ejecución de 68%. La lentitud en la ejecución se debe principalmente a la burocracia estatal y a la falta de gerenciamiento en los organismos públicos.

En líneas generales, comparado con el presupuesto del año pasado y su ejecución en la misma época del año, se tiene que en 2007, el gasto social tuvo un incremento del 12%, indicando un alentador panorama.

El avance positivo, aunque aún lento, en la focalización de la inversión social ha demostrado que cuando existe mayor inversión social, es posible obtener mejores resultados en esa área. Algunos de ellos se observan en el alivio de la pobreza en 2004, el aumento de un año más de promedio de estudio, el mayor acceso al agua potable y a la atención institucional de salud. No obstante estos pequeños logros, quedan aún muchos desafíos que el Estado debe superar para que sus habitantes, y especialmente el sector rural, tengan una vida digna.

¹⁰ PNUD, 2006. Focalización de la Inversión Social y sus Efectos en la Reducción de la Desigualdad. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 5, Año 4, Junio 2006. Asunción.

¹¹ PNUD, 2007. El Gasto Social en el 2006 y Presupuesto para el 2007. Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, Boletín N° 8, Año 5, Julio 2007. Asunción.

