

## ARTÍCULO ORIGINAL

# Pobreza y fragmentación. Las bases sociales de la desconfianza institucional en Paraguay

## *Poverty and fragmentation. The social foundations of institutional mistrust in Paraguay*

Luis Ortiz<sup>1</sup> , Kevin Goetz Bernou<sup>2</sup> , Sergio Rojas<sup>3</sup> 

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. San Lorenzo, Paraguay.

<sup>2</sup> Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguay (CADEP), Asunción, Paraguay.

<sup>3</sup> Université Paris-Saclay, Gif-sur-Yvette, Francia.

Correspondencia: l.ortiz@yahoo.com

### Resumen

El artículo analiza las condiciones sociales y territoriales que sustentan la pobreza y la desconfianza institucional en Paraguay, a partir de un estudio comparado de dos distritos rurales: Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno. A través de un enfoque mixto que combina la revisión estadística y cartográfica con la observación in situ y la entrevista, se examinan los factores socioespaciales que configuran la pobreza, la exclusión social y el debilitamiento de la legitimidad estatal. Se sostiene que la pobreza no se explica solo por la carencia económica, sino también por la fragilidad del capital social, la fragmentación comunitaria y la descoordinación de la atención institucional, lo que limita el acceso a servicios públicos y el ejercicio de derechos. El estudio muestra cómo la erosión de la solidaridad social, junto con la migración rural-urbana y las desigualdades estructurales generan patrones de marginación debilitando la capacidad de acción colectiva y la apropiación social de las políticas públicas. Los hallazgos subrayan la necesidad de políticas integrales que fortalezcan la redistribución de recursos, la cohesión y confianza públicas.

**Palabras clave:** desigualdad social, pobreza, confianza institucional, desarrollo rural, capital social.

Recibido: 21/07/2025. Aceptado: 5/8/2025.  
Doi: <https://doi.org/10.54549/cs.2025.5.5736>



Acceso abierto.  
Licencia CC BY.

## Abstract

This article analyzes the social and territorial conditions that sustain poverty and institutional distrust in Paraguay, based on a comparative study of two rural districts: Santa Rosa del Aguaray and San Juan Nepomuceno. It combines statistical and cartographic review with on-site observation and interview, the socio-spatial factors that shape poverty, social exclusion and the weakening of state legitimacy are examined. It is argued that poverty is not only explained by economic deprivation, but also by the fragility of social capital, community fragmentation and the lack of coordination of institutional attention, which limits access to public services and the exercise of rights. The study shows how the erosion of social solidarity with rural-urban migration and structural inequalities generate patterns of marginalization, weakening the capacity for collective action and social appropriation of public policies. The findings underscore the need for comprehensive policies that strengthen resource redistribution, public cohesion, and trust.

**Keywords:** social inequality, poverty, institutional trust, rural development, social capital.

## Introducción

Este texto es resultado de un trabajo de investigación que tuvo por objetivo la aproximación a las condiciones sociales y geográficas de la política social de superación de la pobreza<sup>1</sup>. El abordaje teórico y metodológico se concentraron en el conocimiento comparado de dos distritos rurales paraguayos, para conocer sus estructuras sociales, así como los factores políticos e institucionales presentes en la base de la pobreza y de la exclusión social. Adicionalmente, se revisaron algunas políticas públicas y se exploraron sus principales actuaciones y efectos sobre el bienestar.

En este sentido, se busca analizar la relación entre la pobreza económica, la migración forzada, y las transformaciones en los estilos de vida de la población rural. Para ello, se indagan las condiciones sociales en las que estos fenómenos se presentan y cómo estas se vinculan con el capital social del territorio y sus implicaciones en las políticas públicas. El argumento, al respecto, es que los

---

1 Los hallazgos discutidos a continuación derivan en efecto de una investigación mucho más extensa: Ortiz, L., Goetz, K., y Rojas, S. (2022). Política social en perspectiva territorial: Un diagnóstico en torno a la institucionalización de espacios para el diálogo social. Asunción, Paraguay: Ministerio de Desarrollo Social con apoyo de GIZ Paraguay.

niveles de confianza y de solidaridad en el territorio propician la predisposición (o no) al ejercicio de los derechos y a la exigibilidad del cumplimiento de las metas y objetivos de las políticas públicas. La magnitud en que las bases del capital social están erosionadas por la pobreza y la precariedad explica la vulnerabilidad ante los riesgos a la que se exponen los actores y, en consecuencia, los niveles de apropiación social de las políticas, en particular de las sociales.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se contextualiza geográficamente los territorios de estudio; en segundo lugar, se revisan las condiciones económicas, sociales e institucionales de los grupos rurales y urbanos, mientras que, en tercer lugar, se interpelan las condiciones de posibilidad de las políticas sociales en conjunto con los criterios de su redefinición.

### Marco Teórico

La multiplicidad de puntos de vista que encarna la construcción del mundo social halla su fundamento en la estructuración diferenciada de posiciones sociales. De acuerdo con de Ortiz, Goetz y Rojas (2022), los individuos no actúan en un vacío social con completa autonomía, sino que sus acciones y decisiones están intrínsecamente ligadas a un contexto social estructurado. Este entorno, que posee una lógica concreta, moldea y define las prácticas de los agentes, lo que sugiere que su comportamiento es una respuesta a las condiciones sociales de la estructura en la que están inmersos.

El concepto sociológico de *estructura* da cuenta de una categoría que engendra el tratamiento de la realidad histórico-concreta en términos de un análisis de relaciones mutuas y la aprehensión de inteligibilidades en los procesos sociales interdependientes (Bourdieu, 2000). El concepto de clase social, a su vez, da cuenta de la variación social de las prácticas, de modo que la diferenciación socioeconómica es tangible empíricamente por sus efectos en la producción material y simbólica del mundo social, traducido en un espacio social y en disposiciones a la práctica (Bourdieu, 2008).

Esa práctica, como experiencia *figuracional*, en términos de Norbert Elias (2012), involucra un nivel objetivo de condicionamientos sociales, un nivel subjetivo de prácticas y representaciones, así como también una red de interdependencias de agentes y grupos que, solamente en sus mutuas implicaciones, adquiere la fuerza de realidad social y la persistencia como orden aceptado -y legítimo- (Ortiz et al., 2022). En consecuencia, ese orden se define como esquemas de práctica y categorías de percepción del mundo cuyas diferencias están movilizadas y *negociadas* en la vida cotidiana (Berger y Luckman, 1996).

A su vez, la distribución de los recursos y oportunidades es un factor determinante para definir la posición que los individuos ocupan en la estructura social. En particular, la propiedad, los ingresos y la cualificación profesional son elementos decisivos en este proceso. Estos recursos, distribuidos de forma desigual en el espacio social y geográfico, asignan –según su peso y su volumen– los lugares en la estructura social diferenciada y jerárquica (Ortíz, 2016). La pobreza –y la vulnerabilidad a la pobreza– constituyen una condición y una experiencia social que condiciona a los grupos (y no exclusivamente a los individuos) a enfrentar los riesgos de la desprotección y la exclusión (Ortiz et al., 2022).

De esta manera, aunque la clase social constituye la base que hace posible la existencia estructural de la pobreza, el territorio también deja su marca particular, pues involucra las diferentes formas en que las distintas clases sociales se apropian del espacio (Ortiz et al., 2017). La ubicación y los rasgos de los asentamientos humanos, el desarrollo de la vida, la movilidad espacial, entre otros, constituyen aspectos territoriales de la condición y experiencia de la pobreza y la desigualdad. Es así como se da una producción social del espacio social, en tanto restringe a algunos sectores sociales el uso del espacio geográfico mientras habilita a otros la posibilidad de su intervención y definición (Ortiz et al., 2017).

Los territorios estructurados por las clases, donde agentes y grupos se diferencian según el acceso a la propiedad, a los ingresos y a las cualificaciones, dan cuenta de que todo proceso social en el que se desenvuelve la vida social, la actividad económica y la reproducción cultural, tiene lugar en un espacio producido y apropiado por colectivos que limitan o permiten el acceso a recursos y oportunidades (Elias y Scotson, 2016). El territorio es un factor que define la distribución del acceso, extensión y calidad a los bienes y servicios que satisfacen necesidades sociales y que tramitan el bienestar. La distribución territorial de los servicios públicos que garantizan el acceso a los derechos fundamentales presenta características desiguales en cuanto a su existencia, cercanía y calidad. Esta distribución diferencial genera que los residentes de distintos territorios tengan mayor o menor acceso a sus derechos, ya que estos servicios determinan las oportunidades de desarrollo, las capacidades individuales y las posibilidades de alcanzar el bienestar (Ortiz et al., 2022). Así, el acceso, la cobertura y la calificación de los servicios dependen de una disputa con el Estado.

La magnitud de la desigualdad social y la endeblez del capital social, entendido como la red de relaciones reales o potenciales que aseguran la confianza y la solidaridad (Bourdieu, 2000) auspician (o no) la debilidad del Estado, entendida como una dimisión institucional, permitiendo que, por acción u omisión, el mercado y su lógica instrumental y lucrativa se imponga en la oferta

de los servicios públicos. En consecuencia, la problemática administrativa-institucional de la desarticulación de las entidades rectoras y proveedoras de los servicios de bienestar, así como la descoordinación de sus actuaciones respectivas, repercuten socialmente en la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión social (Ortiz et al., 2021).

La dimisión institucional y la desprotección social –con su corolario, la pobreza– adquieren la forma de diferenciación social y de exclusión territorial, restringiendo el ejercicio de derechos de ciudadanía. Desde una perspectiva estructural, la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión se caracterizan por limitar o impedir el acceso efectivo a los derechos fundamentales. Por el contrario, el bienestar representa la protección ante el riesgo de que estos derechos sean negados o restringidos. No implica sólo el acceso a recursos y oportunidades para la satisfacción de necesidades sino, sobre todo, presiona sobre la desigualdad social para limitarla y apuntalar los derechos con la institucionalización de su ejercicio (Serafini, 2019; Zavattiero, 2022). A este respecto, los procesos de instalación de los asentamientos precarios en situación de pobreza no son sino la contrapartida de los procesos expulsivos a causa de la pauperización rural (Ortiz et al., 2022). Al mismo tiempo, se impone también la necesidad de considerar la importante heterogeneidad de grupos sociales desfavorecidos, sean éstos de origen rural o urbano, la cual se traduce en una multiplicidad de estrategias de supervivencia, de desenvolvimiento socio-económico, de sistemas de relacionamiento sociales, de prácticas culturales, e incluso de reivindicaciones. Por demás, en las pequeñas urbes analizadas en el presente estudio, los sectores populares distan de ser homogéneos: los grupos sociales en cuestión, más o menos desfavorecidos, pero sistemáticamente vulnerables, entrelazan prácticas tradicionales con aspiraciones de movilidad social y de consumo. Asimismo, algunos grupos mantienen formas de economía familiar o informal, aunque en ocasiones alcanzan a acceder a créditos, bienes tecnológicos, planes sociales, o educación terciaria, lo que reconfigura sus horizontes de vida, pero también su relación con el Estado (Svampa, 2008). En este sentido, las ciudades de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno constituyen escenarios privilegiados donde la urbanización y la urbanidad generan modalidades específicas de *integración precaria* (Kessler, 2012): si bien alcanza a constituirse una suerte de sector o de clase media (en términos de ingresos, de categoría socio-ocupacional, o de formación académica), esta resulta particularmente endeble, inestable y también fragmentada. Los poderes públicos tienen ante sí el desafío de atender no sólo a los grupos sociales más vulnerables, sino de formular políticas adecuadas a las configuraciones sociales a la vez diversas, cambiantes y evolutivas.

La ausencia de respuestas concretas por parte del Estado puede explicarse tanto por la situación de superación que le impone la velocidad de los procesos, pero también por la ocurrencia de prácticas deliberadamente favoritistas

o nepotistas, así como por la propia dimisión institucional. Dicha dimisión depende a su vez de las condiciones habilitantes para la intervención pública sistemática, entre las cuales el acceso a los servicios públicos que permitan enfrentar la fragmentación social y el aislamiento geográfico, bases de la exclusión concreta. La función del Estado es disminuir (o no) las tensiones entre el orden jurídico-político que reivindica, los derechos de ciudadanía –igualdad formal– y el orden socioeconómico que genera una distribución desigual de los recursos y oportunidades –desigualdad concreta–.

De esta manera, la apropiación social de la política pública se entiende como el margen de maniobra posible de cada sector social para movilizar su capacidad de intervención en condiciones determinadas, habilitantes o restrictivas, de dicha política. La política pública en este sentido deviene una relación entre el poder coercitivo del Estado y las capacidades de la sociedad para participar del diseño, exigir la llegada y asegurar su eficacia en atender las demandas.

### **Método**

El abordaje de la investigación se concentró en una llegada a los territorios sensibles de los distritos de Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno, para entrevistas y observación a diferentes actores sociales en sus respectivos espacios de vida, con una mirada sobre sus relaciones sociales, sus interacciones con el poder público y las representaciones del mundo social. La entrevista, tanto individual como grupal, supuso un instrumento que actuó a modo de guía y que potenció su validez al permitir un ejercicio de reflexividad en cada encuentro y conversación.

Por su parte, los datos estadísticos y geográficos que se movilizan en el estudio corresponden, en su gran mayoría, a fuentes oficiales. Estos se recabaron según el objeto de estudio con una perspectiva social y espacialmente situada. De este modo, la lógica de la comparación que moviliza el estudio se basa en dos registros de información: cuantitativa y cartográfica, es decir, *enmarcante*, por un lado; y cualitativa, o sea, *situante*, por el otro.

Los criterios de selección de los municipios de estudio, a saber, Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno, descansan sobre la importancia de su peso poblacional, con la incidencia de la pobreza, y con el protagonismo reciente de sus áreas urbanas, valga decir, de sus cabeceras distritales. Si bien ambos distritos comparten características comunes, presentan también rasgos singulares, moldeados por sus trayectorias históricas y por la divergencia de sus contextos regionales. Esta realidad ha estimulado la apuesta por encarar una perspectiva comparativa. La originalidad de la investigación radica en parte en la consideración de los escenarios urbanos propios de pequeñas urbes que evolucionan en el seno de regiones tradicional y eminentemente

rurales: la observación de las trayectorias recientes de estas ciudades en plena reconfiguración apunta a detectar los sistemas de relaciones sociales y geográficas que las mismas mantienen con los espacios agrarios y rurales situados a proximidad. En el caso paraguayo, la consideración del rol que desempeñan los centros urbanos en el comportamiento y en la evolución de los condicionantes estructurales de la pobreza y de las condiciones de vida en general, constituye sin dudas un abordaje novedoso.

### **Configuración socioespacial distrital: superficie, población y densidad sociodemográfica.**

Los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno cuentan, respectivamente, con un total de 45.957 y de 41.049 habitantes<sup>2</sup>, destacándose como los de mayor peso demográfico en los departamentos de San Pedro y de Caazapá, respectivamente. Además, a excepción de las principales áreas metropolitanas del país, los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno presentan niveles relativamente elevados de densidad poblacional, aunque, en esencia, estas resultan particularmente bajas. Predominante, la población que habita las áreas consideradas como rurales se compone esencialmente de familias campesinas cuya instalación es mucho más reciente en Santa Rosa del Aguaray que en San Juan Nepomuceno. Las dificultades socioeconómicas que padece una gran parte de la población se ven reflejadas en las cifras oficiales de pobreza y de indigencia.

A pesar de contar con un peso poblacional relativamente limitado, en todos los casos inferior al de las áreas rurales, las áreas urbanas o cabeceras distritales de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno experimentan un marcado dinamismo socioeconómico y demográfico. Efectivamente, los centros urbanos en cuestión hacen parte de una categoría emergente de ciudades intermedias que, desde un periodo reciente, han adquirido un protagonismo importante en la estructuración del territorio nacional. Asimismo, desde hace una quincena de años, numerosas ciudades cuyo peso demográfico se sitúa entre los 10.000 y 30.000 habitantes son objeto de una considerable multiplicación y diversificación de actividades socioeconómicas, incrementando así notoriamente sus niveles de atracción demográfica. Aunque ninguna de las ciudades en cuestión constituye capital departamental, se erigen como polos regionales cuya área de influencia supera ampliamente la escala distrital.

En estas ciudades, el dinamismo socioeconómico se manifiesta esencialmente a través de la aparición de múltiples iniciativas privadas y particulares, sin

---

2 Datos extraídos de las fuentes oficiales de proyección distrital de la población (INE, 2015).

que los poderes públicos realicen suficientes intervenciones, inversiones y regulaciones en este nuevo contexto urbano. No obstante, el caso de Santa Rosa del Aguaray muestra el carácter decisivo y determinante de las inversiones públicas en materia de equipamientos estructurantes en la ciudad: la construcción y puesta en servicio del hospital regional o de la facultad de medicina de la universidad nacional de Asunción actúan como verdaderos catalizadores de la vida urbana. Como sea, desde hace poco más de una década, el surgimiento de estas ciudades intermedias llama progresivamente la atención: la mutación de los paisajes y de los ambientes urbanos dejan entrever la intensidad del ritmo de crecimiento demográfico y la aparición de nuevas demandas sociales en materia de empleo, de vivienda, de infraestructura y de servicios sociales (Goetz, 2019).

En ambos casos, la población rural es ampliamente mayoritaria respecto de la población que habita en las áreas urbanas, lo que sugiere que la atención no puede desviarse del espacio rural que requiere de soluciones y de estrategias específicas. Al mismo tiempo, la migración rural-urbana se acompaña de la conformación de numerosos asentamientos en la periferia de las urbes, señalando aquí que se deben superar las aproximaciones dicotómicas entre lo urbano y lo rural para adoptar una perspectiva más integral de los movimientos y dinámicas socioespaciales. Fuertemente marcada por la dispersión, las características del modelo de ocupación humana condicionan notoriamente las respuestas en materia de oferta de servicios públicos: más que nunca esta oferta debe adecuarse a una estructura espacial particular y a una demanda social diversificada.

**Tabla 1.** Comparación de la población y la densidad demográfica de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno respecto de los municipios del país.

	Nro. de municipios	Superficie (km²)	Población en 2021	Densidad (hab/km²)
Santa Rosa del Aguaray	1	1.571	45.957	29.2
San Juan Nepomuceno	1	993	41.049	41.3
Total Municipios de Paraguay	254	406.752	7.353.119	18.1
Media Municipios de Paraguay	-	1.627	28.949	-
Total Municipios - Región Oriental	235	159.827	7.136.119	44.6
Media Municipios - Región Oriental	-	680	30.366	-
Media Municipios - Región Occidental	15	246.925	216.919	0.88

Fuente: Elaboración propia con base en la cartografía censal (INE, 2012) y proyecciones de población (INE, 2015).

En la media, los distritos de Paraguay tienen una extensión de 1.627 kilómetros cuadrados, cifra que se reduce a 680 en el caso específico de los municipios situados en la región Oriental (Tabla 1)<sup>3</sup>. Así, con sus 1.225 y 1.011 kilómetros cuadrados, respectivamente, los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno presentan mayores dimensiones que la media de los municipios de la región Oriental, lo que condiciona evidentemente la capacidad de articulación espacial de las políticas públicas en los territorios.

Además de sus amplias extensiones geográficas, los dos municipios registran, cada uno, más de cuarenta mil habitantes (proyección demográfica oficial del Instituto Nacional de Estadística, para el año 2021), posicionándose así entre los más poblados de sus respectivos departamentos y superando incluso a los municipios que se erigen en capitales departamentales de San Pedro y de Caazapá. Además, el peso medio poblacional de los doscientos cincuenta y cuatro municipios del Paraguay alcanza los 29.412 habitantes, cifra que asciende a 30.366 habitantes en el caso de los municipios de la región Oriental<sup>4</sup>. Por consiguiente, los municipios de Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno están entre los más poblados del interior del país (ver Figura 1).

En lo que respecta a su densidad demográfica, Santa Rosa del Aguaray (29,2 hab/km<sup>2</sup>) y San Juan Nepomuceno (41,3 hab/km<sup>2</sup>) tienen una densidad mayor que la media de municipios a nivel país (18,1 hab/km<sup>2</sup>), aunque debe recalcar que estas cifras son relativamente bajas (ver Figura 2).

Sobre este punto, debe recordar que las áreas rurales más densamente pobladas del Paraguay a menudo coinciden con aquellas regiones cuyo poblamiento ha sido impulsado de manera relativamente reciente, y en especial a partir de las políticas de colonización rural horizontal (Zoomers y Kleinpenning, 1990) llevadas a cabo entre las décadas de 1960 y de 1990. Sin tratarse, en esencia, de verdaderas políticas de reforma agraria, dichas medidas tenían como objetivo primordial el de descongestionar las regiones rurales más densamente pobladas de los alrededores de la capital, poniendo a disposición nuevos espacios de colonización campesina en los frentes pioneros que se abrían paso hacia el este y el norte de la región Oriental. Las figuras 1 y 2 permiten apreciar el alcance geográfico de las áreas de poblamiento rural surgidas, en gran parte, de dichas políticas de colonización rural llevadas a cabo durante la segunda

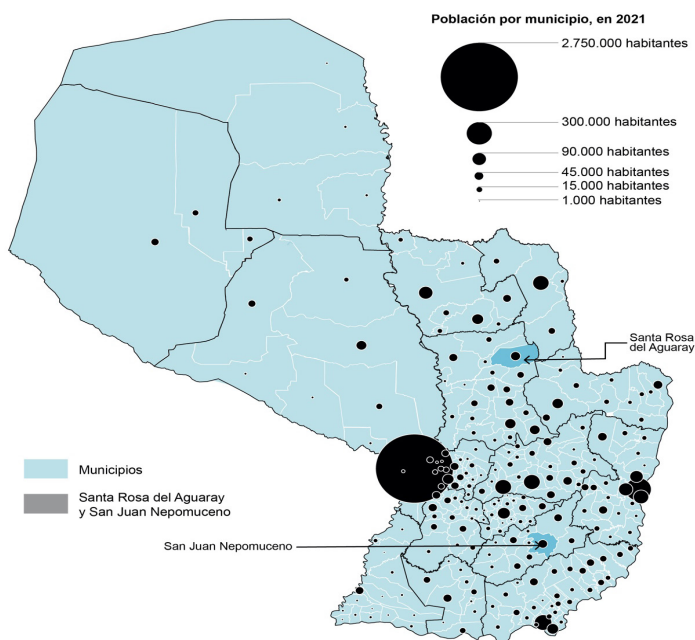
---

3 Efectivamente, los municipios de la región Occidental, o Chaco, se caracterizan por sus inmensas dimensiones.

4 Se aclara que dicha cifra toma en cuenta también a los municipios ubicados en las principales áreas metropolitanas del país, lo que eleva indefectiblemente la media en cuestión.

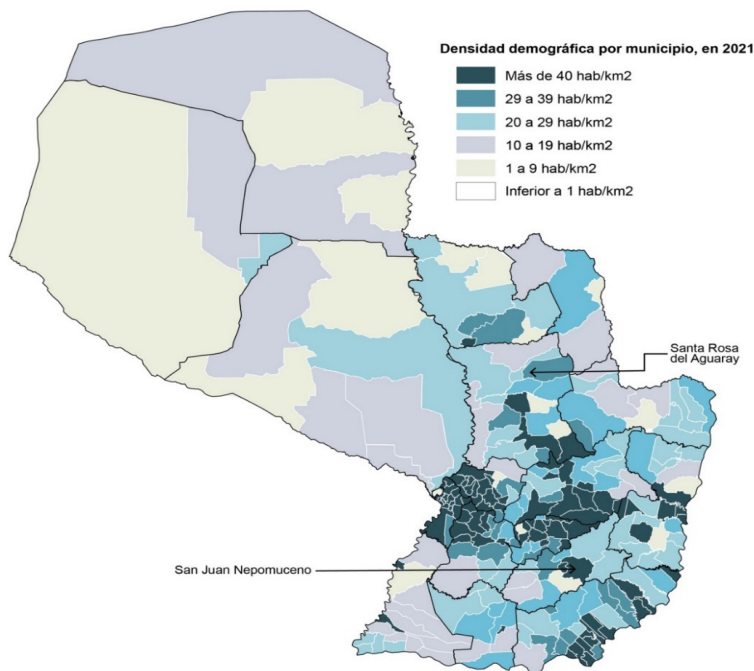
mitad del siglo XX: en particular, se aprecia la consolidación demográfica de un eje de orientación norte-sur situado en el centro geográfico de la región Oriental.

**Figura 1.** Distribución de la población, por distrito, en 2021.



Fuente: Elaboración propia con base en la proyección de población distrital (INE, 2015).

De algún modo, dicho eje central, cuya densidad demográfica es relativamente elevada, aparece como la principal cuenca campesina en la actualidad: se ubica exactamente en los intersticios geográficos de la estructura urbana nacional, es decir entre las tres principales aglomeraciones del país y sus amplias regiones de influencia, a saber, el área metropolitana de Asunción, y los aglomerados de Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero. Dicha región rural, por su peso demográfico y por las desigualdades que les aqueja, concentra los niveles más acentuados de pobreza y de indigencia: los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno son absolutamente representativos de esta realidad geográfica nacional.

**Figura 2.** Densidad demográfica por distrito, en 2021.

Fuente: Elaboración propia con base en proyección de población distrital (INE, 2015) y cartografía censal (INE, 2021).

### **Estructura productiva y economía regional: las bases de la descomposición rural**

El sistema de distribución de la tierra en Paraguay se estructura a partir del principio constitutivo de la propiedad privada y de la participación individual en los mercados. En ese sentido, gran parte de la estructura agraria paraguaya se vincula al uso empresarial del suelo agrícola y se compone, principalmente, de tres tipos de actividad: en primer lugar, empresas extractivas dedicadas a la explotación forestal; en segundo lugar, empresas inmobiliarias que, a partir de la concentración de grandes extensiones de tierras, obtienen sus ganancias en lógicas de especulación de compra-venta; en tercer lugar, empresas agropecuarias y agroindustriales dedicadas a la explotación de soja, trigo y granos en general, como, además, a la ganadería semi-intensiva. Sin constituir tipos puros, estas actividades económicas se entrelazan para configurar una estructura específica de producción asociada al mercado nacional y mundial.

En estas unidades productivas, la concentración del capital y el progreso técnico son dos factores que, enlazados, permiten alcanzar escalas de producción cada vez más amplias, proporcionando mayores beneficios económicos en su integración al sistema financiero internacional. En la unidad productiva, la demanda de trabajo se divide en tres tipos, a saber, trabajadores especializados, semi-especializados y sin especialización. Al momento de su establecimiento, estas unidades requieren contratar empleados agrícolas no especializados para desarrollar principalmente labores de preparación territorial, mantenimiento de pastizales y actividades afines (Ortiz et al., 2022). Este tipo de fuerza de trabajo se va reduciendo luego, donde el empleo decreciente se explica por la sustitución de fuerza de trabajo no especializada por tecnología.

El desarrollo de la producción extractiva junto con la mayor concentración de capital obliga a los productores de agricultura familiar a ocupar espacios territoriales cada vez menores. Además, su incorporación ocasional como trabajadores asalariados los transforma eventualmente en fuerza laboral excedentaria que sobrepasa la capacidad de absorción del mercado de trabajo agrícola. Este proceso conduce a la formación de un subproletariado rural y urbano en permanente movilidad, provocando el incremento de la migración internacional y de los flujos internos, especialmente entre el campo y la ciudad.

Al imponerse un modelo económico agroexportador, el beneficio del comercio exterior es apropiado en gran medida por grupos sociales con fuerte acumulación de capital. En este marco, la producción minifundista participa en forma mínima y desventajosa. Simultáneamente a la exclusión laboral de trabajadores precarios, las familias campesinas se ven forzadas a insertarse en los mercados como oferentes de bienes y/o servicios laborales bajo condiciones de inestabilidad y riesgo económico (Ortiz et al., 2022).

Producción lado, ojejugavéntema la mboriahúre. Empresario meme la ojagarráva. Ha'ekuéra la ojehecháva, pero mboriahúpe ndojehecháí mba'eve. Nde eñotý ápe nde kokuépe cualquier apu'amimi, yvy jarekórõ. Ndajarekóirõ, ijetu'uvéma hína. Pero jajeporeka mante arã jakaru haña. (...) Che chehegui ko'ápe, ha ñamba'apo'arã jakaru haña ko'ápe. Ha hepy la cosa, hepy la jajoguáva. Pero la ñavendétaramo, ndaipóri mercado ñandéve guarã. Mboriahúpe guarã ndaipóri mercado. (J.M., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021)

Por otra parte, la presión demográfica y la concentración de la tierra son factores actuantes que presionan, sobre todo a los segmentos más pobres del sector campesino, a la subdivisión de parcelas, ya sea por la vía de la venta o del arriendo (que permite un ingreso extra), como, también, por cesiones gratuitas. La población rural paraguaya se ha duplicado entre 1962 y 2002,

pasando de 1.167.234 a 2.234.761 habitantes, aunque habría encarado un proceso de disminución de sus valores absolutos desde el año 2010 (Zavattiero et al., 2021)

La degradación del suelo también es otra problemática de la reproducción del sistema minifundista, intensificada por la carencia de tecnología y la falta de capacidades para el uso sustentable de los recursos.

La escasez de tierra disponible para la producción, además de hallarse en un crítico estado de agotamiento, hace que los pequeños productores ingresen a un proceso de pauperización concomitante con una creciente necesidad de obtener ingresos complementarios fuera de su propia explotación para cubrir sus necesidades de subsistencia. Consecuentemente, esto genera las condiciones sociales para el paulatino y progresivo desarraigo de las poblaciones rurales, que se ven constreñidas –social y económicamente– a perder el apego a sus pequeñas parcelas.

Los motivos que nos llevan a la pobreza vendría a ser principalmente (la falta de) fuentes de trabajo. Anteriormente las familias trabajadoras tenían sus tierras, trabajan y cultivaban productos que sí comercializaban; hoy en día la mayoría de las personas están hacinadas en el centro, en sitios de casa y no tienen como trabajar. los que tienen tierras para trabajar por lo que el producto no es rentable lo que necesariamente lleva a las familias a la pobreza. El que no tiene una preparación académica como para acceder a un empleo necesariamente se dedica a ser jornalero y si uno o dos días no trabaja ya les falta el ingreso para solventar su vida cotidiana. (M.B., Director Escuela Santa Rosa del Aguaray, 23 de abril de 2021).

De este modo se originan las condiciones sociales de posibilidad para forzar la migración de poblaciones campesinas, vinculándose con un proceso de urbanización acelerado, pero al mismo tiempo improvisado, que no se asocia con el desarrollo de un mercado de trabajo diversificado y lo suficientemente extenso para absorber la oferta creciente. Es importante mencionar también que el acaparamiento de las tierras de los pueblos indígenas, instrumentalizado a través del desalojo forzoso y la criminalización, obliga a los indígenas a aumentar su desplazamiento hacia las ciudades (Cabello y Ayala, 2020). Con relación a esto, la desprotección institucional empuja a estas comunidades a vivir en situación de calle en las zonas urbanas, sea en torno a la búsqueda de medios de subsistencia como para la movilización por el reconocimiento de sus derechos.

La mayoría de (las personas de) las zonas rurales más bien se van a los asentamientos, dejan sus tierras, después venden todo y se mudan (...) en busca de trabajo porque no pueden sobrevivir más en las zonas

rurales (E.M., Supervisora del MEC, San Juan Nepomuceno, 8 de abril de 2021).

(...) en algún momento tuvimos las migratorias masivas; en algún momento todos los jóvenes tuvimos que migrar del distrito porque no había trabajo, educación, acá no había nada. En este momento más jóvenes del distrito se están quedando porque ya hay como mayores posibilidades. (...) entonces en este momento creo que sí está habiendo más arraigo de jóvenes porque se abrieron más universidades, la parte comercial está bastante expandida, tienen un poco más de posibilidades y se están quedando un poco más, pero sí que la mayoría de la gente en el campo es adulta mayor de 50 diría yo; por mis observaciones siempre comentan que algún hijo fue a Argentina o que algún hijo fue a otro lado (L.D., funcionaria de la DEAG, San Juan, 8 de abril de 2021).

Esta apreciación se condice con la reciente disminución observada del segmento joven de la población rural (15 a 29 años de edad), la cual habría comenzado a descender desde el año 2010 (Zavattiero et al., 2021). El acceso a la tierra es un problema recurrente para las unidades productivas de la agricultura familiar campesina, debido a que la posibilidad de expansión de los dominios para sostener su producción de autoabastecimiento es marcadamente limitada. Se debe recordar que desde finales e inicios del siglo XXI, la formación de nuevas colonias agrícolas destinadas a medianos y pequeños agricultores ha experimentado un verdadero freno (Rojas Villagra y Areco, 2017), lo que se explica esencialmente por la presión generada por las actividades del agronegocio y por el consecuente encarecimiento del valor de las tierras. Con sus actuales dotaciones tecnológicas, el acceso a nuevos terrenos es una condición *sine qua non* para la implementación de sistemas de asociación y de rotación de cultivos. Además, los usos dados a las fincas -otrotra intensivos en mano de obra- para compensar la baja dotación tecnológica se ven afectados por los procesos de pulverización de la propiedad rural<sup>5</sup>, conllevando a que los jóvenes pierdan el atractivo de permanecer en sus fincas familiares con suelos empobrecidos y sin oportunidades de ingresos.

Las condiciones de recrudescimiento de la crisis de la agricultura familiar son resultado de la presión de los sistemas productivos del agronegocio, de mediana y gran escala, así como de la descomposición de los sistemas

---

5 Partición de los terrenos en parcelas menores destinadas a los miembros jóvenes de las familias originarias derechohabientes de los terrenos en usufructo.

productivos de la propia economía minifundista, con sus consecuencias tanto materiales como simbólicas<sup>6</sup>.

En términos materiales, la crisis se traduce no sólo en la pérdida progresiva de la capacidad adquisitiva para su participación en el mercado, sino en la disgregación y migración de los grupos familiares para enfrentar la carencia de ingresos y oportunidades. En términos simbólicos, la crisis genera estados de malestar subjetivo que se traducen en sentimientos de frustración, de impotencia y de desidia. Respecto a esta última, el fenómeno relevado con frecuencia en diferentes asentamientos y localidades campesinas es la *inercia económica* según la cual, dadas las condiciones restrictivas para el progreso y la prosperidad, las familias invierten el mínimo esfuerzo en la reproducción de la vida social, evitando la indigencia y el agotamiento físico. Frecuentemente esta situación es considerada como la causa del problema campesino cuando, de facto, no es sino la consecuencia de sus persistentes condiciones estructurales.

En este escenario, las zonas rurales se caracterizan por la baja productividad del mayor contingente de la población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura con uso intensivo de la fuerza de trabajo, en contraste con la alta productividad de una minoría de la población económicamente activa que recurre al uso intensivo de capital. Esta dispersión de la productividad tiene aparejado remuneraciones diferenciadas a los factores y, por lo tanto, a los integrantes de la PEA, formando, a su vez, mercados de bienes duales, con productos competitivos y no competitivos, respectivamente.

En lo que concierne al mercado de capital, la estructura agraria paraguaya se ha caracterizado históricamente por el acceso desigual a los bienes de producción (maquinarias, insumos, implementos, equipamiento, entre otros). En los rubros agrícolas y pecuarios, la posibilidad de contar con estos bienes resulta claramente favorecida a los productores de mediano y gran porte, los cuales disponen de facilidades mucho mayores para la contracción de préstamos.

En contraposición, para las familias de la economía campesina la escasa formalización legal de la tenencia de la tierra restringe el acceso a créditos y a otros recursos necesarios para las actividades productivas, de almacenamiento y comercialización. En efecto, las dificultades que los miembros de la agricultura

---

6 En este escenario, un elemento no menor representa el escaso control estatal sobre el cumplimiento de la ley ambiental en torno al uso de productos químicos para la sanitación de cultivos, como la soja. Por ejemplo, el incumplimiento de las leyes de barreras vivas provoca fenómenos de contaminación de comunidades cercanas a las plantaciones, perjudicando la producción de frutas o verduras destinadas al autoabastecimiento.

familiar campesina encuentran para acceder a préstamos de producción no involucran sólo los aspectos legales, sino también los mecanismos tácitos de desaliento de la demanda de financiamiento. La repercusión inmediata de la inexistente inversión en la economía campesina son los bajos niveles de productividad.

Crédito ifalta lo mitãme ikatu haguãicha lo mitã omba'apo, itranquilo. Ápe ko financiera incluso oipe'apa lo mitã ijyvy, ovende ijyvy ha mba'e. Orekomíma akue ovendepa jey opaga haguã, porque oipe'áta chugui ivalorvéva, ijyvy. La 'gobierno' ko he'i japerdepataha ñande cultura, la ndaiporivéi la 'pequeño productor'. Upéa ko oho omongaru haguã la rícope jeýnte ai. Ápe ko sésamo, rama, mandi'o umía a 100 guaraníes el kilo osê oréve. Mandi'o eñotý un año de sacrificio ha péa hári ndaiprécioi jey. Precio justo, seguro agrícola, ha ojedeháma arã lo mitã ko pichinchería de trabájogui. Tou tomechanisa lo mitã ijyvy ha toheja preparado ikatu haguãicha ojevaléma pe yvy, ja'eháicha madre naturaleza, ikatu haguãicha lo mitã ojesostene. Porque yvypaitégui ko osê todas las cosas. Imboriahu ko lastimosamente la yvy oho ai, porque peteĩ hendápe meménte lo mitã omba'apo py. Ndorekói fuerza económica odespeha haguã 4, 5 has orguerékóva hína. Ndorekovéima posibilidad, ha'e imboriahu voi ha orekóva ome'êmbáta isociokuéra la trabajo oguereko'imía. Péa ai ou ombotuja lo mitã ijyvy, porque peteĩ hendápe meménte omba'apo py. Asada, machete'ípe nde guapo 2 hectáreasnte emantene haguã entre dos, entre tres umía. Porque esclavo negroite ko kóa. Ha capaz la jamoderniza pue. Omba'apo arã ko la máquina, ha péa lastimosamente noñeme'êi la mboriahúpe. (P.B., Santa Rosa del Aguaray, 13 de abril de 2021)

Este contexto profundamente asimétrico en el acceso a recursos y a oportunidades se ve exacerbado por las estrategias de los actores y por los modelos de acumulación que persiguen. Los medianos y grandes productores agropecuarios, por su parte, encuentran en la fragilidad socioeconómica (y política) de la economía minifundista las condiciones de posibilidad de aumento en cantidad y en superficie de sus terrenos productivos, por lo que el mercado de la tierra, del trabajo y de los productos se alinea con la creciente capacidad adquisitiva de los actores rurales que concentran la tierra y el capital, generando procesos de debilitamiento de las condiciones campesinas de producción para que la oferta laboral tenga lugar bajo formas de sobreexplotación o, incluso, se prescinda de ella con la creciente dotación tecnológica del agronegocio. Las condiciones de acumulación y concentración de la tierra, más el monopolio del mercado de exportación con las ventajas de los enclaves del agronegocio, impulsan a las instituciones del Estado y del sector privado a debilitar e incluso reducir su apoyo a las fincas campesinas.

## Los cambios en el mercado de trabajo y las condiciones de inserción laboral

Durante los últimos años, la multiplicación y diversificación de actividades económicas en las ciudades de San Juan Nepomuceno y de Santa Rosa del Aguaray dejan suponer una expansión concomitante de la oferta laboral. Ello no implica que dichas oportunidades sean suficientes con respecto a la demanda de empleos, ni tampoco que sean adecuadas en materia de formalización, remuneración y condiciones de trabajo. En este sentido, las dos ciudades en cuestión evolucionan en contextos diferenciados y que generan desafíos variables para las autoridades.

En la comparación de los dos casos de estudio, se colige de los testimonios, además de los datos sobre la densidad demográfica y sobre la magnitud económica, que Santa Rosa del Aguaray dispone de un número más elevado de puestos de trabajo que San Juan Nepomuceno. Mientras que el distrito sampedrano cuenta con una diversificación productiva de mayor envergadura, generando también la aparición de diferentes actividades económicas y ocupaciones diversas, el distrito caazapeño se caracteriza por la concentración de actividades en la agricultura, ganadería y en ciertos nichos de comercio y servicios concentrados en el trabajo independiente, por lo que el comercio constituye el nicho económico predominante de la ciudad, observándose una fuerte presencia de mercaderes agrícolas y de tiendas dedicadas a la venta de instrumentos y utensilios domésticos, así como emprendimientos por cuenta propia, característicos en San Juan, entendidos como emprendedurismo.

Acá hay poca oportunidad laboral, vamos a decir, en cuanto a que se trabaja en emprendedurismo todos los que se capacitan o los que van creciendo profesionalmente; ponen su propio negocio, venden o hacen ventas online, lo que sea, por el hecho de que tenemos pocas industrias y los comercios se manejan más a nivel de familia, de círculos muy íntimos, entonces el trabajo, si no es en la función pública, es difícil; pero emprendedores es lo que tenemos mucho...Y todo lo que sea abunda: lo de comida, artesanía, hortalizas; cada uno sabe lo que es su fuerte, pero, así como te dije, la mayoría opta por empezar su propio negocio (...). (L.M., Servicio Nacional de Promoción Profesional, San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021).

En San Juan, la mano de obra calificada prevalece en el sector público, al tiempo que existe una alta proporción de mano de obra semicalificada y no calificada. Con relación a esto, un número elevado de individuos y familias, que no obtienen empleo e ingresos, dependen de la solidaridad, dando cuenta de una *presión previsional* (Ortiz, 2020), es decir, de una alta demanda de asistencia y de protección por parte del Estado. Por ello, la población en situación de pobreza

es relativamente más extendida (aunque no necesariamente es más crítica).

El mayor dinamismo del mercado de trabajo de Santa Rosa del Aguaray se explica por el peso que tiene la mano de obra calificada -además de la semicalificada- no sólo en el sector público sino, sobre todo y predominantemente, en el sector privado. Además, hay una diversidad de actividades que, incluso en la informalidad, requiere mano de obra y población que se inserte en ellas.

Acá en la ciudad si hay mucho trabajo acá en los negocios trabajan las chicas jóvenes los muchachos como *delivery* de todo un poco, pero trabajan acá tanta necesidad no hay. Santa Rosa no sintió tanto (la pandemia) porque es una comunidad diferente a los demás porque acá hay cosas que hacer acá si trabajas con cualquier cosa te sustentas porque eso hay mucha gente viene gente de Caaguazú, de Ciudad del Este de todas partes se viene acá se migra mucho acá el comercio fundamentalmente es una zona muy comercial el que viene encuentra y algunos ya vienen luego con trabajo porque están los silos y eso. Ellos (los pobres) encuentran trabajo también no es que no encuentran ellos hacen changas salen a carpir a limpiar cualquier cosa hacen comen también no es que ellos no comen solamente que es para comer ese es el problema para el progreso no es para ellos si no tienen plata. (L.D., Madre de familia, ciudad de Santa Rosa, 13 de abril de 2021).

Esto indica la diversidad de perfiles socio-económicos en general, pero también la heterogeneidad que existe en los mismos grupos sociales más desfavorecidos. Se percibe igualmente que los niveles de productividad económica resultarían francamente superiores en la cabecera de distrito de Santa Rosa del Aguaray, y que la autonomía económica de muchos trabajadores es mayor a los de San Juan. En efecto, la existencia de un número más elevado de trabajadores calificados en Santa Rosa (con sus niveles de ingresos asociados) coexiste con un contingente importante de mano de obra no calificada, lo que configura la base de un importante dinamismo económico y de desigualdades sociales más acentuadas que en San Juan. A este respecto, la pobreza en Santa Rosa es más crítica y es desatendida por las solidaridades sociales del territorio (las reciprocidades comunitarias y el mismo Estado, que no alcanza con sus programas sociales).

El mercado de trabajo presenta comportamientos convergentes y otros divergentes en los espacios urbanos y rurales. Por un lado, la desigualdad de los ingresos se caracteriza por la previsibilidad de las actividades que, en uno y otro escenario, comprenden segmentos laborales diferenciados: un segmento formal en el que los trabajadores -con credenciales educativas intermedias- cuentan con contrato formal de trabajo, perciben un salario mínimo, disponen de un seguro médico, y son beneficiarios contribuyentes de fondos de

jubilación<sup>7</sup>; por otro lado, un segmento informal en el que los trabajadores cuentan con bajos niveles educativos, sin contrato de trabajo, percibiendo menos que el salario mínimo y sin seguro médico de asistencia a la salud. Estos rasgos son propios en zonas urbanas y rurales, aunque en los centros urbanos la población económicamente activa en condiciones de formalidad laboral es superior que en las localidades rurales. Las desventajas que la segmentación del mercado de trabajo instala en la economía y la sociedad consisten así en la dispersión de la productividad, la urbanización informal, y la agudez de las desigualdades sociales.

Esto va sin decir que existe un segmento considerable de la población económicamente activa que no percibe ingresos por sus labores (trabajo no remunerado). Ese sector, sobre todo de familiares que emprenden actividades de servicios en el hogar, de cuidado y hasta de producción, sin retribución monetaria, contribuye a la reproducción de las condiciones de pobreza por la doble implicancia en las oportunidades de esos sujetos, a saber, la carencia de ingresos autónomos y por lo tanto la dependencia económica de otros, así como la deserción de procesos de formación educativa y técnica, para incorporar conocimientos y capacidades laboralmente útiles. El sector más representativo de estas condiciones es el de las mujeres. Las limitadas posibilidades de independencia económica las subsume en un cuadro de desprotección e indefensión ante casos de violencia doméstica y de género. Las obligaciones relacionadas con el cuidado de menores y personas mayores frecuentemente limitan las oportunidades de las mujeres para ingresar al ámbito laboral, lo que genera dinámicas de desigualdad al interior de los hogares y perpetúa su posición de dependencia frente a los hombres (Ortiz et al., 2022).

Finalmente, la desigualdad social que el mercado de trabajo genera, con marcadas disparidades de ingresos, con visibles diferencias de condiciones de vida y con profundas brechas de oportunidades entre los grupos sociales, imponen al Estado fuertes responsabilidades de asistencia social cuando éste adolece de reducidas capacidades de financiamiento y, por consiguiente, ofrece prestaciones de baja calidad. Es en este marco que deben entenderse las profundas asimetrías que un modelo económico de heterogeneidad estructural genera en todos los aspectos de la sociedad. Es precisamente en este marco que deben enmarcarse los diagnósticos de políticas públicas para superar la pobreza y la desigualdad.

---

7 O bien los profesionales perciben remuneraciones superiores al salario mínimo.

## **La urbanización, la pauperización y los cambios en los estilos de vida**

La pobreza en la vida social de las localidades genera las condiciones de desarraigo de la población rural, la modificación de sus estilos de vida y la potenciación de condiciones de precariedad, hacinamiento y marginalidad en las zonas urbanas que atraen los flujos de migración rural. El incremento de dichos movimientos migratorios y de estas modalidades de urbanización se encuentra entonces asociado al empobrecimiento de numerosas familias campesinas que, impelidas a subsistir, deciden migrar a las ciudades ampliando el número y la superficie de los asentamientos precarios en la periferia de las urbes, con todas las cargas que esto representa para el poder público en materia de presión sobre el hábitat y los servicios. Un análisis somero a partir de los datos de la cartografía pre-censal de 2012 (INE, 2012), permite estimar que cerca del 10% de los habitantes de las ciudades de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno habitan en espacios estadísticamente considerados como asentamientos.

Hay muchos (asentamientos). Anteriormente se daban las tierras en los asentamientos, ahora la gente vende sus tierras y vienen y compran en los asentamientos o abren nuevos asentamientos: casitas pequeñas y viven así, todos encimados acá en la ciudad, en las orillas; venden comidas, cosas para sobrevivir y hay niños de la calle que piden colaboración en los semáforos para comprar la comida y la gente pobre generalmente tiene muchos hijos y no pueden salir de esa situación porque con muchos hijos tenés que gastar mucho en su alimentación. Sin profesión y sin un trabajo fijo, no podés salir de ese estado. (Los niños) salen a pedir trabajo o hacen por acá... Recién pasaron dos niños que venden comida, son hijos de madre soltera, su papá les dejó y su mamá no tiene trabajo; ellos viven acá cerca en la casa de un familiar y están en situación de pobreza y su mamá no puede salir a trabajar porque no les puede dejar a sus hijos solos... pero en muchas situaciones se quedan los hijos solos. (L.D., Madre de familia., ciudad de Santa Rosa, 13 de abril de 2021).

En definitiva, la principal motivación para la migración rural-urbana es el acceso al empleo para dar lugar a ingresos monetarios, escasos en las zonas rurales de origen. Por otro lado, el acceso a los servicios –y su proximidad– es también uno de los factores más importantes que motivan los movimientos migratorios hacia las áreas urbanas. Hospitales disponibles en las cabeceras distritales, establecimientos educativos que cuentan con todos los niveles de escolarización y otros tipos de servicios, tanto públicos como privados, así como la posibilidad de comercio, constituyen *factores de atracción* de la población a los espacios urbanos, soslayando las condiciones de instalación,

legalidad y habitabilidad. La posibilidad latente de acceso a cualquiera de estas oportunidades en el territorio urbano impulsa a los habitantes del distrito a enfrentar diferentes riesgos, asumiendo que es más ventajoso contrarrestar las eventuales penurias del hábitat citadino que residir lejos de las ciudades, en situaciones de aislamiento y con elevados costos de traslado.

La urbanización debe entenderse también en clave aspiracional y en asociación con los cambios en los modos de vida. La escasa remuneración a la que pueden aspirar los hogares rurales, en especial los que se desenvuelven en las pequeñas fincas de la agricultura familiar campesina, no alcanza para generar los ingresos que la población (en especial los segmentos jóvenes) demanda para sostener estilos de vida que se ajusten a los patrones de consumo de la sociedad contemporánea. Con relación a esto, el costo de movilización en vehículos motorizados (por lo general, motocicletas), la carga financiera de la telefonía celular, la adquisición de indumentaria acorde a las modas urbanas, la asistencia a eventos de sociabilidad (fiestas, festivales, corridas, entre otros), el consumo de alcohol y otros estimulantes, entre otras formas de consumo asociadas al estilo de vida generacional debilitan el arraigo en las localidades rurales de origen y producen la migración rural-urbana.

(La migración) muchas veces (sucede) por la exigencia misma de la sociedad porque los chicos cumplen 10 u 11 años y te exigen que les des un teléfono así, de esta clase, y para comprar de hecho de la chacra es difícil para comprar uno como esto entonces hacen préstamos o pagan en cuotas entonces se ven obligados por las cuentas por las cuotas que pagan entonces con el simple alquiler no les alcanza para vivir porque el costo de vida es alto desde que vino el tema de la moto; hay que cargar combustible hay que mantener...o el saldo para el teléfono, son necesidades básicas ya ahora, no es un lujo. Para qué vamos a decir que es un lujo... no. Todo el mundo tiene teléfono, todo el mundo tienen una moto entonces (el costo de) la vida del campo también se disparó, (...) entonces yo veo y miro mucho por los vecinos que teníamos allá entonces con el alquiler ya no les alcanzaba. (I.O., Administrador de la Municipalidad, San Juan Nepomuceno, 16 de marzo de 2021).

El fenómeno de desarraigo de la población juvenil con respecto al estilo de vida tradicional campesino transcurre a lo largo del curso de inversión de esta misma población en el aumento de sus años de escolarización a través de la educación secundaria y terciaria. No obstante, el trabajo simbólico que se realiza sobre la consecución de méritos académicos y acumulación de credenciales institucionalizadas como vías de salvación de la pobreza sumerge a segmentos pobres en una carrera larga y dificultosa que, todo lo indica, no termina garantizando el acceso al mercado de trabajo ni el retorno en forma de réditos que posibiliten una movilidad social al interior de la estructura de clases.

He’i chupekuéra itúva anive ãga la chéicha peiko peitira hazada la kokuére mba’e. Ikatu hañaicha siquiera pe oficínaipi omba’apomi hañaicha hikuái la orerie. Che peteí la che memby ojerecibi de licenciado, pero ha’éma ndéve, ojopy syva. Un par de aóre ha’e otermina, 5 años. Licenciado en enfermería. Orekopaita la itítulo completo, pero ha’e nomba’apói. Ndaipóri trabajo. (...) Ñande mboriahúrõ, che ha’e, emboestudiarei voi la ñande familia ra’e, porque la trabajo ndaipóri chupekuérape guarã. (D.M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

### **La situación del capital social.**

La exigua protección social de las clases sociales desfavorecidas impone a sus miembros la necesidad de explorar mecanismos alternativos a la institucionalización para garantizar un mínimo de seguridad ante las contingencias. Si bien esto se ha puesto de manifiesto durante la pandemia debido a las características propias de una crisis sanitaria y económica, la llegada tardía e insuficiente de las acciones del poder público es una constante en la historia de la sociedad paraguaya y, con más razón, en la historia reciente del periodo democrático. Esto lleva a que las condiciones de existencia de ciertos grupos sociales estructuren de una manera específica un conjunto de prácticas que les permiten reproducirse socialmente.

Las estrategias colectivas de solidaridad orientadas a la supervivencia o a la transformación social encuentran su principio de existencia en esta movilización de una red duradera de relaciones estables. Las unidades domésticas más exitosas son aquellas que logran una expansión de su capital social por intermedio de la conformación de redes de ayuda mutua o del establecimiento de redes instrumentales, como también a través del incremento del grupo doméstico. Esto favorece una determinada diversificación de los recursos que permite, en mayor o menor medida, minimizar la vulnerabilidad frente a las embestidas de una situación social relativamente impredecible.

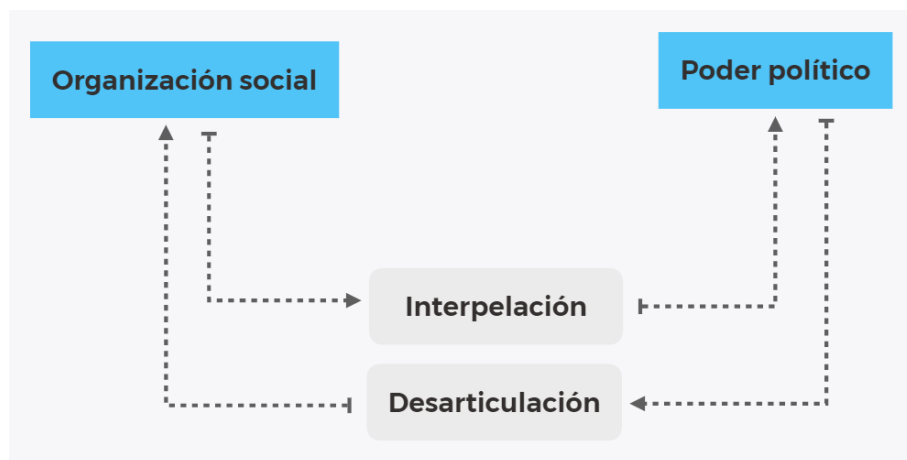
Los lazos de reconocimiento, cercanía física y condiciones de vida comunes actúan, ante situaciones contingentes graves como enfermedades y accidentes, como un microsistema de protección ante la indefensión institucionalizada. Ore orerasýrõ hína, ko’ápe ore comunidadpe oí urgente ihasyetáva, oikotevé ha onecesa plátare, ápe ore comunidadháicha rojapo actividad. Romoí pe platami hína pe onecesitáva, ore péicha. Rojapo a veces torneo de vóley, torneo de truco o alguna fiestita. Ko’ãga ndojeikatuvéi ojejapo porque oí ko pandemia. Ore rapicha onecesitáva... ijetu’uvéntema upéa; ijetu’uvéntema (M.O., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

Los bienes y servicios que el capital social permite intercambiar son de naturaleza diversa: las redes de intercambio que se utilizan para promover estrategias de movilidad –social y/o geográfica– transportan información sobre oportunidades de empleo o de residencia, orientaciones para la vida urbana, préstamos (de herramientas, dinero, etc.), servicios (ayuda en la construcción de viviendas, cuidado de niños, etc.), trámites burocráticos, entre otros. Al interior de las unidades domésticas el intercambio puede considerarse entre iguales, donde la reciprocidad se halla en forma más o menos simétrica; sin embargo, existe otro tipo de relaciones entre miembros emparentados, a saber, la relación patrón/empleado, que sirve, en muchos casos, para establecer una pequeña unidad de producción. Este último tipo se encuentra, por ejemplo, en la cabecera del distrito de San Juan Nepomuceno, donde el funcionamiento de pequeños comercios se conduce por la gestión familiar, sin absorber la fuerza de trabajo externa a las relaciones de parentesco.

No obstante, la sostenibilidad de estas organizaciones está permanentemente condicionada por el reconocimiento y apoyo del Estado. La autonomía de estas organizaciones posee un punto límite, en la medida en que su potenciación requiere la legitimación burocrática y legal de las iniciativas comunitarias, como, también y, sobre todo, el acompañamiento institucional territorialmente ubicado que favorezca una verdadera relación estrecha sustentada en la asistencia técnica y económica. Sobre esto, los comités contienen propiedades capaces de establecer un campo de posibilidades objetivas, aun cuando sus lógicas propias de organización posean especificidades ligadas a los tipos de grupos y zonas de residencia. Por ejemplo, en los grupos económicamente desfavorecidos la apelación al capital social se halla mayormente ligada a las relaciones familiares de parentesco, mientras que en los grupos sociales con mayor capacidad adquisitiva el capital social se moviliza sobre la base de relaciones profesionales, contactos políticos y amistades del mismo rango o, en suma, grupos de personas con rasgos relativamente homogéneos con tendencia a evitar los grupos inferiores, si no es sobre las vías de una relación asimétrica.

Las organizaciones sociales, por su sola existencia, constituyen una interpelación al poder público, en la medida en que demandan -de modo coordinado o no- la satisfacción de necesidades sociales y el acceso a derechos. Por su parte, el campo burocrático, entendido como la organización estatal de administración y dominio no está completamente racionalizado, lo que implica que el funcionamiento de las instituciones presenta un margen de maniobra suficientemente amplio para que dependa de la impronta personal de los funcionarios y autoridades transitorias. La *participación legítima* se concibe por estos como la influencia sobre las relaciones de fuerza, por lo que las acciones colectivas representan un problema cuando logran cuestionar dicha influencia. El poder fáctico, por lo tanto, moviliza siempre una réplica para descompensar las organizaciones.

**Figura 3.** Flujo de la interacción social e institucional entre actores y poder político.



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas del trabajo de campo.

Esto no es menor, ya que la demanda social organizada requiere, para cumplir su propósito de acceder a derechos, su permanencia a través del tiempo. Sin embargo, los tiempos de la política electoral partidaria permea el campo burocrático y trastoca las necesidades sociales en oportunidades para la obtención de réditos políticos a través de la figura de la prebenda y la asistencia clientelar. Más sencillamente, la autonomía de las organizaciones sociales, en el momento en que alcanza su punto límite de sostenibilidad, se encuentra amenazada por las contraprestaciones a las que se ven exigidas en la medida en que requieran un reconocimiento legal y burocrático que les permita acceder a apoyo técnico y/o económico. En tanto las disputas electorales configuren el funcionamiento de las instituciones, las organizaciones sociales encuentran fuertes obstáculos que amenazan su continuidad y provocan su desaparición.

Estuve trabajando en la Fundación Norma que era dirigida por mujeres. Los políticos también le quitaron todo. El Congreso le había dado un presupuesto a la fundación, se trabajó muy bien en la parte social, en la parte cívica, en la formación de líderes. En la capacitación trabajamos con PROMUR, con Altervida y muchas organizaciones a nivel país. Pero se fueron cortando, cortando y *opa*, se termina. Y siempre hay intentos, pero así algo fuerte que sobreviva, que vaya creciendo y que se potencie no hay. (E.M., San Juan Nepomuceno, 16 de marzo de 2021).

Además, la categoría de género permite atravesar capas superficiales y revelar otros factores que actúan como condiciones para la organización social. Al respecto, es remarcable el carácter patriarcal que reviste, sobre todo en las zonas rurales de Santa Rosa del Aguaray, la posibilidad de tomar la palabra en público y la participación en los círculos comunitarios. Si bien las mujeres dedican gran parte de su tiempo a la conservación del capital social (compartiendo alimentos, recordando fechas festivas como los cumpleaños, emprendiendo visitas espontáneas), nada permite suponer que ellas sean las encargadas de decidir los tiempos y modos de su inversión, con menor razón cuando esa decisión lleva implícitas implicancias políticas.

Si las mujeres tenemos un grupo, va a ser mejor si trabajamos entre mujeres. Porque sabemos que, como mujeres, vamos a poder planear muchas cosas para hacer y con los hombres, si nos mezclamos, muchas veces no podés decir lo que querés decir. Como mujeres, muchas veces, tenemos vergüenza para decir lo que sentimos frente a los hombres si no es nuestra pareja, por ejemplo. Pero podemos hacer muchas cosas y vamos a hacer; si hay organización nos vamos a ayudar, pero es más fácil si hablamos entre mujeres, porque muchas veces hay personas que tienen vergüenza, quieren decir algo y no se animan. Y por eso como mujeres tenemos que organizarnos para hacer algo. (D.R., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021).

La institucionalización de las estrategias de reproducción sustentadas sobre el capital social puede derivar, por acción u omisión, en una *desactivación política de la colectividad*. Esta consiste en el tratamiento de la demanda organizada de la población por el poder público, cuyo rasgo más característico es la neutralización de la fuerza política colectiva por intermedio de dádivas clientelistas de asistencia individualizada e individualizante. Aunado a esto, cuando el poder político busca proscribir las organizaciones sociales que cuestionen su legitimidad, su estrategia discursiva consiste en emparentar el capital social movilizado con el capital político potencial y categorizar las acciones colectivas de demanda (reuniones, manifestaciones) como acciones manipuladas por intereses ajenos a la causa.

## Conclusiones

Los territorios están llamados a adquirir nuevas configuraciones: la intensificación reciente de los flujos migratorios desde al campo a la ciudad atestiguan de esta realidad. Menos conocidos y estudiados, los flujos entre áreas urbanas a otras áreas urbanas también constituyen una de las manifestaciones del proceso de urbanización y de modificación paulatina del entramado urbano nacional. Ineluctable, el fenómeno de urbanización resulta de la conjunción de múltiples factores, entre los que se destacan

simultáneamente el desarraigo rural y el surgimiento de nuevas aspiraciones sociales más ligadas a la vida urbana. En numerosos municipios del país, el crecimiento demográfico intenso de las urbes requiere una atención creciente a las políticas de equipamiento urbano.

Entre los hallazgos que conciernen los distritos de estudio, las tendencias generales de la pobreza son compartidas por ambos, aunque cada uno tiene algunas especificidades. En Santa Rosa, las ocupaciones económicas que implican puestos de trabajo en condiciones de formalidad, de remuneraciones cuyos montos son de, al menos, el salario legal mínimo vigente, más un aporte previsional son escasas respecto de los puestos de trabajo sin esas condiciones. No obstante, unos y otros incluyen a mayor número de trabajadores de la población económicamente activa de la cabecera distrital, permitiendo ingresos monetarios para una parte considerable de aquellos que buscan los medios. En contrapartida, en San Juan Nepomuceno una proporción importante de la población económicamente activa no se inserta en el mercado de trabajo ni siquiera en condiciones de informalidad con ingresos irrisorios, a causa de los rasgos de la economía local con bajo dinamismo, lo que hace menos atractiva la migración rural-urbana, siendo menos significativos los flujos en cuestión.

Precisamente, en lo que respecta a la organización territorial de las políticas públicas, una de las condiciones incuestionablemente difíciles para la implementación de una iniciativa de política social territorial es la concentración de la gestión del acceso a los derechos en los centros urbanos. Al respecto, los dispositivos públicos de atención social presentan la característica de su localización administrativa en las cabeceras distritales, donde la gestión de los programas sociales no logra una llegada a las localidades con suficiente regularidad. Por lo mismo, hay una escasa interacción de los agentes estatales con los usuarios (familias y comunidades). Y, un tema crucial: el acceso a los derechos establecidos por los programas implica costos para las familias debido a los ineludibles traslados a la ciudad. Este escenario, en la concepción de los actores, conlleva dos principales problemas: la concentración de los recursos y del poder en el centro urbano, así como la distancia social entre las familias y las instituciones.

Estos factores generan las condiciones de posibilidad para una lógica clientelar de la política social, aún vigente, a pesar de los esfuerzos de las instituciones por introducir criterios técnicos en la identificación y selección de los usuarios de los programas sociales. En varias localidades de ambos distritos de estudio, muchas familias fueron incluidas según la pertenencia a los grupos de lealtad partidaria a políticos de turno, en especial de los intendentes y funcionarios de los municipios. Del mismo modo, en esas localidades muchos hogares no fueron incluidos en los programas de transferencias condicionadas por razones presumiblemente políticas.

Estos procesos generan en los actores una desconfianza sobre las motivaciones de los decisores públicos, lo que altera la participación de los usuarios de las políticas sociales en el ejercicio de sus derechos, y la interpelación a la gestión pública para el elevamiento de la calidad de los servicios. En efecto, la escasa confianza social en las instituciones restringe o incluso impide la *apropiación social de las políticas públicas* sentando las bases para un escaso o nulo control ciudadano de su administración e implementación. Este margen del que disponen los políticos, dejado –por acción u omisión– por los actores, es la condición de posibilidad de continuidad de la lógica patrimonialista y clientelista de las políticas sociales.

De este modo, la desconfianza hacia las instituciones está enraizada en la desconfianza social que existe entre los mismos actores en el territorio. En este sentido, los procesos expulsivos de la población rural hacia los centros urbanos y, en consecuencia, el crecimiento de los asentamientos urbanos informales acentúa la reserva que los pobladores establecidos, especialmente, tienen respecto de los recién llegados y marginados. Además, la debilidad de la confianza social repercute en la solidaridad social, factor crucial para enfrentar las condiciones de desprotección y pobreza en los territorios con altos niveles de exposición a riesgos socioeconómicos. La diversidad de perfiles socioeconómicos en presencia y su distribución en el espacio geográfico dan cuenta de una paulatina concentración demográfica en las ciudades, donde pareciera también incrementarse la heterogeneidad de grupos sociales, cada uno con sus respectivas características socio-económicas, identidades, estrategias, y estilos de vida. Ante este escenario, las políticas públicas tienen ante sí el inmenso desafío de territorializar sus intervenciones para atender los retos de las ciudades, las cuales adoptan trayectorias muy diferenciadas. Por otra parte, los poderes públicos deberán encargarse de atender el devenir de las áreas rurales que serán numerosas en experimentar procesos de depreciación demográfica, pero que de ninguna manera sabrían ser abandonadas a su suerte. Para lograrlo, se deberá repensar las modalidades de distribución de una paleta completa de servicios públicos de proximidad en localidades rurales estratégicamente situadas, y garantizar allí las condiciones de una vida digna, lo que pasará también por la diversificación de las oportunidades laborales y las posibilidades de mejorar los niveles de ingresos. En este afán, el aumento de las transferencias monetarias condicionadas, y el rescate del modelo secular de la agricultura campesina, o cuanto menos, fomentar la actividad agrícola de pequeña escala y de proximidad, constituyen sin dudas primeros pasos ineludibles. El crecimiento de las ciudades ofrece renovadas oportunidades para este último objetivo: los circuitos cortos de comercialización deberán ciertamente ser acompañados por esfuerzos reales por mejorar el acceso a los mercados, al acompañamiento técnico, al acceso a capital, y a insumos adaptados para una producción responsable.

La debilidad de los municipios para encarar, en uso de sus facultades, las acciones de convergencia institucional y el seguimiento de las instancias de articulación, rinden difícil las iniciativas contingentes, y los actores sociales se encuentran desorientados y con descreimiento en las entidades de la oferta pública al tramitar sus demandas.

### Referencias Bibliográficas

- Berger, P. L., y Luckman T. (1996). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires (S. Zuleta, Trad.; 1ª Ed en español 1968). Amorrortu.
- Bourdieu P. (2008). *El sentido práctico*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2000). ¿Cómo se hace una clase social? Sobre la existencia teórica y práctica de los grupos. En Poder, derecho y clases sociales (pp. 101-130). Desclée de Brouwer.
- Cabello, J., y Ayala, O. (2020). *Desamparo, crisis alimentaria, desalojos: rastros de la violencia hacia pueblos indígenas*. Tierraviva – CODEHUPY. [https://ddhh2020.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2020/12/IGUALDAD-Pueblos-indigenas\\_\\_WEB.pdf](https://ddhh2020.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2020/12/IGUALDAD-Pueblos-indigenas__WEB.pdf)
- Elias N. y Scotson J. (2016). *Establecidos y marginados. Estudios sobre problemas comunitarios*. México, Fondo de Cultura Económica. <https://urbanitasite.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/11/elias-y-scotson-establecidos-y-marginados.pdf>
- Elias N. (2012). *Sociología fundamental*. GEDISA.
- Goetz, K. (2019). Les dynamiques contemporaines du processus d'urbanisation au Paraguay. *Problèmes d'Amérique Latine*, (115)4, 37–62.
- Instituto Nacional de Estadística (2015). *Proyección de la población por sexo y edad, según distritos 2000-2025. Revisión 2015*. INE. <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=143>
- Kessler, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial: reflexiones a partir de un caso particular. Espacios en blanco. Revista de educación, 22(1), 165-198. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384539804007>

- Ortiz L., Rojas S. y Goetz K. (2021). *La vulnerabilidad ante la incertidumbre. La situación de la población infantil y adolescente en Paraguay durante la pandemia de coronavirus*. Arandurâ/ICSO. [https://icso.org.py/sitio/wp-content/uploads/2021/07/La-vulnerabilidad-ante-la-incertidumbre\\_web.pdf](https://icso.org.py/sitio/wp-content/uploads/2021/07/La-vulnerabilidad-ante-la-incertidumbre_web.pdf)
- Ortiz, L., Goetz, K., y Rojas, S. (2022). *Política social en perspectiva territorial: Un diagnóstico en torno a la institucionalización de espacios para el diálogo social*. Ministerio de Desarrollo Social con apoyo de GIZ Paraguay.
- Ortiz L. (2020). Estructura fiscal y protección social. Economía política de los privilegios en Paraguay. *Revista Kera Yvoty*, 5, 11-23. <https://doi.org/10.54549/ky.5.2020.11>
- Ortiz L. (Coord.). (2016). *Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*. CEADUC/CLACSO/ICSO. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20161114051656/DESIGUALDAD\\_Y\\_CLASES\\_SOCIALES.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20161114051656/DESIGUALDAD_Y_CLASES_SOCIALES.pdf)
- Ortiz L., Goetz K. y Gache C. (2017). *Educación y Territorio. Desigualdad y segregación educativa en el área metropolitana de Asunción*. CEADUC.
- Rojas Villagra, L., y Areco, A. (2017). *Las colonias campesinas en el Paraguay* [Trabajo académico]. BASE-IS. [https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2018/03/2017Dic\\_Las-Colonias-del-Indert1.pdf](https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2018/03/2017Dic_Las-Colonias-del-Indert1.pdf)
- Serafini V., Borda D., Imas V., Cresta J. y García L. (2019). *Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo*. CADEP. <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/pobreza-en-Paraguay-web.pdf>
- Svampa M., (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI.
- Zoomers, E. y Kleinpenning, J. (1990). Colonización interna y desarrollo rural: el caso del Paraguay. *Revista Geográfica*, 112, 109-125. <http://www.jstor.org/stable/40992620>
- Zavattiero C. (2022). *La economía política de la protección social en Paraguay*. OIT. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/995218754902676>

Zavattiero, C., Imas, V., y Serafini, V. (2021). *Jóvenes rurales y agricultura familiar campesina en el Paraguay*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Jo%CC%81venes-Rurales-y-Agricultura-Familiar-Campesina-en-el-Paraguay-Zavattiero-Imas-y-Serafini-Cadep-2021..pdf>