



POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA TERRITORIAL

UN DIAGNÓSTICO EN TORNO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN
DE ESPACIOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



Implementada por:



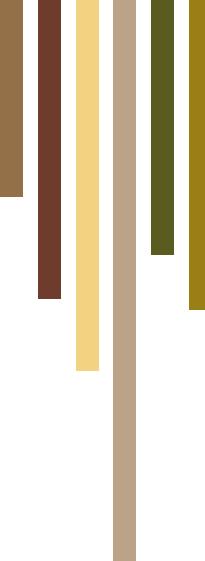
Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**



Secretaría
**TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL**



*Paraguay
de la gente*



POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA TERRITORIAL

UN DIAGNÓSTICO EN TORNO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN
DE ESPACIOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

LUIS ORTIZ
KEVIN GOETZ
SERGIO ROJAS

Con la coautoría de:
LAURA BARRIOS
ROSANA CABALLERO
LUZ BENÍTEZ

Política Social en Perspectiva Territorial

Un diagnóstico en torno a la institucionalización de espacios para el diálogo social

Autoridades

Mario Alberto Varela Cardozo, Ministro del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

Barbara Krause, Representante de la Dirección Residente Paraguay de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ Paraguay)

Responsables del Proyecto Pytyvō Porāve – Mejores servicios para las familias participantes de los programas sociales

Cayo Roberto Cáceres Silva, Viceministro de Políticas Sociales, MDS

María Ignacia Jiménez, GIZ Chile

Myrian Mello, GIZ Paraguay

Coordinación del Diagnóstico por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

Laura Barrios, Directora de Diseño y Planificación

Rosana Caballero, Jefa de Articulación Intersectorial

Luz Benítez, Jefa de Diseño de Políticas

Autores de la Investigación por el Instituto de Ciencias Sociales (ICSO)

Luis Ortiz, Coordinador e Investigador

Kevin Goetz, Investigador

Sergio Rojas, Investigador

Publicado por:

El Ministerio de Desarrollo Social con el apoyo de la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en el marco del Proyecto de Cooperación Triangular Paraguay - Chile - Alemania "Pytyvō Porāve – Mejores servicios para las familias participantes de los programas sociales".

Edición

Luis Ortiz

Sergio Rojas

Diseño gráfico - Diseño de tapa

Jorge Almada-Toñánez

ISBN

978-99967-979-6-5

Las ideas vertidas en el texto son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen la línea institucional de la GIZ.

Este estudio ha incluido el enfoque de género en todas sus etapas y ha realizado esfuerzos por utilizar lenguaje inclusivo, pero por cuestiones de sobrecarga gráfica se ha optado por emplear el masculino genérico para referirse a varones y mujeres.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

Febrero, 2022

Índice

Presentación

Mario Alberto Varela Cardozo, Ministro de Desarrollo Social 11

Presentación

Barbara Krause, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 13

Presentación

Luis Kevin Goetz Bernou, Director del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) 15

Prólogo

Cayo Roberto Cáceres Silva, Viceministro de Desarrollo Social 17

Introducción

1. Marco teórico-metodológico 23

 1.1. Introducción teórica 23

 1.2. Técnicas de relevamiento de información 27

 1.2.1. La entrevista 27

 1.2.2. La información estadística 29

 1.3. Criterios de selección de localidades 29

2. Configuración territorial de los municipios de estudio 33

 2.1. Primeras aproximaciones espaciales
 de los municipios: superficie, población
 y densidad demográfica 34

 2.2. El carácter “descentralizado” de las cabeceras distritales
 y el patrón predominante de dispersión rural 41

 2.3. Formas y estructuras de la ocupación humana 52

 2.4. Geografía de los equipamientos y servicios públicos
 en los territorios 60

3.	El bienestar, la desigualdad y la pobreza	69
3.1.	Crisis y descomposición de la economía campesina.....	69
3.2.	La pobreza rural, los cambios en los estilos de vida y la expulsión social	79
3.3.	Las dinámicas de los asentamientos urbanos y del mercado de trabajo.....	88
3.4.	La situación del capital social.....	91
3.5.	Alcances y límites de la política pública vigente	101
3.5.1.	La difícil articulación de los servicios y la escasez de recursos	102
3.5.2.	El insuficiente impulso del desarrollo socio-económico: entre carencia de recursos y falta de ambición política	104
3.5.3.	Los inminentes cambios de equilibrios en la estructura territorial y la readaptación necesaria de los dispositivos públicos	108
4.	Condiciones para la instalación de los espacios para el diálogo social	111
4.1.	Factores estructurales e institucionales	111
4.2.	Confianza en el poder público.....	120
4.3.	Despliegue y coordinación territorial de las políticas sociales	129
	Conclusiones.....	135
	Lineamientos y Recomendaciones para la instalación de una política social con enfoque territorial.....	143
I.	Acción participativa y capital social: elementos para una apropiación social de las políticas públicas.....	145
II.	Una propuesta de dispositivo territorializado para los espacios para el diálogo social	151

III. Lineamientos para la articulación y la coordinación de la acción pública.....	159
Referencias bibliográficas	163
Anexos	165
Anexo 1. Guías de entrevista	165
Anexo 2. Listado de entrevistados	168

Lista de Tablas

Tabla 1: Comparación de la superficie de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, respecto de los demás municipios del país	34
Tabla 2: Comparación de la población y densidad demográfica de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, respecto de los municipios del país.....	37
Tabla 3: Distribución de las fincas agropecuarias por tamaño, en Santa Rosa del Aguaray, en 2008	47
Tabla 4: Distribución de las fincas agropecuarias por tamaño, en San Juan Nepomuceno, en 2008	48
Tabla 5: Distribución de los establecimientos educativos del municipio de Santa Rosa del Aguaray según cantidad de matriculados, en 2020	63
Tabla 6. Distribución de los establecimientos educativos del municipio de San Juan Nepomuceno, según cantidad de matriculados, en 2020	63
Tabla 7. Propuesta referencial de red de locales de atención social en los municipios.....	153

Lista de Mapas

Mapa 1: Distribución de la población, por distrito, en 2021	36
Mapa 2: Densidad demográfica por distrito, en 2021	38
Mapa 3: Porcentaje de hogares en situación de pobreza, por distrito, en 2012.....	40
Mapa 4: Porcentaje de hogares en situación de pobreza en Santa Rosa del Aguaray	50
Mapa 5: Porcentaje de hogares en situación de pobreza en San Juan Nepomuceno	51
Mapa 6: Cantidad de viviendas en un área de 5km alrededor de los establecimientos de salud en Santa Rosa del Aguaray.....	64
Mapa 7: Matriculados en instituciones educativas en Santa Rosa del Aguaray.....	65
Mapa 8: Cantidad de viviendas en un área de 5km alrededor de los establecimientos de salud en San Juan Nepomuceno	66
Mapa 9: Matriculados en instituciones educativas en San Juan Nepomuceno	67
Mapa 10: Comunidades indígenas en Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno	87
Mapa 11: Ilustración de distribución de redes de CLAS en el dpto. de San Pedro	154
Mapa 12: Ilustración de distribución de redes de CLAS en el dpto. de Caazapá	155

Lista de Esquemas cartográficos

Esquema cartográfico 1: El carácter “descentrado” de la cabecera distrital de Santa Rosa del Aguaray	44
Esquema cartográfico 2: El carácter “descentrado” de la cabecera distrital de San Juan Nepomuceno.....	45

Esquema cartográfico 3: Distribución geográfica
aproximada de la población en Santa Rosa del Aguaray 56

Esquema cartográfico 4: Distribución geográfica aproximada
de la población en San Juan Nepomuceno 59

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Evolución del peso demográfico de los municipios
de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno,
entre 1950 y 2021 53

Gráfico 2: Distribución aproximada de la población en
Santa Rosa del Aguaray 55

Gráfico 3: Distribución aproximada de la población en
San Juan Nepomuceno 58

Lista de Cuadros

Cuadro 1: Organización social y contestación de la legitimidad 97



Presentación

El presente estudio constituye un aporte a la tarea sostenida que durante años nuestro ministerio, anteriormente Secretaría de Acción Social, ha venido realizando en el marco de su intervención institucional para contribuir a la reducción de las condiciones que profundizan las desigualdades sociales en Paraguay.

A partir de su creación como Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en el año 2018, se abre a un nuevo escenario para reflexionar los ámbitos y el alcance de la política social, exigiendo generar nuevas propuestas que permitan recuperar la importancia de las acciones articuladas, sustentadas en diagnósticos que visibilicen las vulnerabilidades sociales e institucionales y que exijan atender las causas con intervenciones dirigidas y sostenidas.

Los resultados de esta investigación formulan planteamientos que implican reconfigurar las acciones desde el Ministerio de Desarrollo Social, asumiendo estrategias alternativas para la actuación pública que favorezcan la gobernanza política y social en el marco de su mandato (Ley Nº 6137/2018) de mejorar la calidad de vida de la población a través de políticas de desarrollo e inclusión económica y social, fundadas en los principios y valores del respeto a los derechos humanos, la justicia social, la equidad, la inclusión, la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la participación social.

Mario Alberto Varela Cardozo
Ministro de Desarrollo Social

Presentación

La generación y el intercambio de conocimientos, junto con el desarrollo de capacidades nacionales, constituyen pilares fundamentales de la cooperación triangular que desde la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ*), encomendada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ*) a través del Fondo Regional de Cooperación, se está implementando con asociados de América Latina y el Caribe.

El Proyecto de Cooperación Triangular “Pytyvõ Poräve – Mejores Servicios para las Familias Participantes de los Programas Sociales”, en cuyo marco se emprende esta publicación, forma parte de otras estrategias de cooperación planificadas e implementadas con el Ministerio de Desarrollo Social, tales como la articulación con el proyecto bilateral FortaleceRES.

La publicación **Política Social en Perspectiva Territorial. Un Diagnóstico en torno a la institucionalización de espacios para el diálogo social**, es uno de los resultados del proyecto de cooperación triangular que está finalizando. El estudio deja aportes relevantes para seguir avanzando en la construcción de políticas sociales de protección social basada en evidencias y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la desafiante misión de contribuir al desarrollo social equitativo de personas, familias y comunidades.

Desde la Cooperación Técnica Alemana auguramos continuar en la profundización del trabajo conjunto de cooperación en post de un desarrollo social bajo el lema de que ¡Que a nadie deje atrás!

Barbara Krause
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Presentación

El estudio que presentamos a continuación es producto de una investigación llevada a cabo por un equipo del Instituto de Ciencias Sociales, en cooperación triangular con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ). El principal propósito de este trabajo ha sido ofrecer un marco de comprensión de las condiciones sociales, territoriales y económicas para el diseño e implementación de las políticas sociales concebidas para la superación de la pobreza. Sobre todo, el abordaje ha buscado conocer los condicionamientos para la implementación de las unidades locales de atención social, denominadas institucionalmente como Centros Locales de Atención Social (CLAS).

Este libro reúne, a través de un enfoque que vincula herramientas investigativas propias de la geografía y la sociología, elementos sumamente interesantes y exhaustivos para instituir una relación estrecha entre los conocimientos que producen nuestras disciplinas y el planteamiento de políticas sociales basadas en evidencia empírica. En tanto los objetivos han sido, por una parte, movilizar una estrategia de relevamiento de información pertinente y oportuna para los fines de la política social, como, por la otra, conocer y proyectar las condiciones de implementación de la estrategia local de desarrollo social por medio de unidades locales de articulación entre diferentes sectores de la sociedad, el trabajo evidencia unos hallazgos sólidos y esclarecedores con respecto a la situación social en los territorios.

Al emprender la investigación en los distritos de Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno, el estudio da cuenta de propiedades específicas entre distritos y al interior de ellos que toda política social debe tener en cuenta en su propósito de aumentar el acceso a los bienes y servicios de la oferta pública. En ese sentido, el libro hace ver de qué modo las diferencias geográficas, sociales y culturales configuran espacios de posibilidades que distan de ser homogéneos y estáticos. Antes bien, estos espacios constituyen terrenos dinámicos de disputas y redefiniciones en torno al acceso al bienestar y la promoción social.

El estudio demuestra el rendimiento fecundo del método comparativo en el análisis propuesto, ya que ello ha permitido encontrar semejanzas entre unos grupos sociales y otros, sea al interior de un distrito o entre distritos, pero, sobre todo, ha puesto en mayor relieve las diferencias que determinan los niveles de calidad de vida y bienestar. Sin dudas, los procesos de concentración de recursos se encuentran afectando profundamente los trayectos -simultáneamente geográficos y sociales- de las poblaciones, donde los efectos del modo de producción, de las características del mercado de trabajo y de la acción pública definen el acceso a las oportunidades en el mundo social.

Un aporte fundamental de la investigación consiste en dar cuenta no sólo de las características de la demanda social y de la oferta de servicios, sino, al mismo tiempo, en ofrecer un análisis sobre los factores y condicionantes para una apropiación social de las políticas públicas, hoy profundamente rezagada. Y esto se ha conseguido exponiendo los determinantes socioespaciales que favorecen el desenvolvimiento de los actores sociales y el funcionamiento de los servicios de la oferta pública, así como las dificultades de desplazamiento y desempeño de las instituciones. Con este enfoque, la investigación construye una matriz de lectura del espacio real de interacciones entre los actores sociales y las instituciones.

Por todo esto, las condiciones de instalación de una política social exigen tener en cuenta los factores estructurales e institucionales que promueven su implementación, así como examinar las características de la confianza en el poder público que fortalezcan la participación comunitaria. Además de estos elementos, la perspectiva territorial da cuenta de los factores geográficos que requieren considerarse para que aquella iniciativa encuentre posibilidades objetivas de eficacia.

Finalmente, el Instituto de Ciencias Sociales (ICSO Paraguay) considera oportuna la publicación de los resultados de esta investigación, ya que aquí se pueden encontrar fundamentos, datos empíricos y perspectivas teóricas para vislumbrar y encarar nuevas estrategias de reducción de la pobreza. Asimismo, sostenemos que esta publicación contribuirá también al debate académico acerca de los conocimientos que producen las ciencias sociales paraguayas.

Luis Kevin Goetz Bernou
Director del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO)

Prólogo

El trabajo que se presenta a continuación se inscribe como parte del proyecto de cooperación triangular Pytyvõ Poräve – Mejores servicios para las familias participantes de los programas sociales implementado conjuntamente por Paraguay, Chile y Alemania. Como tal, tiene por objetivo fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social para mejorar la planificación, el monitoreo, la evaluación, la investigación y el desarrollo de las capacidades institucionales con énfasis en procesos de revisión y mejora de los programas nacionales Tekoporã y Tenonderã, aportando al análisis de las metodologías de apoyo sociofamiliar a los hogares beneficiarios y a la articulación de las políticas públicas y acciones interinstitucionales.

En ese sentido, la investigación aporta numerosos elementos para comprender las demandas sociales en torno al propósito de superación de la pobreza. Por ejemplo, las brechas alrededor del bienestar se han profundizado en ciertos grupos poblacionales, como la niñez y adolescencia, las mujeres, la población campesina e indígena y, en concomitancia, la agricultura familiar campesina. Este estado de cosas exige políticas sociales mucho más atentas a las especificidades de los territorios, de los grupos sociales y de los contextos históricos que los atraviesan.

Los hallazgos de la investigación que aquí presentamos dan cuenta de esas propiedades específicas de dos territorios principales donde se ha desarrollado el estudio, a saber, Santa Rosa del Aguaray, del departamento de San Pedro, y San Juan Nepomuceno, del departamento de Caazapá. Ambos territorios revisten crucial importancia, pues son parte de la implementación de una política de protección social a nivel nacional.

Algunos resultados sugieren que la intervención estatal debe ser replanteada a los efectos de fortalecer tanto la integración como la articulación entre políticas sociales, por un lado, y entre instituciones, por el otro. En efecto, este desafío es considerado por el Ministerio de Desarrollo Social como ineludible, en tanto sostenemos que es el camino más seguro para lograr el impacto deseado en la reducción de la pobreza y en el cumpli-

miento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el compromiso de no dejar a nadie atrás.

Principalmente, el estudio no sólo ofrece elementos para comprender los retos de las políticas sociales, sino que profundiza en las condiciones sociales, económicas y culturales para implementación de espacios para el diálogo social, denominados Centros Locales de Atención Social (CLAS), dentro del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza Jajapo Paraguay. Este plan nacional es concebido como un instrumento de planificación y gestión, planteando la llegada integral y ordenada de las intervenciones sociales, poniendo especial énfasis en favorecer la acción comprometida y participativa de la gente, sean actores estratégicos estatales, privados y/o de la sociedad civil, a nivel central, departamental y territorial.

Los Centros Locales de Atención Social, por su parte, buscan constituirse como un espacio para el diálogo social de suma importancia en la articulación de las ofertas públicas, promoviendo la equidad en el acceso a las prestaciones sociales a nivel territorial, por medio del trabajo coordinado con el gobierno local y los demás sectores sociales. Este acercamiento a los territorios a través del CLAS pretende impulsar una optimización de los recursos económicos y humanos, potenciando la llegada de las políticas sociales al fundamentarse en las demandas sociales de la población.

Por todo esto, el libro que aquí presentamos se erige como una especie de faro que arroja luz en el camino que queda por transitar. Camino siniuso, sin dudas, pero transitarlo, creemos con convicción, contribuirá a superar el principal problema identificado al interior de nuestras poblaciones, vale decir, el limitado acceso a los bienes y servicios de protección social, inclusión económica y promoción social, necesarios para la calidad de vida de la población.

Los datos, relatos, informaciones y análisis que se hallan en este trabajo dan cuenta de una exhaustividad en el abordaje del problema. En este marco, estos elementos representan, para toda política social, insumos sumamente útiles para calibrar sus acciones y expandir sus alcances. Por ejemplo, acceder a los puntos de vista y testimonios de personas de la sociedad civil ayudará a los agentes territoriales, encargados de dinamizar los CLAS, a mejorar su relacionamiento con la población, al mismo tiempo que impulsará la habilitación de un espacio adecuado de participación comunitaria en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

Prólogo

Al investigar las condiciones sociales y las situaciones locales en los dos distritos del país mencionados más arriba, el trabajo ha logrado ofrecer, de manera exhaustiva, las características y los factores que favorecerían la implementación de las unidades locales de desarrollo social traducidas institucionalmente en los Centros Locales de Atención Social (CLAS). Pero el estudio no se restringe a la implementación de los CLAS: este libro se erige como un insumo más amplio para toda propuesta de coordinación y articulación de las políticas sociales, así como para todo intento de potenciar la incidencia de los programas en el territorio por la apropiación de los actores de las oportunidades disponibles.

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) celebra los resultados alcanzados en conjunto con el Instituto de Ciencias Sociales (ICSO Paraguay) y la Cooperación Alemana de Desarrollo (GIZ), que se tornan visibles en el presente material. Al mismo tiempo, auguramos que los conocimientos que brindan las ciencias sociales puedan seguir insertándose en este espacio fecundo de colaboración, intercambios y discusiones, con el objetivo claro de contribuir al mejoramiento y desarrollo de la sociedad paraguaya, sobre la base de la superación de la pobreza y la promoción social.

Cayo Roberto Cáceres Silva
Viceministro de Desarrollo Social

Introducción

El presente libro constituye el resultado de una investigación realizada por el Instituto de Ciencias Sociales (ICSO), en el marco de la consultoría “Apoyo al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para la implementación del modelo de intervención orientado a la institucionalización de los Centros Locales de Atención Social (CLAS)”, que fue posible mediante una cooperación entre la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), cuyo principal objetivo fue el conocimiento y la proyección de las condiciones de instalación de una política social para la superación de la pobreza, con enfoque territorial.

El trabajo movilizó una serie de perspectivas, tanto teóricas como metodológicas, poniendo el acento en el conocimiento comparado de dos distritos de Paraguay, de manera a entender sus estructuras y procesos sociales, así como los factores políticos e institucionales que están en la base de la pobreza y la exclusión social, así como de la dificultad de las políticas públicas para lograr niveles extendidos de bienestar y de calidad de vida.

El abordaje de la investigación se concentró en una llegada a los territorios para entrevistas y observación a diferentes actores sociales en sus respectivos espacios de vida, apuntalando una mirada sobre sus relaciones sociales, sus interacciones con las distintas instancias del poder público y sus experiencias, así como representaciones sobre el mundo social en el que se desenvuelven.

La descripción del contexto social y territorial es el punto de partida de la presentación del estudio, exponiendo los determinantes socioespaciales que habilitan, por una parte, pero restringen, por la otra, en el desarrollo de los actores sociales, el funcionamiento de los servicios de la oferta pública, los problemas de desplazamiento y desempeño de las instituciones, así como los espacios de posibilidad de los que los actores disponen para interactuar entre sí y con las diferentes instancias del poder público a nivel local municipal.

En este sentido, el relevamiento y análisis de las condiciones sociales en las que tiene lugar y se desarrolla la pobreza económica, los cambios de

los estilos de vida y los procesos expulsivos-migratorios, particularmente de la población rural, se concatena con las expresiones que adquiere el capital social en el territorio y sus repercusiones en las formas que las políticas públicas toman empíricamente. El argumento, al respecto, es que los 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. Cuanto las bases de ese capital social están erosionadas por la pobreza y la precariedad, explica a cuánta vulnerabilidad ante los riesgos se exponen los actores y, por lo tanto, qué niveles de apropiación social tienen las políticas.

De este modo, las condiciones de instalación de una iniciativa de política social requieren atender los factores estructurales e institucionales que otorgan márgenes de maniobra para la implementación, atendiendo concomitantemente las características de la confianza en el poder público y los aspectos que, desde una perspectiva territorial, requieren considerarse para que dicha iniciativa tenga posibilidades objetivas de eficacia.

En suma, este informe de investigación orientado a las condiciones de implementación de una política social local expone la situación social, económica y político-institucional de las localidades de estudio, proponiendo una contextualización del marco de estudio como las condiciones de desarrollo de una política social integral, articulada y coordinada, con enfoque territorial de la actuación pública. Así, se presentan exhaustivamente los rasgos generales de las políticas públicas en los territorios, dando cuenta –desde la perspectiva de los actores– los alcances y los límites de la incidencia del Estado para apuntalar la reducción y superación de la pobreza.

Este documento indica los lineamientos cruciales a tratar en la toma de decisiones, a partir de evidencias de los escenarios bajo estudio y las proyecciones comparadas de ambos territorios (Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno) contribuyendo a dilucidar las condiciones y posibilidades de viabilidad de la propuesta de una política social, así como replicación posible en el país.

1. Marco teórico-metodológico

1.1. Introducción teórica

La multiplicidad de puntos de vista que encarna la construcción del mundo social halla su fundamento en la estructuración diferenciada de posiciones sociales. Ello implica que los agentes, producto de las condiciones sociales de esa estructuración, no son individuos que actúan en un espacio indeterminado sobre la base de una absoluta autonomía, sino que se desenvuelven en un campo social con una lógica concreta que informan las prácticas. Aun así, el funcionamiento propio de las determinaciones de una estructura social particular deja, a su vez, un espacio de indeterminación en el que los agentes invierten unos esquemas de acción y percepción puestos en práctica para la conservación o transformación de aquella estructura.

Este hecho delinea un espacio de posibilidades en el que se emprenden, por un lado, acciones que favorecen la reproducción específica de la estructura, como, por el otro, márgenes que habilitan su redefinición. 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, 1997; Elias, 2012). El concepto de clase social, concomitantemente, constituye una categoría de análisis sobre la variación social de las prácticas, con la hipótesis de que la diferenciación socioeconómica es tangible empíricamente por sus efectos en la producción material y simbólica del mundo social, traducido en estructura a modo de espacio social como en acción a modo de disposiciones para la práctica (Bourdieu, 2008).

Las exigencias surgidas de la observación empírica y las potencialidades heurísticas del análisis estructural auguran, de este modo, trazar caminos seguros en la producción y alcance del conocimiento social. En ese sentido, esas potencialidades son puestas a prueba en la observación de la estructura de clases en la sociedad paraguaya y su impronta en los mundos de vida de las diferentes poblaciones. En efecto, éstas adoptan

categorías de actuación y de percepción del mundo cuyas diferencias están inscritas en la vida cotidiana (Berger y Luckman, 1996).

Los rasgos de la distribución de los recursos y oportunidades definen las posiciones en la estructura social, en particular de modo determinante los de propiedad, ingresos y cualificación. Estos recursos, entendidos como capitales distribuidos de forma desigual en un campo social, asignan –según su peso y su volumen– los diferentes lugares en la estructura social, diferenciada y jerárquica (Ortiz, 2016).

La pobreza (y la vulnerabilidad a la pobreza) constituyen una condición y una experiencia social constrictiva a los grupos (y no exclusivamente a los individuos) a enfrentar los riesgos de la desprotección y la exclusión. Estos riesgos conllevan, particularmente para las clases sociales desfavorecidas, la precariedad e, inclusive, la indigencia en situaciones límites como las crisis y las emergencias. Estas condiciones sociales afectan los ciclos de vida, constrictiva a los grupos a sumirse en la reproducción social, por lo general, a través de trayectorias de clase de origen.

Por lo tanto, si el carácter estructural de la pobreza tiene en la clase social su condición de posibilidad, el territorio marca también su impronta dado que implica particulares formas de apropiación social del espacio, según las características que las clases sociales le imprimen. 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 que el territorio coadyuva a la producción social de estas situaciones, en tanto restringe a algunos sectores sociales el uso del espacio mientras habilita a otros el ejercicio del derecho de su apropiación e intervención (Ortiz, Goetz y Gache, 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. 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 traman el bienestar. Los servicios públicos que posibilitan el ejercicio de los derechos presentan territorialmente el rasgo de disponibilidad o carencia, proximidad o lejanía, actualización u obsolescencia, razón por la que los habitantes de los territorios son habilitados o proscriptos de derechos, en tanto otorga o restringe las oportunidades, capacidades y posibilidades de bienestar.

En esta perspectiva, el acceso, la cobertura y la calificación de los servicios dependen de la disputa con y respecto al 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, la solidaridad y la reciprocidad- 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 des-coordinación de sus actuaciones respectivas, repercuten socialmente en la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión social (Ortiz, Rojas, Goetz, 2021).

En suma, la estructura social establece con fuerza preponderante las trayectorias sociales de las familias y las comunidades, generando que las clases sociales desfavorecidas se desenvuelvan en espacios relegados, marcados por la dimisión institucional y la desprotección social. Esta desprotección –y su corolario, la pobreza– adquiere la forma de diferenciación social y de exclusión territorial, restringiendo el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Ergo, estructuralmente, *la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión consisten en la relegación del ejercicio de derechos*.

En contrapartida, el bienestar se opone al riesgo de esa relegación. No implica sólo el acceso a recursos y oportunidades para la satisfacción de necesidades sino, sobre todo, interpela la desigualdad social para apuntalar los derechos y la institucionalización de las condiciones de su ejercicio. A propósito, la política social en el territorio y su capacidad de generar las condiciones para el ejercicio de los derechos de ciudadanía, constituyen *la capacidad política de la política social*, sobre la base del acceso y usufructo universal de los servicios públicos (Serafini, 2019).

En este marco de inteligibilidad, la experiencia social de la exclusión y la pobreza constituye una vía clave de acceso a los factores que explican las relaciones que están en la base de la reproducción de la estructura social, adquiriendo ésta el carácter de una configuración. Esa experiencia *figuracional*, en términos de Norbert Elias, 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) (Elias, 2012).

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. Una y otra etapa de la configuración del hábitat conlleva presión sobre los servicios públicos, incapacidad de respuesta del Estado –tanto por la velocidad de los procesos como por la misma dimisión institucional–, así como la segregación simbólica que los pobladores antiguos, los “establecidos” anteponen a los habitantes de llegada reciente, los “marginados”. Es como lo plantea Elias, una *configuración* en la medida en que la comunidad no existe si no establece mecanismos de diferenciación, así como segregación y estigmatización respecto de una parte de sus integrantes. (Elias, 2016). Los marginados, no solamente son el objeto de los procesos expulsivos y segregativos, sino que incluso justifican su condición marginal por la internalización de las categorías de descalificación y, en suma, la adopción de la lógica de exclusión.

Por esta razón, la pobreza es un proceso de producción social del espacio social y geográfico, basado en una estructura objetiva de desigualdades que se traducen en un repertorio de concepciones, mentalidades e imaginarios que asegura la legitimidad de esa estructura, en el nivel de las subjetividades sociales. Las relaciones sociales que socavan la construcción del capital social son, efectivamente, redes de interacciones de agentes que refuerzan y cristalizan los criterios de exclusión y segregación, impidiendo la ruptura con la lógica de la anomia, desconfianza y el antagonismo que sustentan una estructura social que continúa haciendo posible la pobreza, por una parte, así como la dimisión institucional, por la otra.

En los sistemas de bienestar social se hace referencia a la división del trabajo entre, las familias y comunidades, el Estado y el mercado que, en su conjunto, contribuyen a la generación de condiciones de prosperidad individual y colectiva. Dentro de ello, la política social se inscribe, como todas aquellas intervenciones de política pública, como un inventario de la acción pública que afecta el bienestar de la población. Ella apuntala la calidad de vida a partir del diagnóstico, diseño, financiamiento, ejecución, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades específicas que se pertrechen con aquel propósito. La política social posee tres componentes principales: las políticas sectoriales, que actúan en los sectores de educación, salud, trabajo, entre otros, que contribuyen en la formación de capital humano; las políticas de promoción social orientadas a incrementar el desarrollo y aprovechamiento de capacidades; así como también las políticas de protección social, que articulan aquellos dos elementos para la gestión del riesgo a través de la previsión y seguridad del ingreso, el fomento del trabajo decente y la garantía de acceso a derechos sociales a través de los servicios públicos (Maldonado y Palma, 2013).

Lo que distingue las políticas sociales es su vinculación directa con el

status de ciudadanía, entendido como la pertenencia a una comunidad política en la que sus miembros poseen iguales derechos y obligaciones, independientemente de su condición de origen. Este reconocimiento político y legal extensible a toda la población, no obstante, requiere el diseño de una institucionalidad que habilite el ejercicio de los derechos por medio de políticas que lo viabilizan. Las condiciones habilitantes se relacionan con una intervención pública sistemática y con el acceso a los servicios públicos, de manera a superar la igualdad formal asociada a múltiples formas de exclusión concreta. La función del Estado se erige como dispositivo que jalona las tensiones ocasionadas por el divorcio entre un orden jurídico-político basado en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía –igualdad formal– y un orden económico-social que genera una distribución desigual de los recursos y oportunidades –desigualdad estructural–.

Un principio común es que las políticas sociales son instrumentos a partir de los cuales el Estado puede estipular, para cada componente de la estructura social, la responsabilidad de garantizar el acceso a satisfactores para necesidades específicas reconocidas políticamente (Sena y Cena, 2014). En este marco, la apropiación social de la política pública se entiende como el margen de maniobra posible que encuentra cada agente o grupo para movilizar su capacidad de agencia dentro de unas condiciones habilitantes (institucionalizadas o no) que advienen con dicha política. Esta noción permite producir relaciones inteligibles entre la política social y las capacidades de la población para participar de ellas, en tanto dispositivos construidos para la promoción individual y colectiva de su bienestar.

1.2. Técnicas de relevamiento de información

1.2.1. La entrevista

Toda entrevista, estandarizada o no, supone una interacción social no exenta de los efectos del proceso social. Sin embargo, el control teórico y el rigor metodológico permiten establecer una especie de escucha metódica y activa apta para el registro de datos pertinentes. Lejos de perseguir una mera recolección de anécdotas propias de un discurso natural, aquí el procedimiento de entrevista se impone y apuntala como herramienta metodológica capaz de atravesar las distintas vías empíricas en el conocimiento del fenómeno que se ha tomado por objeto. Para ello

se propone un instrumento que actúe al modo de guía de las entrevistas y que, no obstante, potencie la validez de cada una al permitir un ejercicio de soltura racionalizada indexada sobre las condiciones singulares del encuentro. Esto con el objetivo de habilitar un espacio propicio de admisibilidad de las estructuras lingüísticas y del plexo de significado del entrevistado, ya que la imposición de un marco estricto de términos y preguntas contendría el riesgo de generar respuestas en tanto meros artefactos y ya no como datos.

No obstante, cada pregunta hecha se proyecta para la verificación de determinadas hipótesis, ancladas, a su vez, sobre las posibles contestaciones estimadas o predichas según los criterios de clasificación de los sujetos. El nivel de correspondencia entre las expectativas teóricas y la perspectiva del entrevistado inferida de sus respuestas es lo que calibrará el contexto de validez de cada situación de entrevista, teniendo en cuenta las diferencias de entendimiento e interpretación de las preguntas que puedan ocurrir en ellas. Esto no se pasa por alto, ya que deben asegurarse las condiciones adecuadas para alcanzar, en cada momento, una definición óptima de la situación por parte del entrevistado, con el propósito seguro de conquistar el arribo de respuestas válidas y disminuir los riesgos del sesgo. Garantizando un margen adecuado de comprensión de las preguntas, la entrevista prosigue su marcha posibilitando limitar el abanico de posibilidades de las respuestas, por una parte, como también permitir la elección más precisa que se espera realice el sujeto, por la otra.

La comparabilidad de las entrevistas no es posible si se atiene al postulado clásico del experimento de exponer a la misma muestra de sujetos a las mismas condiciones, de manera idéntica y con perfectas verificaciones. Sin embargo, si los criterios de comparabilidad se erigen a partir de una concepción de la estructura social, vale decir, sobre todo, atenta a las condiciones económicas y territoriales que la configura, como también a las características que trazan distintas o semejantes comunidades lingüísticas, puede augurarse entonces que los datos recogidos en las entrevistas podrán ser aptos para construir un marco pertinente de relaciones inteligibles. Dicho de otro modo, la asunción explícita de una teoría social que calibre unas expectativas según tipos sociales generales y permita registrar de manera correcta los factores que intervienen y se desatan en cada entrevista es la condición necesaria para una dominación activa y científica de la situación. Los apuntes aquí propuestos se inscriben, así, en una organización específica de las imputaciones y las reglas interpretativas que se emplearán en el tratamiento de la información empírica.

1.2.2. La información estadística

Los datos cuantitativos que se movilizan en el siguiente informe de investigación corresponden, en su gran mayoría, a fuentes oficiales. Estos se han recabado siguiendo una lógica atenta al objeto de estudio con una perspectiva geográficamente ubicada. De este modo, la lógica de la comparación que despliega el presente marco metodológico se nutre de dos registros de información, a saber, de información cuantitativa, por un lado, como cualitativa, por el otro.

1.3. Criterios de selección de localidades

Los criterios de selección de los dos municipios de estudio, a saber, Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno, tienen que ver con la importancia de su peso poblacional, con la incidencia de la pobreza, y con el protagonismo reciente de sus dos cabeceras distritales, inscribiéndose estas últimas en una categoría recientemente identificada como “ciudades intermedias”. Dichos criterios son, de hecho, los que han motivado la inclusión de estos dos municipios dentro de la primera fase de implementación del sistema de protección social ¡Vamos!, una ambiciosa iniciativa interministerial que apunta a coordinar y orientar las prestaciones sociales en los territorios, y a alcanzar la universalidad de los servicios. Si bien Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno comparten numerosos puntos en común, es importante recalcar también que presentan rasgos muy distintos, moldeados por sus diferentes trayectorias históricas y por la divergencia de sus contextos regionales. Esta realidad es la que ha estimulado la apuesta por encarar una perspectiva comparativa. En concreto: ¿qué es lo que nos enseñan los distritos de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, con sus diferencias, sus puntos en común, y con los aspectos que los hacen representativos de una cierta realidad nacional, sobre los desafíos y problemáticas de la prestación de servicios sociales en los territorios?

Los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno cuentan, respectivamente, con un total de 45.957 y de 41.049 habitantes¹, 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 relativa-

¹ Datos extraídos de las fuentes oficiales de proyección distrital de la población (INE, 2015).

mente 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 en estos dos municipios es mucho más reciente en Santa Rosa del Aguaray que en San Juan Nepomuceno. Las dificultades socio-económicas que padece una gran parte de la población se ven reflejadas en las cifras oficiales de pobreza y de pobreza extrema.

A pesar de contar con un peso poblacional relativamente limitado, en todos los casos inferior al de las áreas rurales, las cabeceras distritales de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno experimentan un marcado dinamismo socio-económico y demográfico. Efectivamente, los centros urbanos en cuestión hacen parte de una categoría emergente de ciudades intermedias que, desde un periodo muy 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 han sido objeto de una importante multiplicación y diversificación de sus actividades socio-económicas, incrementando así notoriamente sus niveles de atracción demográfica y desempeñando un inusitado papel de “centralidades funcionales”. Aunque ninguna de las ciudades de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno constituyan capitales departamentales, ambas se han erigido como verdaderos “polos regionales”, cuya área de influencia trasciende ampliamente la escala distrital.

En estas ciudades, el dinamismo socio-económico se manifiesta esencialmente a través de la aparición de múltiples iniciativas privadas y particulares, sin 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 de los poderes públicos: 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.

En los dos municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, la población rural es ampliamente mayoritaria respecto de la población que habita en las áreas urbanas, lo que debe sugerir que la atención

Marco teórico-metodológico

no puede desviarse del contexto rural, que requiere de soluciones y de estrategias específicas. Fuertemente marcada por la dispersión, las características del modelo de ocupación humana condicionan notoriamente las respuestas en materia de oferta de servicios públicos: naturalmente, y más que nunca, esta oferta no sólo debe adecuarse a una estructura espacial singular, sino también a una demanda social diversa y evolutiva.



2. Configuración territorial de los municipios de estudio

Para evaluar las condiciones de la eventual instalación de una política social en determinados municipios del país, es preciso proceder a un análisis de las características geográficas de los mismos. Como ya se ha dicho, el presente estudio se enfoca específicamente en dos distritos emblemáticos, a saber, el de Santa Rosa del Aguaray y el de San Juan Nepomuceno, con el fin de valorar la posibilidad de que éstos se constituyan como “soportes piloto” para la instalación y puesta en servicio de una determinada política social con perspectiva territorial. En el siguiente apartado, se propone una síntesis acerca de los determinantes territoriales que deben ser tenidos en cuenta, no solo para tomar decisiones concretas respecto de la ubicación de estos equipamientos específicos, sino para reflexionar acerca de los desajustes existentes en materia de despliegue de los dispositivos de servicios en los territorios.

Además de poner de manifiesto las considerables superficies que abarca el perímetro de los municipios aquí analizados, se trata también de definir las singulares formas y estructuras de la ocupación humana, trascendiendo las definiciones oficiales que imponen una segmentación en áreas rurales y urbanas, las cuales resultan tan rígidas como disfuncionales, en todo caso absolutamente insuficientes para el diseño de estrategias acertadas en materia de políticas públicas. En otras palabras, se trata de identificar los patrones más estructurantes de la ocupación humana en los territorios, así como los desajustes y problemáticas resultantes. Efectivamente, la perspectiva territorial aquí planteada permitirá construir una base analítica para interpelar, de manera original, las modalidades de distribución, de jerarquización y de organización de los equipamientos, de las infraestructuras y de los servicios colectivos (educación, salud, dispositivos de atención a la niñez, agua potable, vías de comunicación, energía eléctrica, entre otros) en los dos municipios en los que se enfoca este estudio.

2.1. Primeras aproximaciones espaciales de los municipios: superficie, población y densidad demográfica

Como en la gran mayoría de los doscientos cincuenta municipios del Paraguay, las superficies sobre las que se extiende la autoridad política y administrativa de los distritos de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno son considerables. En efecto, la superficie del primero de ellos abarca nada más y nada menos que unos 1.571 kilómetros cuadrados, adoptando su perímetro una forma longitudinal de unos cincuenta kilómetros de largo (sentido oeste-este) y de unos veinte kilómetros de ancho (sentido norte-sur). En el segundo caso, el perímetro distrital se extiende sobre una superficie de 993 kilómetros cuadrados, desplegándose el área de cobertura municipal sobre unos veinticinco kilómetros de largo (sentido oeste-este) y de ancho (sentido norte-sur). Naturalmente, estas destacables dimensiones geográficas exigen la conducción de estrategias específicas por parte de las autoridades públicas, ya sean del poder central o de las instancias descentralizadas, para administrar la oferta de servicios públicos y la gestión misma del territorio.

Tabla 1. Comparación de la superficie de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, respecto de los demás municipios del país

	Cantidad de municipios	Superficie total (en km ²)
Santa Rosa del Aguaray	1	1.571
San Juan Nepomuceno	1	993
Total municipios del Paraguay	250	406.752
Promedio municipios del Paraguay	-	1.627
Total municipios de la región Oriental	235	159.827
Promedio municipios de la región Oriental	-	680
Promedio municipios de la región Occidental	15	246.925

Fuente: elaboración propia en base al pre-censo nacional de población y viviendas (INE, 2012).

La tabla N°1 ofrece una puesta en perspectiva entre la extensión geográfica de los dos municipios que son objeto de este estudio, por una parte,

Configuración territorial de los municipios de estudio

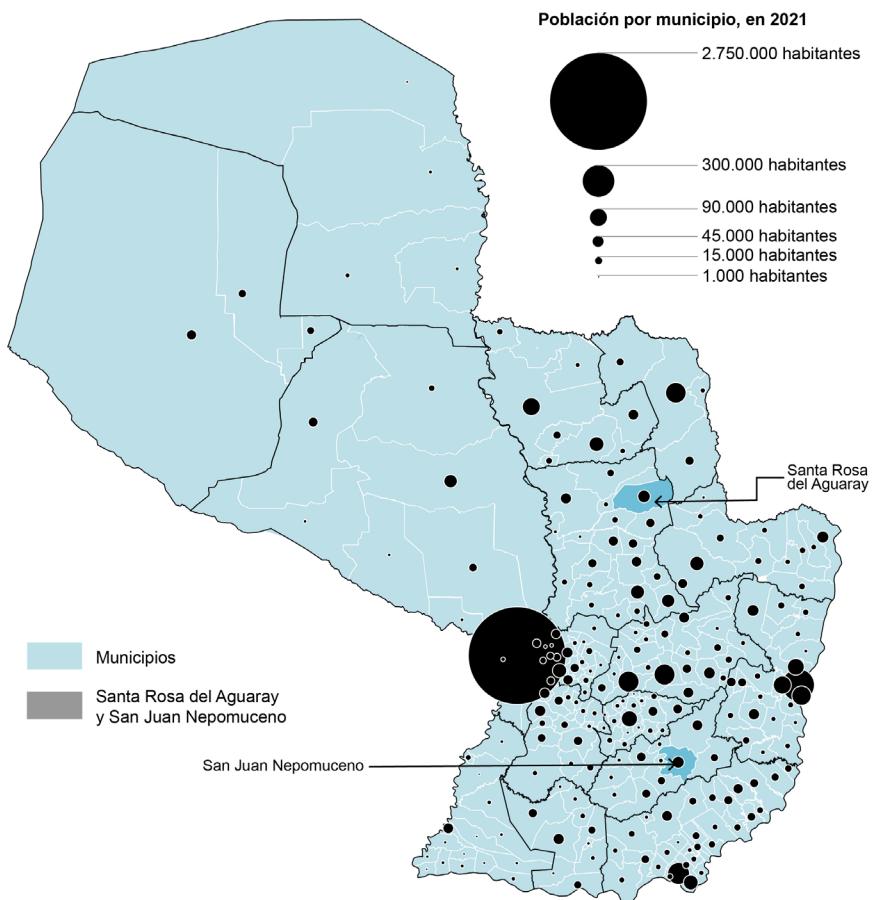
y de los demás municipios del país, por otra parte. En promedio, los distritos del Paraguay tienen una extensión de 1.627 kilómetros cuadrados, cifra que se reduce a 680 en el caso específico de los municipios situados en la región Oriental². Así, con sus 1.225 y 1.011 kilómetros cuadrados, respectivamente, los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno presentan mayores dimensiones que el promedio de los municipios de la región Oriental.

Además de sus amplias extensiones geográficas, es de notar que los dos municipios en cuestión 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 como capitales departamentales de San Pedro y de Caazapá). Por demás, de acuerdo a la tabla N° 2, el peso poblacional promedio de los doscientos cincuenta municipios del Paraguay alcanza los 29.412 habitantes, cifra que asciende a 30.366 habitantes en el caso de los municipios de la región Oriental³. Por consiguiente, los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno se encuentran entre los más poblados del interior del país (ver Mapa 1).

² Efectivamente, los municipios de la región Occidental, o Chaco paraguayo, se caracterizan por sus inmensas dimensiones.

³ Se aclara que dicha cifra toma en cuenta también a los municipios ubicados en las principales áreas metropolitanas del país, lo que eleva indefectiblemente el promedio en cuestión.

Mapa 1. Distribución de la población, por distrito, en 2021



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

Configuración territorial de los municipios de estudio

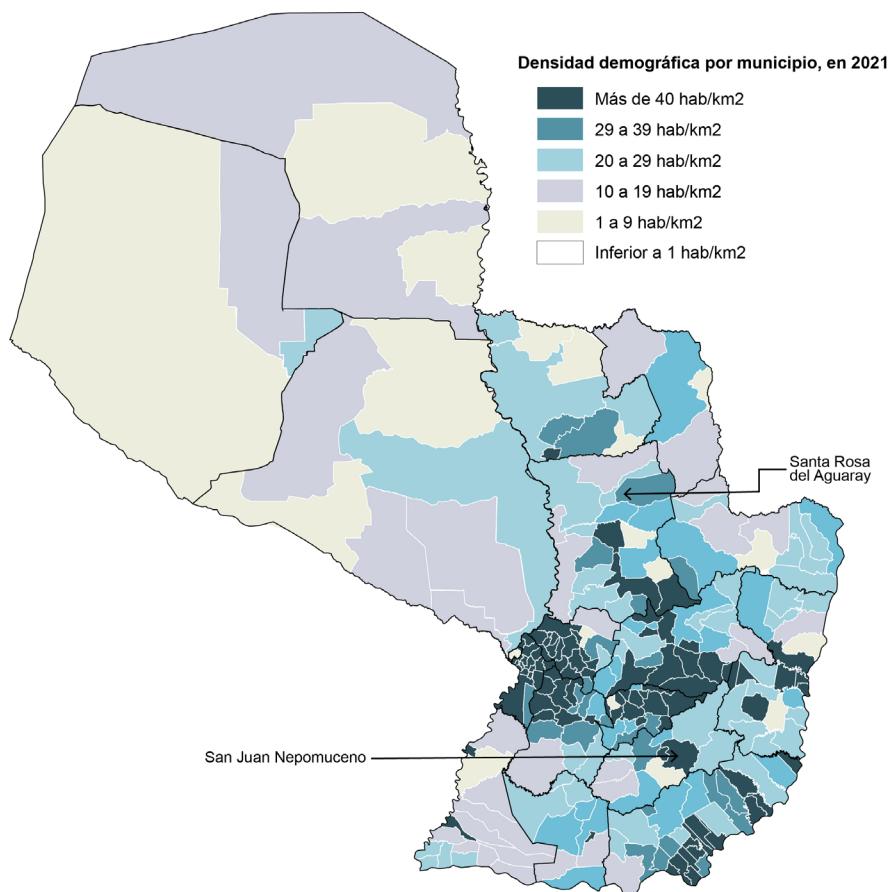
En lo que respecta a su densidad demográfica, Santa Rosa del Aguaray (29,2 hab/km²) y San Juan Nepomuceno (41,3 hab/km²) presentan una densidad mayor que el promedio de municipios a nivel nacional (18,1 hab/km²), pero menor que el promedio de la región Oriental (44,6 hab/km²). No obstante, si se omitiera del cálculo de la densidad promedio de la región Oriental a aquellos municipios ubicados en el Área Metropolitana de Asunción, dicha cifra alcanzaría los 27,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, es preciso insistir en que la densidad demográfica de los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno es, en esencia, relativamente baja.

Tabla 2. Comparación de la población y densidad demográfica de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, respecto de los municipios del país

	Nro. de municipios	Superficie (km ²)	Población en 2021	Densidad (hab/km ²)
Santa Rosa del Aguaray	1	1.571	45.957	29.2
San Juan Nepomuceno	1	993	41.049	41.3
Total municipios del Paraguay	254	406.752	7.353.119	18.1
Promedio municipios del Paraguay	-	1.627	30.366	-
Total municipios de la región Oriental	235	159.827	7.136.119	44.6
Promedio municipios de la región Oriental	-	680	-	-
Promedio municipios de la región Occidental	15	246.925	216.919	0.88

Fuente: elaboración propia en base al pre-censo nacional de población y viviendas (INE, 2012).

Mapa 2. Densidad demográfica por distrito, en 2021

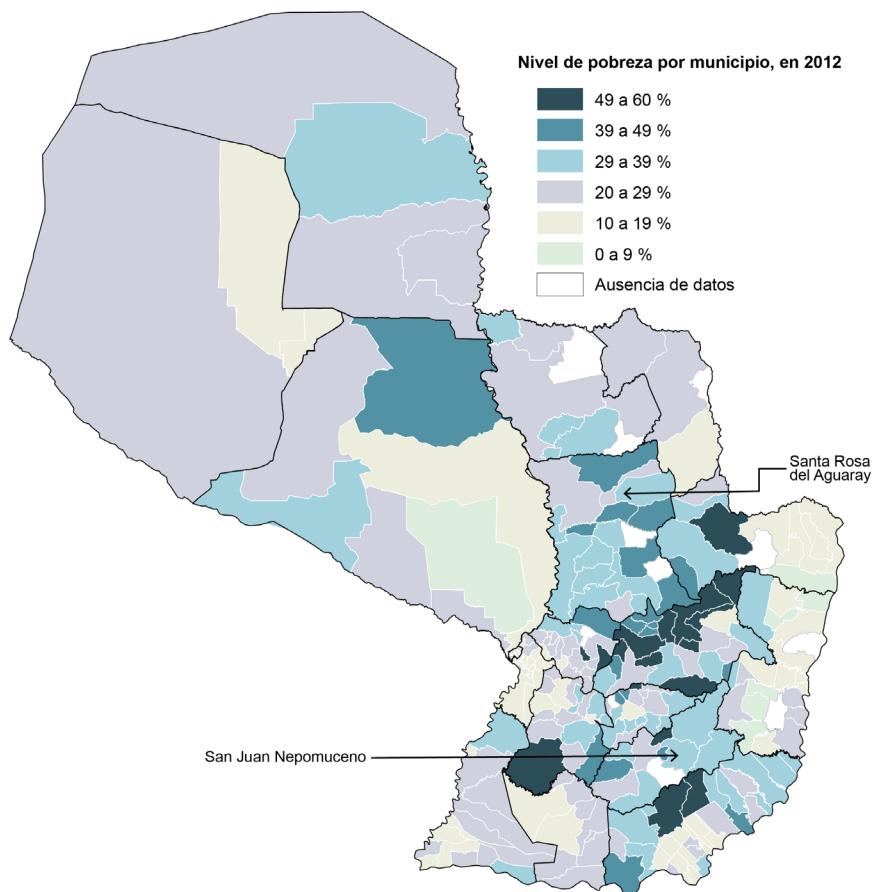


Fuente: Elaboración propia en base a los datos de proyección de la población distrital (INE, 2015) y a la cartografía censal (INE, 2012).

Configuración territorial de los municipios de estudio

Sobre este punto, es importante tener en cuenta 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, 1991) 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 del Paraguay. Los mapas N° 1 y N° 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 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.

Mapa 3. Porcentaje de hogares en situación de pobreza, por distrito, en 2012



Fuente: elaboración propia en base a los datos de pobreza de la Secretaría Técnica de Planificación (INE, 2012).

De algún modo, dicho eje central, cuya densidad demográfica es relativamente elevada, aparece como la principal “cuenca campesina contemporánea”: esta 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 gran Asunción, el gran Ciudad del Este, Encarnación y, en menor medida, Pedro Juan Caballero. Dicha cuenca rural, por su peso demográfico, y por las desigualdades sociales que padece, es la que concentra los niveles más acentuados de pobreza y de pobreza extrema. Inmersos en lo que se ha llegado a denominar el “espacio problema” (Bataillon, Deler, Théry, 1991), los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno son absolutamente representativos de esta realidad geográfica nacional. Efectivamente, allí se concentran numerosas comunidades, asentamientos y localidades campesinas que experimentan profundas dificultades socio-económicas.

2.2. El carácter “descentralizado” de las cabeceras distritales y el patrón predominante de dispersión rural

Para aproximarnos a consideraciones más precisas sobre las formas y estructuras espaciales de la ocupación humana que prevalecen en los municipios de Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno, se requiere trascender los alcances parciales de los indicadores distritales y afinar la mirada.

Si bien en el seno mismo de los municipios, la desagregación geográfica por áreas “urbanas” y “rurales” se encuentra lejos de ofrecer una perspectiva lo suficientemente completa respecto de las formas y estructuras de la ocupación humana, dicha aproximación geográfica permite realizar algunas constataciones imprescindibles para el análisis: en primer lugar, la reducida tasa de urbanización y, por ende, el limitado peso demográfico de las urbes y, en segundo lugar, la posición “descentralizada” de las cabeceras distritales respecto del perímetro municipal.

Como es sabido, los municipios del Paraguay cuentan necesariamente con un área “urbana” y un área “rural”. La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) considera como “urbana” a la población que reside en las cabeceras de los distritos oficiales, definidas de confor-

midad con las leyes administrativas⁴, y que corresponden al asiento de las sedes de las municipalidades. En estas condiciones, las áreas consideradas como "urbanas" se extienden sobre áreas geográficas particularmente reducidas, mientras que el inmenso remanente de las superficies municipales es definido como "rural". Por consiguiente, en el Paraguay, lo "rural" es definido por defecto: es "rural" todo aquello que no es "urbano".

Así, las definiciones político-administrativas que distinguen estos dos sub-conjuntos espaciales relevan de consideraciones particularmente rígidas, cuya obsolescencia se ve acentuada por la evolución de las prácticas sociales y por las nuevas condiciones de movilidad de la población. Por demás, dicha interpretación estática de la dinámica de los territorios delimita dicotómicamente tanto los espacios como las poblaciones, sin admitir matices o, cuanto menos, sub-conjuntos.

En definitiva, al ser el asiento de los principales equipamientos públicos, el centro urbano de cada municipio está llamado a desempeñar un cierto papel de centralidad. Por consiguiente, la ubicación relativa de los diferentes poblados del área rural respecto de la cabecera distrital es susceptible de generar ciertas diferenciaciones en la organización socio-económica del territorio. En otras palabras, en el área rural de los municipios, una eventual posición periférica respecto del principal centro urbano, o de cualquier otra centralidad funcional de hecho, puede condicionar negativamente el acceso a los servicios más diversificados y a las oportunidades más variadas que pueden ofrecer las cabeceras distritales.

Tanto la ciudad de Santa Rosa del Aguaray, como la de San Juan Nepomuceno, constituyen importantes centros de servicios, por lo que generan un verdadero efecto de atracción cuya área de influencia funcional trasciende ampliamente los límites del municipio, inscribiéndose incluso a una escala mucho mayor. Sin embargo, es importante recalcar que, para las familias rurales, el "acceso a la ciudad", a sus servicios y a sus oportunidades, no solo depende de la distancia a recorrer para acudir a la misma, sino también de la disponibilidad de ciertos recursos como el capital económico, los medios de desplazamiento, ciertas redes de socialización, y el propio capital cultural. Al ser desigual la disponibilidad y la distribución de estos recursos, el "acceso a la ciudad" imprime fuertes diferenciaciones en el seno mismo del espacio rural.

4 La Ley N° 3966/2010 «Orgánica Municipal», en su artículo 2 del Capítulo Primero, indica que "La creación, fusión y modificación territorial de los municipios serán dispuestas por ley, siempre que reúna los siguientes requisitos: a) una población mínima de 10.000 (diez mil) habitantes, residentes en el perímetro establecido para el futuro municipio [...]" De este modo, la ley no atribuye ningún criterio de peso demográfico a los centros urbanos del Paraguay: refiriéndose al conjunto del perímetro municipal (con su área urbana y rural), el mismo artículo 2 indica que "la futura municipalidad debe contar con la infraestructura urbana mínima, necesaria, propia de un pueblo o ciudad con calles y caminos bien trazados, escuelas, colegios, centros de salud, comisaría policial, oficina del registro civil y los entes prestadores de los servicios básicos de agua y fluido eléctrico [...]".

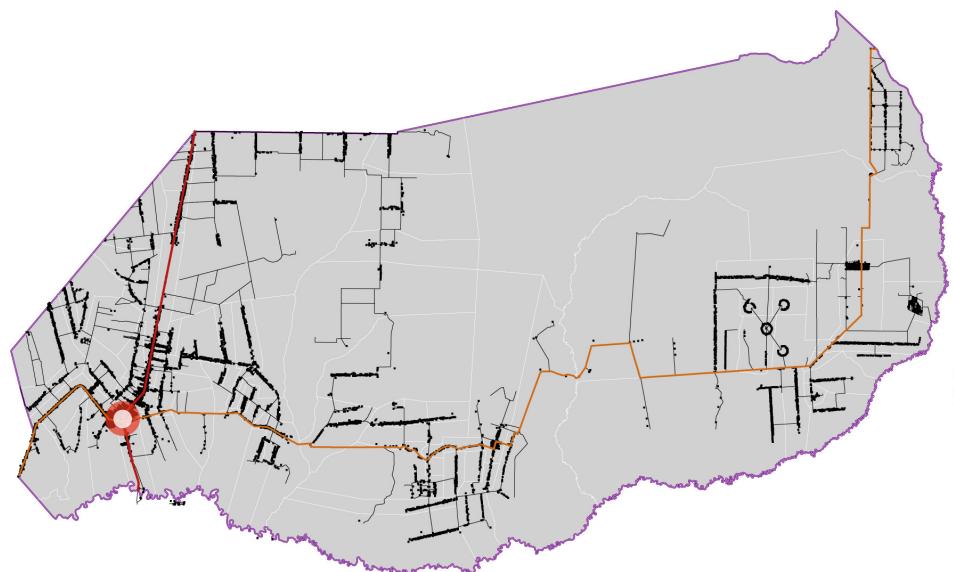
Configuración territorial de los municipios de estudio

Por demás, en el caso particular de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, se observa que sus respectivas áreas urbanas presentan una posición “descentralizada”, en el sentido que no se ubican en el medio del distrito ni tampoco en el centro de las áreas más pobladas del mismo. Por el contrario, se constata que ambos centros urbanos se sitúan a proximidad de los límites de los perímetros distritales. Esta configuración genera una fuerte relegación de aquellas áreas que se encuentran en las posiciones más periféricas.

Ubicada sobre la ruta N°3, que atraviesa la porción extremo occidental del municipio de Santa Rosa del Aguaray, la ciudad homónima se encuentra a más de cuarenta o cincuenta kilómetros de distancia de las poblaciones ubicadas al extremo este, como los Asentamientos Jaguareté Forest o Agüerito. Así es como el acceso a los servicios de salud del hospital general, o a los servicios financieros del Banco Nacional de Fomento (BNF), imprescindibles para el cobro de la pensión de adultos mayores, o de los recursos distribuidos en el marco del programa Tekoporá, depende exclusivamente del acceso a la cabecera distrital.

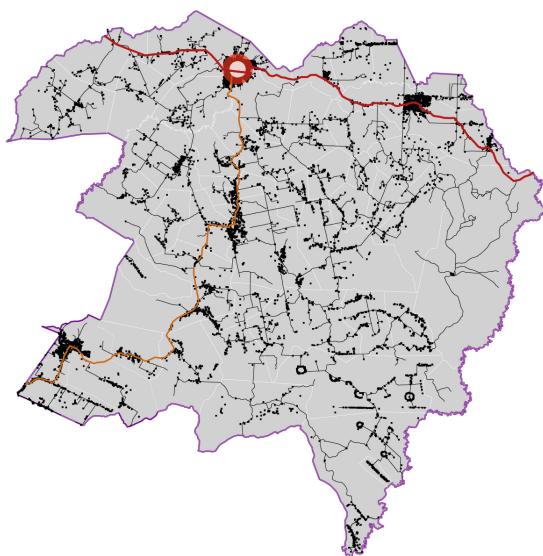
De la misma manera, en el caso del municipio de San Juan Nepomuceno, la cabecera distrital se encuentra al extremo norte, por lo que resulta muy alejada para las comunidades que se encuentran en la porción sur, cuyos habitantes deben recorrer más de veinticinco kilómetros para acceder al centro de servicios más completo que tienen a disposición.

Esquema cartográfico 1. El carácter “descentrado” de la cabecera distrital de Santa Rosa del Aguaray



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la cartografía censal (INE, 2012).

Esquema cartográfico 2. El carácter “descentralizado” de la cabecera distrital de San Juan Nepomuceno



- Ruta principal
- Ejes secundarios
- Caminos vecinales
- Cabecera distrital
- Límites del perímetro municipal
- Localidades rurales
- Viviendas

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la cartografía censal (INE, 2012).

Más allá de su posición respecto de las capitales distritales, las áreas rurales también deben ser aprehendidas desde sus propias formas y estructuras espaciales, asumiendo que no se presentan como territorios homogéneos y que también presentan sus rugosidades, sus jerarquías y su organización específica. Como en la mayoría de los espacios rurales más densamente poblados del país, en Santa Rosa del Aguaray, así como en San Juan Nepomuceno, predomina un patrón recurrente a nivel nacional, a saber, el de la dispersión de la ocupación humana⁵. En efecto, y como es sabido, estos municipios constituyen espacios emblemáticos de expansión, más o menos recientes, del modelo de la agricultura familiar campesina⁶.

Más allá de las áreas urbanas, las extensas áreas rurales de estos municipios no se estructuran a partir de pequeñas centralidades rurales, pueblos, o burgos que concentrarían un mínimo peso demográfico y una cierta oferta de equipamientos colectivos. Asimismo, en gran parte de su superficie distrital se despliegan múltiples comunidades, asentamientos, colonias, que se insertan dentro del modelo espacial, socio-económico y cultural campesino, cuya estructura parcelaria se compone esencialmente de lotes relativamente pequeños y dispersos (en su mayoría de entre 5 y 10 hectáreas). Según el último censo agropecuario nacional (CAN, 2008), la proporción de fincas de entre 1 y 10 hectáreas era mayor en Santa Rosa del Aguaray que en el departamento de San Pedro y que a nivel nacional (ver Tabla 3). En el caso de San Juan Nepomuceno, la proporción de fincas de entre 1 y 10 hectáreas era similar entre dicho municipio y el departamento de Caazapá, pero mucho mayor que a nivel nacional (ver Tabla 4). De este modo, la estructura minifundiaria que caracteriza la estructura de la distribución de la tierra en el Paraguay presenta rasgos aún más acentuados en los dos municipios en cuestión.

5 Asimismo, los territorios rurales del Paraguay presentan una gran heterogeneidad de contextos geográficos, a menudo condicionados por los modelos productivos agropecuarios predominantes de una región a otra. Tradicionalmente, los pastizales naturales, los grandes valles abiertos y los espacios de llanura (tanto de la región Occidental como de la región Oriental) han sido el soporte privilegiado de la práctica de una ganadería extensiva. Hasta mediados del siglo pasado, las áreas de cultivo se ubicaban predominantemente sobre las lomas más o menos erosionadas de la región de Asunción y de sus alrededores, así como en el límite de la meseta de Brasilia (centro y este de la región Oriental), otra vez cubierta por extensos bosques, más o menos densos y húmedos. A partir de la segunda mitad del siglo XX, dichos espacios boscosos del centro y del este de la región Oriental han sido objeto de un proceso sin igual de expansión de las fronteras agrícolas, asistiendo al avance de diferentes modelos productivos que hoy en día entran en contacto, y entre los cuales se destacan la agricultura familiar campesina, de pequeña escala, y las actividades agrícolas tecnificadas o pecuarias semi-intensivas. Naturalmente, en algunos casos, la co-existencia de estos diferentes modelos productivos no se produce sin generar tensiones y conflictos, en un contexto de ausencia crónica de regulación pública en el acceso y la distribución de la tierra.

6 Es importante recalcar que las áreas rurales más densamente pobladas del país a menudo coinciden con aquellas regiones cuyo poblamiento ha sido impulsado desde un período relativamente reciente, y en particular durante la conducción de las políticas de colonización rural llevadas a cabo entre la década de 1960 y de 1990.

Configuración territorial de los municipios de estudio

Tabla 3. Distribución de las fincas agropecuarias por tamaño, en Santa Rosa del Aguaray, en 2008

Tamaño de las fincas	Santa Rosa del Aguaray		Departamento de San Pedro		Total país	
	Cantidad de fincas	Proporción de fincas	Cantidad de fincas	Proporción de fincas	Cantidad de fincas	Proporción de fincas
1 a 5 ha	1,462	42.8%	20,558	46.3%	101,643	37.2%
5 a 10 ha	1,508	44.2%	15,149	34.2%	66,218	24.2%
10 a 20 ha	268	7.9%	5,397	12.2%	57,735	21.1%
20 a 50 ha	91	2.7%	1,712	3.9%	22,865	8.4%
50 a 100 ha	27	0.8%	508	1.1%	6,879	2.5%
100 a 200 ha	25	0.7%	314	0.7%	5,234	1.9%
200 a 500 ha	11	0.3%	267	0.6%	5,251	1.9%
500 a 1.000 ha	4	0.1%	139	0.3%	2,737	1.0%
+ de 1.000 ha	17	0.5%	311	0.7%	4,727	1.7%
Total	3,413	100.0%	44,355	100.0%	273,289	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Censo Agropecuario Nacional, de 2008.

Tabla 4. Distribución de las fincas agropecuarias por tamaño, en San Juan Nepomuceno, en 2008

Tamaño de las fincas	San Juan Nepomuceno		Departamento de Caazapá		Total país	
	Cantidad de fincas	Proporción de fincas	Cantidad de fincas	Proporción de fincas	Cantidad de fincas	Proporción de fincas
1 a 5 ha	1,824	48.2%	12,180	56.0%	101,643	37.2%
5 a 10 ha	1,199	31.7%	5,326	24.5%	66,218	24.2%
10 a 20 ha	472	12.5%	2,480	11.4%	57,735	21.1%
20 a 50 ha	195	5.2%	1,003	4.6%	22,865	8.4%
50 a 100 ha	44	1.2%	294	1.4%	6,879	2.5%
100 a 200 ha	15	0.4%	155	0.7%	5,234	1.9%
200 a 500 ha	14	0.4%	114	0.5%	5,251	1.9%
500 a 1.000 ha	16	0.4%	78	0.4%	2,737	1.0%
+ de 1.000 ha	5	0.1%	102	0.5%	4,727	1.7%
Total	3,784	100.0%	21,732	100.0%	273,289	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Censo Agropecuario Nacional, de 2008.

Configuración territorial de los municipios de estudio

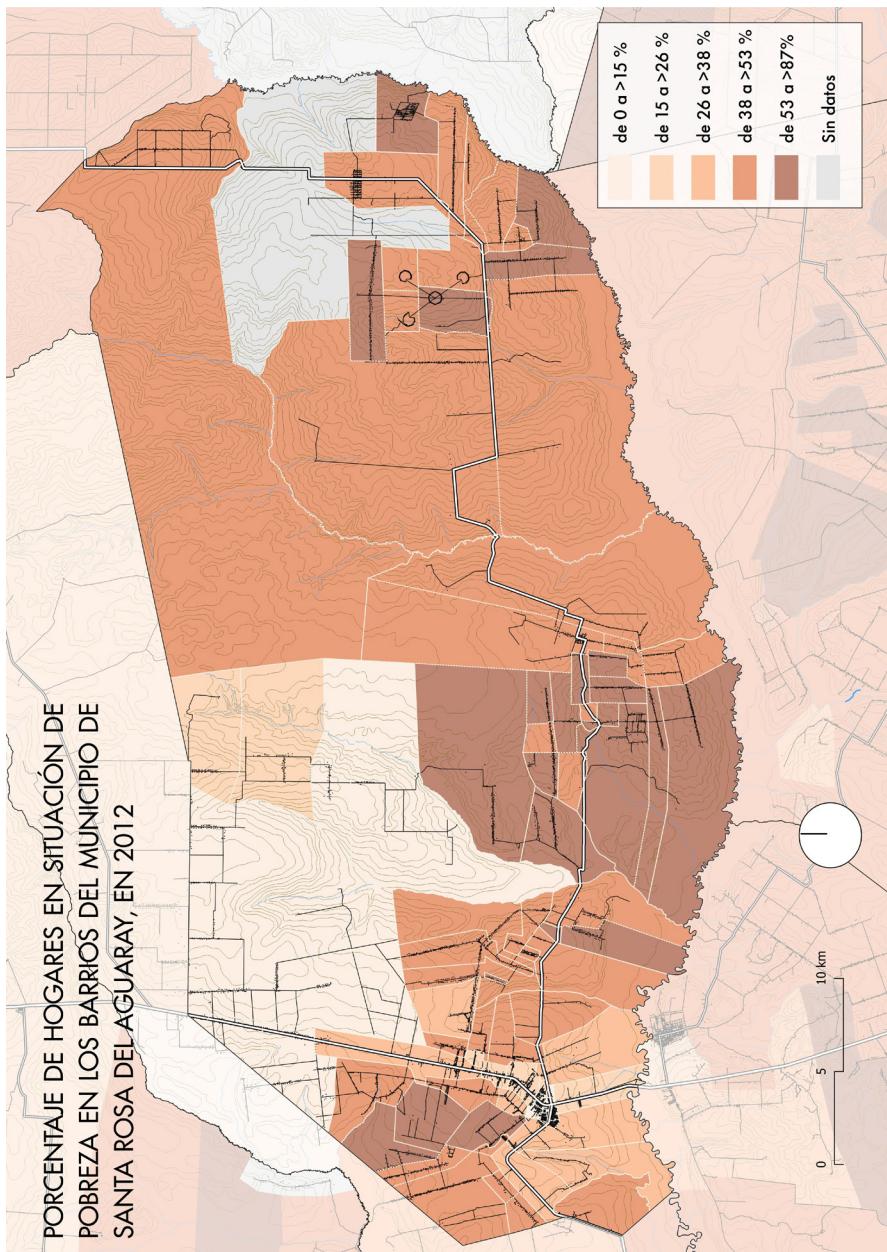
Evolucionando durante décadas en el marco de un modelo de economía de subsistencia, estas comunidades mantuvieron las formas características de lo que Armand Frémont llamaba los “espacios indiferenciados”⁷, los cuales se ven generalmente desprovistos de cierta organización urbana. Esto último es particularmente apreciable a partir de la estructura de la red vial existente, que se presenta sistemáticamente como “desapretada”, careciendo de puntos de convergencia y de densidad. Debido a su precariedad crónica, dicha red vial no logra sortear los obstáculos generados por la densa trama hidrográfica, y por ciertos relieves orográficos.

Ante el accidentado estado generalizado de la densa red vial rural, numerosas son las comunidades que se encuentran profundamente vulneradas por el alejamiento y por las difíciles condiciones de acceso a los principales equipamientos colectivos. En una sociedad donde la comunicación y la movilidad constituyen recursos de primer orden, más aún cuando existe y se fomenta la competencia socio-económica en el acceso a recursos y oportunidades, las poblaciones que no cuentan con estos medios de comunicación elementales se ven particularmente desventajadas. En definitiva, las insuficientes inversiones en materia de infraestructura (dotación de puentes, dispositivos hidráulicos, entre otros) no permiten otorgar una mínima funcionalidad a los asentamientos humanos. Más allá de la calidad de las infraestructuras, el modelo disperso de la ocupación humana es, por sí mismo, generador de serias dificultades técnicas y logísticas a la hora de desplegar la mayoría de los servicios en red (agua potable, corriente eléctrica, señal de internet, dispositivos de saneamiento básico, redes de escurrimiento de aguas) así como los equipamientos colectivos (escuelas, oferta de salud, entre otros).

Resulta entonces que el modelo predominante de ocupación del espacio se encuentra fuertemente marcado por la fragmentación espacial y social, configurando múltiples sub-conjuntos de poblamiento que a menudo se encuentran disociados, mal conectados entre sí, y muy penalizados por el aislamiento crónico impuesto por el mal estado de los caminos, a su vez extremadamente dependiente de los factores climáticos. De este modo, en los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, así como en la mayoría de las áreas rurales del Paraguay, el patrón de ocupación humana y el nivel de equipamiento de los territorios es, en sí mismo, generador de vulnerabilidad social.

⁷ De acuerdo con Frémont, estos espacios indiferenciados se distinguen por la predominancia de una economía de subsistencia, por la relativa ausencia de transacciones comerciales, por el papel discreto de las actividades secundarias, y por la insuficiencia de equipamientos colectivos.

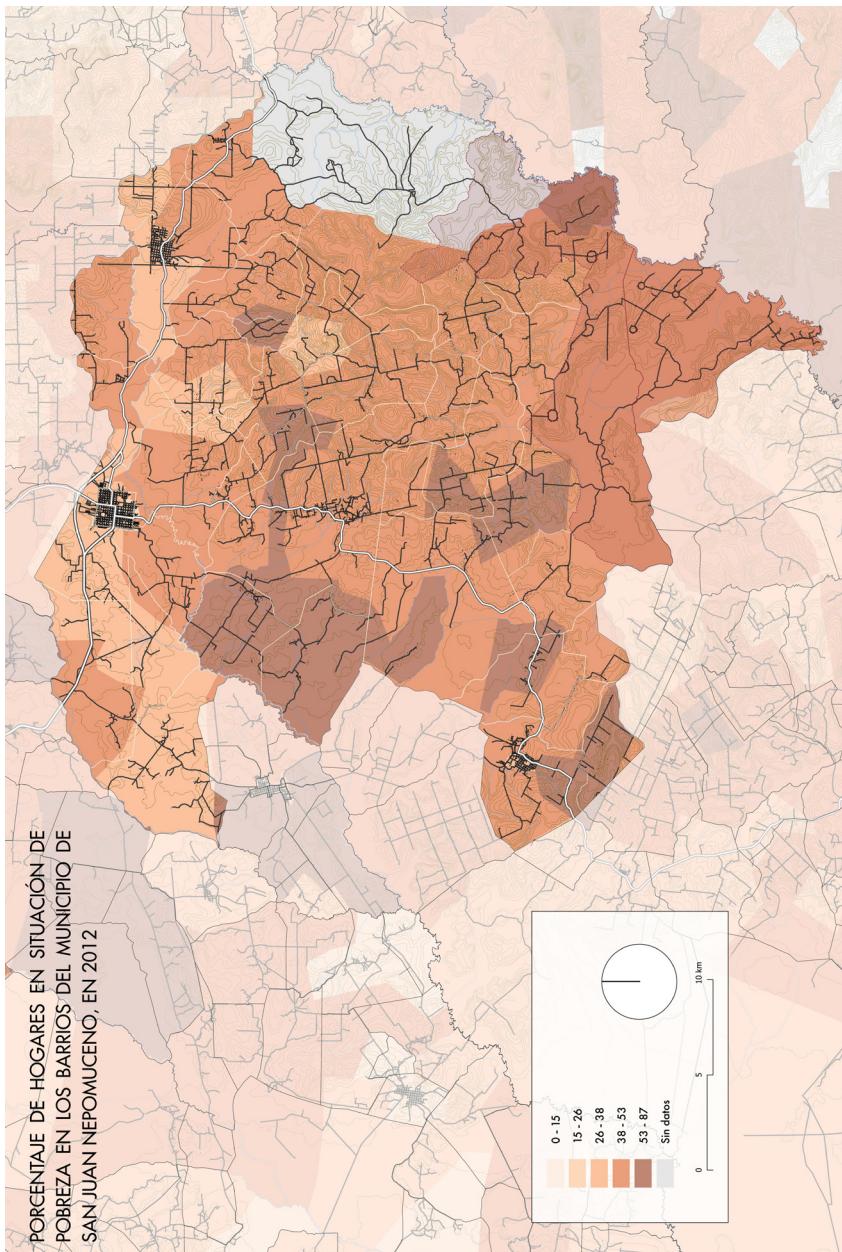
Mapa 4. Porcentaje de hogares en situación de pobreza en Santa Rosa del Aguaray



Fuente: Elaboración propia.

Configuración territorial de los municipios de estudio

Mapa 5. Porcentaje de hogares en situación de pobreza en San Juan Nepomuceno



Fuente: Elaboración propia.

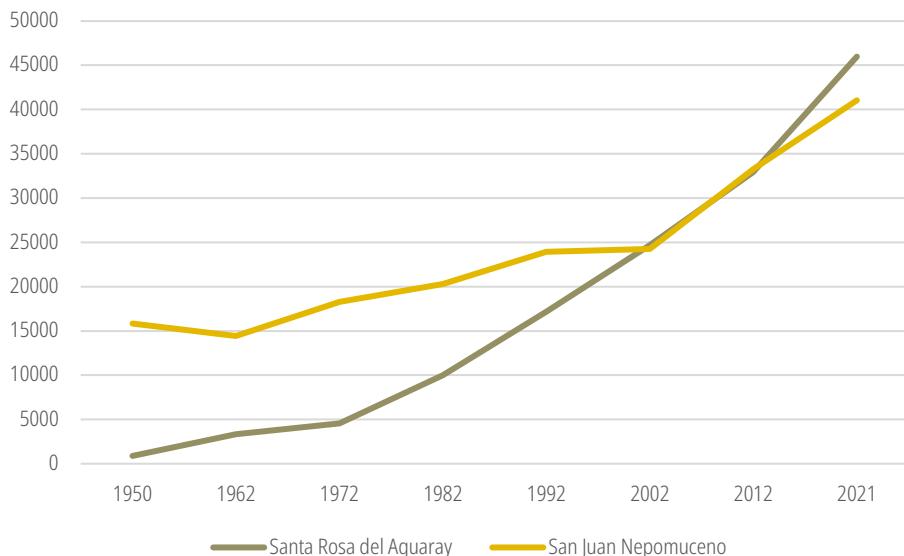
2.3. Formas y estructuras de la ocupación humana

Si bien los patrones predominantes de ocupación humana en Santa Rosa del Aguaray y en San Juan Nepomuceno presentan numerosas similitudes, también se observan diferencias destacables que se explican en parte por las diferentes modalidades de poblamiento de estas regiones del país. Como lo señala el grafico N°1, a mediados del siglo XX, el municipio de San Juan Nepomuceno contaba con un peso demográfico mucho mayor al de Santa Rosa del Aguaray. A este respecto, es importante recordar que el departamento de Caa Zapá es una de las regiones histórica y tradicionalmente pobladas del Paraguay: dicha condición fue impulsada a inicios del siglo pasado con la llegada y puesta en servicio de la red del ferrocarril. Durante la segunda mitad del siglo XX, y en especial a partir de los años 1970, la conducción de las políticas de colonización rural, con las denominadas marchas “este” y norte de colonización, no concernieron directamente a departamentos como los de Caa Zapá, y condujeron a una inusitada fase de poblamiento en otros departamentos del país, como Caaguazú, Alto Paraná, San Pedro o Canindeyú.

En el contexto de la conducción de las políticas de colonización agraria, tanto el peso poblacional como el ritmo de crecimiento demográfico de Santa Rosa del Aguaray se han intensificado notoriamente. Mientras tanto, el crecimiento de San Juan Nepomuceno ha evolucionado de manera mucho más atenuada, aunque dicho municipio contaba con un cierto volumen demográfico, originalmente más importante y consolidado. Aunque no se disponen de cifras específicas desagregadas, y a juzgar por el volumen predominante de la población rural en los dos municipios analizados, el aumento general de la población de estos municipios durante la segunda mitad del siglo XX ha sido impulsado necesariamente por el crecimiento de las colonias, asentamientos e instalaciones rurales. No obstante, es muy probable que la afirmación reciente del crecimiento demográfico de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, observable a partir de la década de 2000, se deba en gran parte al aumento de la población urbana.

Configuración territorial de los municipios de estudio

Gráfico 1. Evolución del peso demográfico de los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, entre 1950 y 2021



Fuente: elaboración propia en base a los datos del INE (Atlas censal de 2002 y proyección de la población distrital de 2015).

Hasta inicios de la década de 1990, la porción efectivamente poblada del municipio de Santa Rosa del Aguaray se concentraba únicamente en su porción extremo occidental, más precisamente en el área de influencia directa del paso de la ruta N°3, tras su cruce por el río Jejuy. Desde 1969, un grupo de colonos menonitas (en proveniencia de México) ya se había instalado al norte de la actual ciudad cabecera del distrito, allí donde la ruta N°3 atraviesa el curso del río Aguaray y alcanza una pequeña meseta propicia para la actividad agropecuaria. Luego se expandieron hacia el oeste, norte, este y sur.

De manera relativamente tardía respecto de los demás municipios del país, la intensificación del proceso de poblamiento del municipio de Rosa del Aguaray se ha producido a partir de inicios de la década de 1990, y se ha extendido hasta finales de la década de 2000. Durante esos veinte años de intenso poblamiento, el sentido de expansión de la ocupación humana ha seguido una dirección oeste-este, hoy verificable a través de una verdadera polarización del peso demográfico en la porción este del municipio.

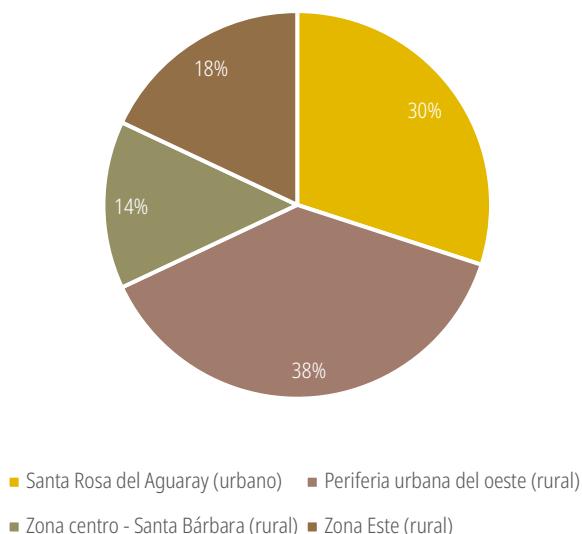
Asimismo, las principales picadas que se dirigen hacia el interior del distrito se fueron abriendo a partir de los primeros años de la década de 1990: en este naciente sistema vial se destacaba una arteria principal de orientación oeste-este que en la actualidad cruza longitudinalmente todo el distrito. Recientemente pavimentada, dicho eje se extiende hasta alcanzar la ciudad de Capitán Bado, en el departamento de Amambay. Al oeste, precisamente en un radio de unos diez kilómetros a la redonda del actual casco urbano de Santa Rosa del Aguaray, el desarrollo de las colonias de San Miguel, Santa Lucía, Kororoí o Santa Librada data de la primera mitad de la década de 1990. Por su parte, en el centro geográfico del distrito, el inmenso asentamiento de Santa Bárbara se desarrolla durante la segunda mitad de la década de 1990, mientras que el extremo este del distrito, situado a más de cuarenta kilómetros de la cabecera municipal, se ocupa y equipa a partir de inicios de la década de 2000 (asentamientos de Agüerito y de Jaguareté Forest), aunque el proceso se intensifica durante la segunda mitad de esa misma década.

En la actualidad, se observan fuertes desequilibrios en la distribución espacial de la población, concentrándose aproximadamente el 68 % de los habitantes del municipio en su porción extremo occidental, es decir en la ciudad de Santa Rosa del Aguaray, y en sus asentamientos y colonias aledañas (San Miguel, Santa Lucía, Kororoí y Santa Librada, por ejemplo). Por su parte, el centro geográfico del municipio solo albergaría al 14 % de la población distrital, tal como sucede también en la porción extremo oriental.

El eje principal que cruza longitudinalmente el municipio desempeña un papel de vía de acceso y de conexión a los principales sub-conjuntos poblados del distrito. Mientras tanto, las diferentes sub-conjuntos en cuestión (tales como Santa Bárbara o Jaguareté Forest / Aguerito) se mantienen a una cierta distancia de dicho eje articulador, presentando una configuración espacial “autónoma”.

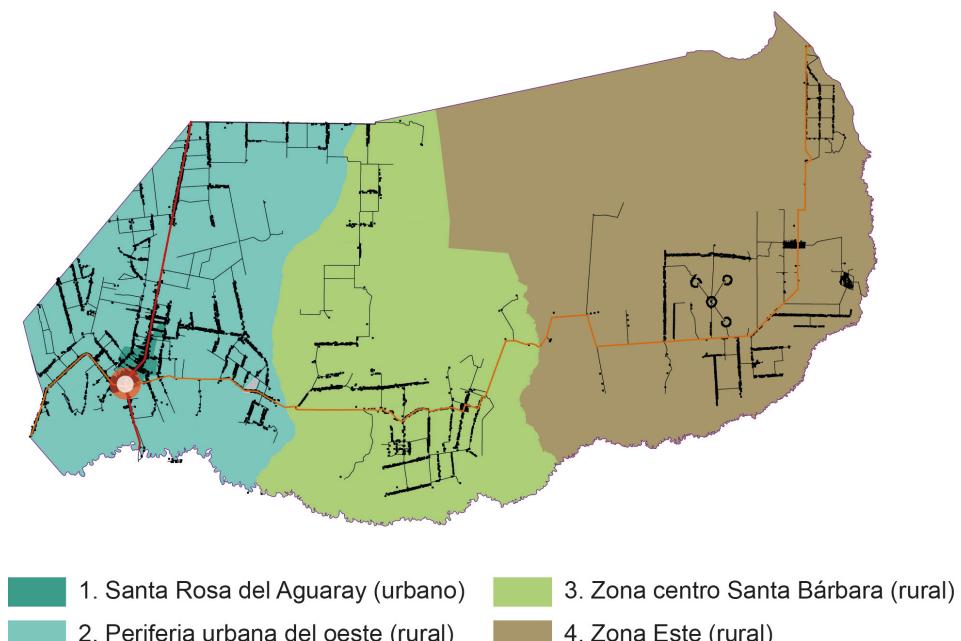
Configuración territorial de los municipios de estudio

Gráfico 2. Distribución aproximada de la población en Santa Rosa del Aguaray



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la cartografía censal (INE, 2012).

Esquema cartográfico 3. Distribución geográfica aproximada de la población en Santa Rosa del Aguaray



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la cartografía censal (INE, 2012).

Configuración territorial de los municipios de estudio

Por su parte, el área donde se despliega actualmente el municipio de San Juan Nepomuceno se encuentra en una de las zonas de poblamiento histórico y tradicional del país: las formas de la ocupación humana no aparecen allí fuertemente condicionadas por las formas ortogonales de los trazados de las vías de comunicación y de la estructura catastral. Por lo contrario, las formas más orgánicas del sistema de objetos propios del poblamiento de esta región han dado lugar a la formación espontánea de pequeños núcleos rurales de una mínima densidad, lo que parece otorgar mayor consolidación a la estructura espacial del poblamiento. No obstante, la precariedad de las técnicas y de los medios puestos a disposición en el equipamiento del territorio imposibilitan la integración territorial.

En la actualidad, la mayoría de la población del distrito de San Juan Nepomuceno se concentra al norte y al este del mismo, especialmente en el área de influencia de los dos ejes estructurantes de comunicación: el que conecta Villarrica a la ruta sexta pasando por San Juan Nepomuceno, y el que une a la capital distrital con la ciudad de Yut, más al sur, pasando por el centro urbano de 3 de Mayo.

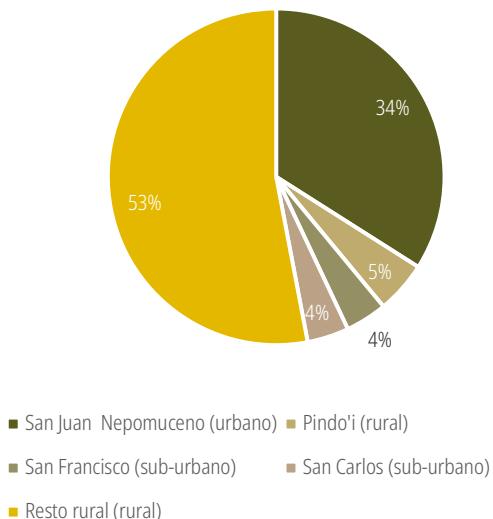
Las formas del poblamiento, fruto de una evolución menos "dirigida" desde Asunción, ha dado lugar a la formación de pequeños núcleos poblacionales en el espacio rural, tales como San Carlos, Pindoí y San Francisco. Ciertamente, la presencia de estos pequeños núcleos invita a la construcción de estrategias específicas, y en particular la instalación de equipamientos estructurantes en estas potenciales centralidades de servicios, que se ven favorecidas por su nivel de accesibilidad relativa, y porque se sitúan en los espacios más poblados. Por otra parte, la extensa porción suroeste del distrito, que se encuentra en una posición "intersticial" respecto de los principales tramos de la red vial, presenta una menor densidad poblacional. Mientras que esta zona sureste⁸ representa el 40 % de la superficie total del distrito, sólo concentraría el 18 % del total de la población (DGEEC, 2012).

A este respecto, cabe señalar que aproximadamente un tercio de la población del distrito se encuentra en el casco urbano de San Juan Nepomuceno (33,8 %). Es muy probable que dicha cifra se encuentre en aumento: efectivamente, durante los últimos veinte años, la ciudad habría desempeñado un papel determinante en el aumento reciente de la cantidad de habitantes del distrito. Asimismo, parte de este crecimiento

⁸ Se toman en cuenta las localidades de "Asentamiento Santa Librada", "Santa Librada", "Arankaguy", "Lorito", "Tapytá", "Asentamiento Manduará", "Viju", "Cerrito", "Potrero", "Asentamiento 11 de mayo", "Kaundygue", "Ñumi", "Cervo Kuá", "Asentamiento Barrero Pytá", "Kavajú Akangue", la "Comunidad indígena Takuaro".

demográfico ha tenido lugar en los múltiples asentamientos, de conformación reciente, que rodean el centro urbano. Por otra parte, es de notar que los tres núcleos poblados más densos, dos de los cuales están clasificados como áreas “sub-urbanas”, concentran nada más y nada menos que el 13,7 % del total de las viviendas del distrito: se trata de Pindoí, San Francisco, San Carlos, y en menor medida San Rafael. Así, en el municipio de San Juan Nepomuceno, casi la mitad de las viviendas del distrito se encuentran en núcleos poblados relativamente densos.

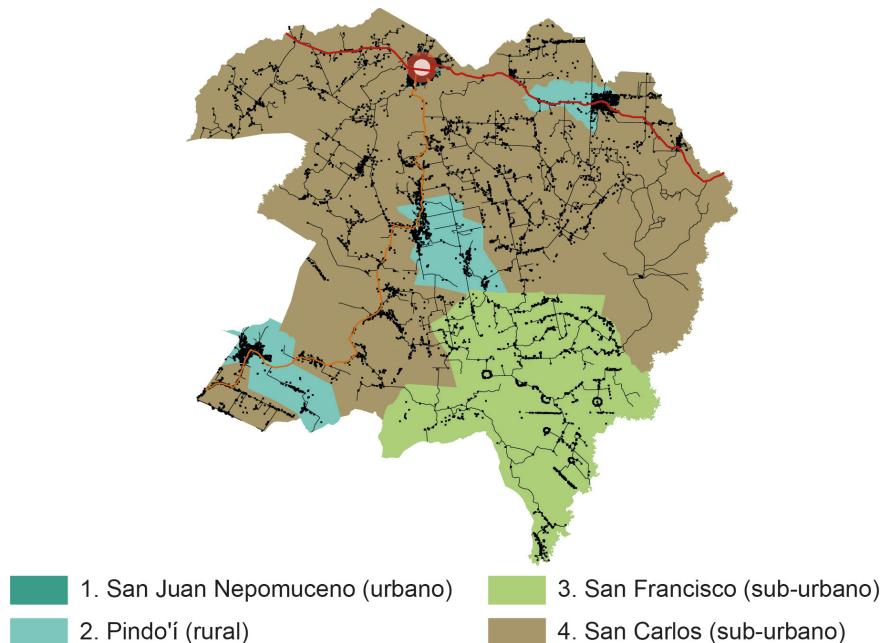
Gráfico 3. Distribución aproximada de la población en San Juan Nepomuceno



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la cartografía censal (INE, 2012).

Configuración territorial de los municipios de estudio

Esquema cartográfico 4. Distribución geográfica aproximada de la población en San Juan Nepomuceno



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la cartografía censal (INE, 2012).

En este marco, la evolución demográfica de las diversas áreas urbanas y rurales debe ser objeto de mucha atención: numerosos e intensos cambios en el patrón de distribución espacial de la población están por venir, lo que cuestionará indefectiblemente las estrategias a llevar a cabo en materia de provisión de equipamientos y de servicios específicamente, lo que exigirá interpelar también la orientación de las políticas públicas en general. Un desafío de primer orden consiste entonces en observar la evolución de los patrones demográficos y territoriales. Para ello, es imprescindible comprender la situación actual e identificar los principales desajustes existentes.

2.4. Geografía de los equipamientos y servicios públicos en los territorios

Como es de esperarse, la distribución espacial de los principales equipamientos públicos coincide con el patrón disperso de la población. El caso de los establecimientos educativos y de salud es evocador a más de un título sobre la desarticulación existente entre el modelo difuso de las instalaciones humanas y la lógica jerarquizada que caracteriza una oferta que busca implementar diferentes niveles de servicios (más o menos compleja, completa y diversa según el rango de los diferentes equipamientos).

El caso específico de la oferta pública de salud permite dar cuenta de las dificultades existentes para articular y optimizar un dispositivo compuesto de establecimientos jerarquizados que no consigue su propósito de funcionar en "sistema": el disfuncionamiento de uno de sus niveles (o eslabones) desarticula recurrentemente todo el dispositivo. Las cabeceras distritales de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno ofrecen una multiplicidad de servicios especializados cuyo alcance geográfico (en materia de cobertura) responde a la demanda de un amplio radio de influencia, cuya atracción masiva de usuarios a menudo desorganiza las capacidades de respuesta para la atención local. En concreto, los equipamientos estructurantes, es decir de mediano o gran porte (como es el caso del hospital distrital de San Juan Nepomuceno, o del hospital general de Santa Rosa del Aguaray), se ven comúnmente saturados, lo que impide canalizar la demanda y sincronizar los diferentes niveles de servicios. La oferta de nivel elemental, proporcionada por los centros de salud, puestos de salud, dispensarios o Unidades de Salud de la Familia (USF), a menudo sub-equipados, no alcanzan su objetivo de descongestionar eficazmente la demanda hacia los servicios de mayor complejidad.

Configuración territorial de los municipios de estudio

"Este es un Hospital bastante complejo porque corresponde al tercer nivel dentro del sistema de salud es un Hospital especializado pero en base a las dificultades que tenemos en lo que es atención primaria de salud funciona como un Hospital de primer nivel de segundo nivel y de tercer nivel es decir que de las cuestiones que puedan resolverse dentro del barrio dentro de la comunidad hasta las cuestiones más complejas se están resolviendo aquí en el Hospital General" (A. V., Santa Rosa del Aguaray, 23 de marzo de 2021).

Los mapas relativos a la distribución de la oferta de salud en los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno señalan que las áreas rurales cuentan con numerosos equipamientos de "proximidad", y que su distribución geográfica aparece como relativamente satisfactoria, aunque se dejan ciertos espacios de "vacíos", donde parte de la población no dispone de un establecimiento lo suficientemente cerca. Por demás, se debe insistir en que el acceso efectivo a dichos servicios por parte de las comunidades rurales es tributario del estado de las vías de comunicación y de la calidad de los servicios ofrecidos en cada establecimiento de salud. También se debe destacar la mayor funcionalidad potencial de ciertos establecimientos ubicados estratégicamente respecto de la red vial y de las cuencas de vida más pobladas: no obstante, estos equipamientos no siempre resultan ser de mayor nivel de equipamiento y de servicio, lo que frustra su papel articulador.

De manera general, la aproximación sectorial de los poderes públicos impide optimizar la oferta de servicios públicos geográficamente: en otras palabras, la mayoría de los equipamientos se encuentran separados entre sí, cuando su proximidad y articulación espacial podría fortalecer la constitución de pequeños polos rurales de servicio.

De la misma manera, el dispositivo local de la oferta educativa padece de las dificultades impuestas por el modelo disperso de la ocupación humana en las áreas rurales de los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno. En efecto, la red de establecimientos educativos se presenta como extremadamente fragmentada del dispositivo educativo, lo que genera serias dificultades de gestión y de optimización de las inversiones, así como en la calidad de la oferta. Así es como la gran mayoría de los establecimientos se compone de escuelas y de colegios de pequeño y de muy pequeño porte.

En definitiva, la dispersión de las escuelas y colegios responde al propósito loable de acercar la oferta lo más cerca posible de las comunidades, pero dicha apuesta se enfrenta a un evidente dilema que opondría cantidad y calidad del servicio, lo que va sin decir que las migra-

ciones rurales contemporáneas y la evolución de la estructura de edades cuestionan seriamente la sostenibilidad del modelo. El despliegue de un dispositivo caracterizado por un denso nivel de cobertura espacial y por la existencia de un número mayor de establecimientos educativos obedece a diversos factores explicativos. Uno de los más determinantes tiene que ver con el modelo de distribución muy disperso de la población, y por el mal estado de las vías terrestres de comunicación, legitimando la existencia de una escuela en cada sub-comunidad, por más que la siguiente escuela se encuentre muy cerca en línea recta.

De los cincuenta y cuatro establecimientos educativos existentes en el municipio de Santa Rosa del Aguaray, más de un tercio cuenta con menos de sesenta alumnos matriculados, cifra que da cuenta de la fragilidad del sistema. Solo el cuarenta por ciento de los establecimientos dispone de un plantel de alumnos superior a cien. En San Juan Nepomuceno, se observa que casi la mitad de los establecimientos (46,3 %) cuenta con menos de 30 niños matriculados, mientras que solo el 25,3 % supera los 100 alumnos inscriptos. Así, la fragmentación del dispositivo educativo de San Juan Nepomuceno es aún más pronunciada que en Santa Rosa del Aguaray, aunque es más característico de esta realidad preponderante: la notoria dispersión espacial y la débil optimización de los establecimientos en los territorios.

Configuración territorial de los municipios de estudio

Tabla 5. Distribución de los establecimientos educativos del municipio de Santa Rosa del Aguaray según cantidad de matriculados, en 2020

Categoría de establecimientos educativos	Cantidad	Peso relativo
Entre 1 y 29 matriculados	9	16,7 %
Entre 30 y 59 matriculados	9	16,7 %
Entre 60 y 100 matriculados	14	25,9 %
Entre 100 y 200 matriculados	16	29,6 %
Entre 200 y 500 matriculados	4	7,4 %
Más de 500 matriculados	2	3,7 %
Total	54	100 %

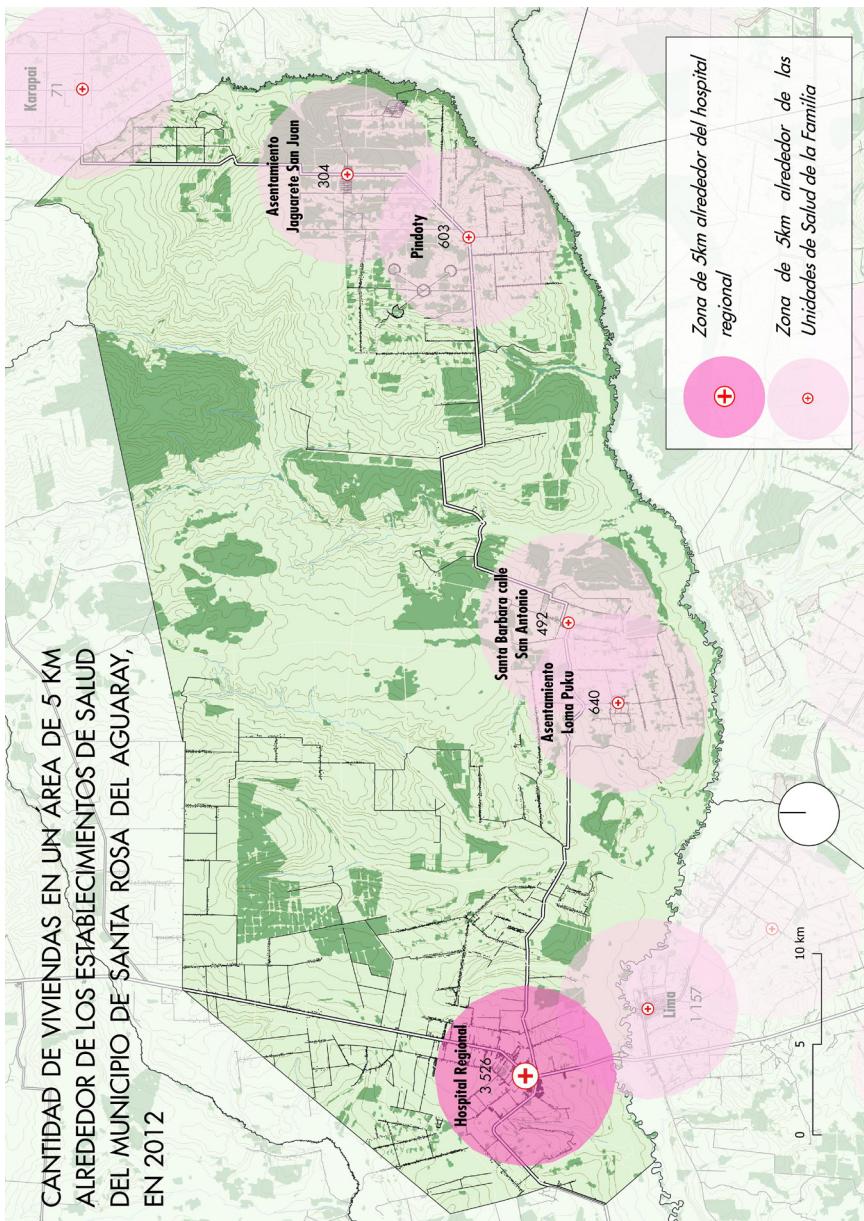
Fuente: registros administrativos del Ministerio de Educación y Ciencias, 2020.

Tabla 6. Distribución de los establecimientos educativos del municipio de San Juan Nepomuceno, según cantidad de matriculados, en 2020

Categoría de establecimientos educativos	Cantidad	Peso relativo
Entre 1 y 29 matriculados	44	46,3 %
Entre 30 y 59 matriculados	18	18,9 %
Entre 60 y 100 matriculados	9	9,5 %
Entre 100 y 200 matriculados	16	16,8 %
Entre 200 y 500 matriculados	7	7,4 %
Más de 500 matriculados	1	1,1 %
Total	96	100 %

Fuente: registros administrativos del Ministerio de Educación y Ciencias, 2020.

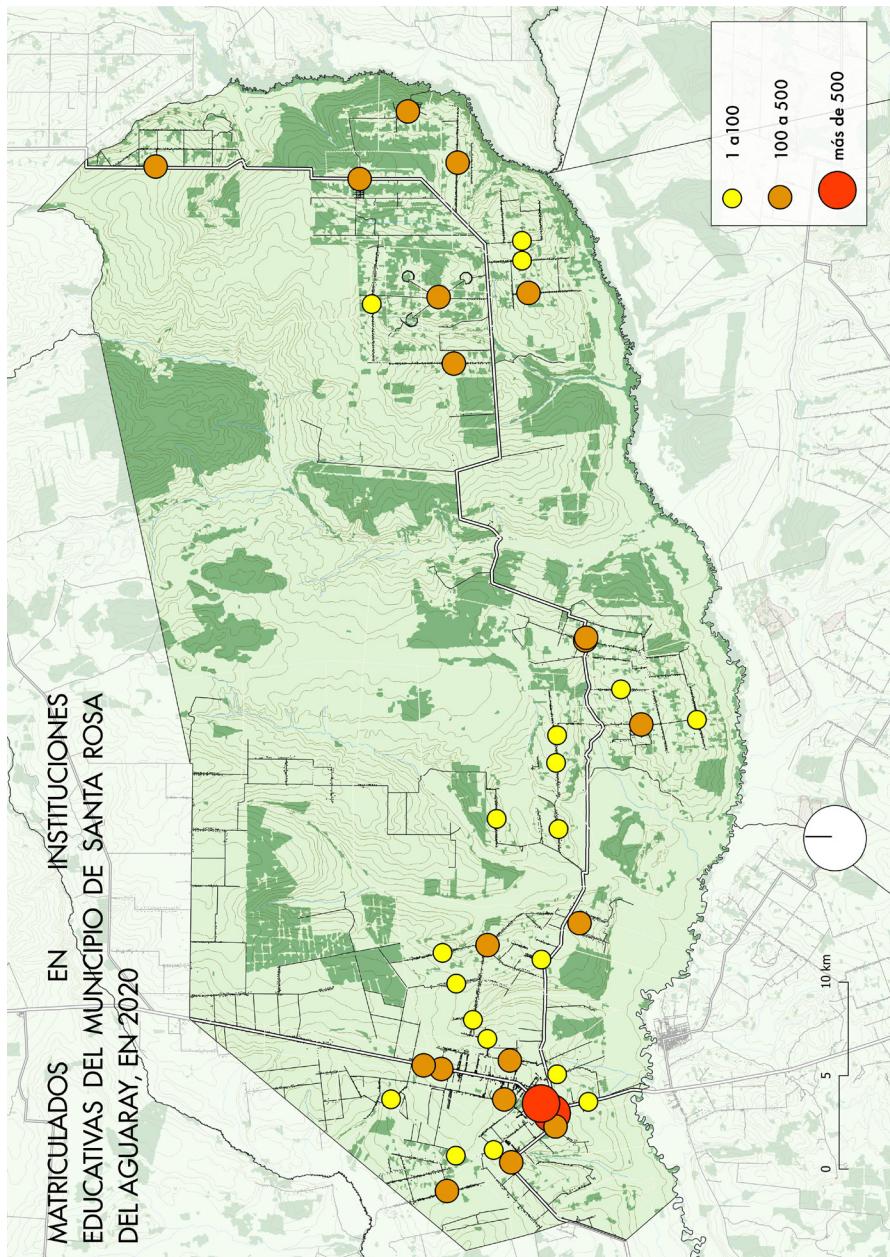
Mapa 6. Cantidad de viviendas en un área de 5km alrededor de los establecimientos de salud en Santa Rosa del Aguaray



Fuente: Elaboración propia.

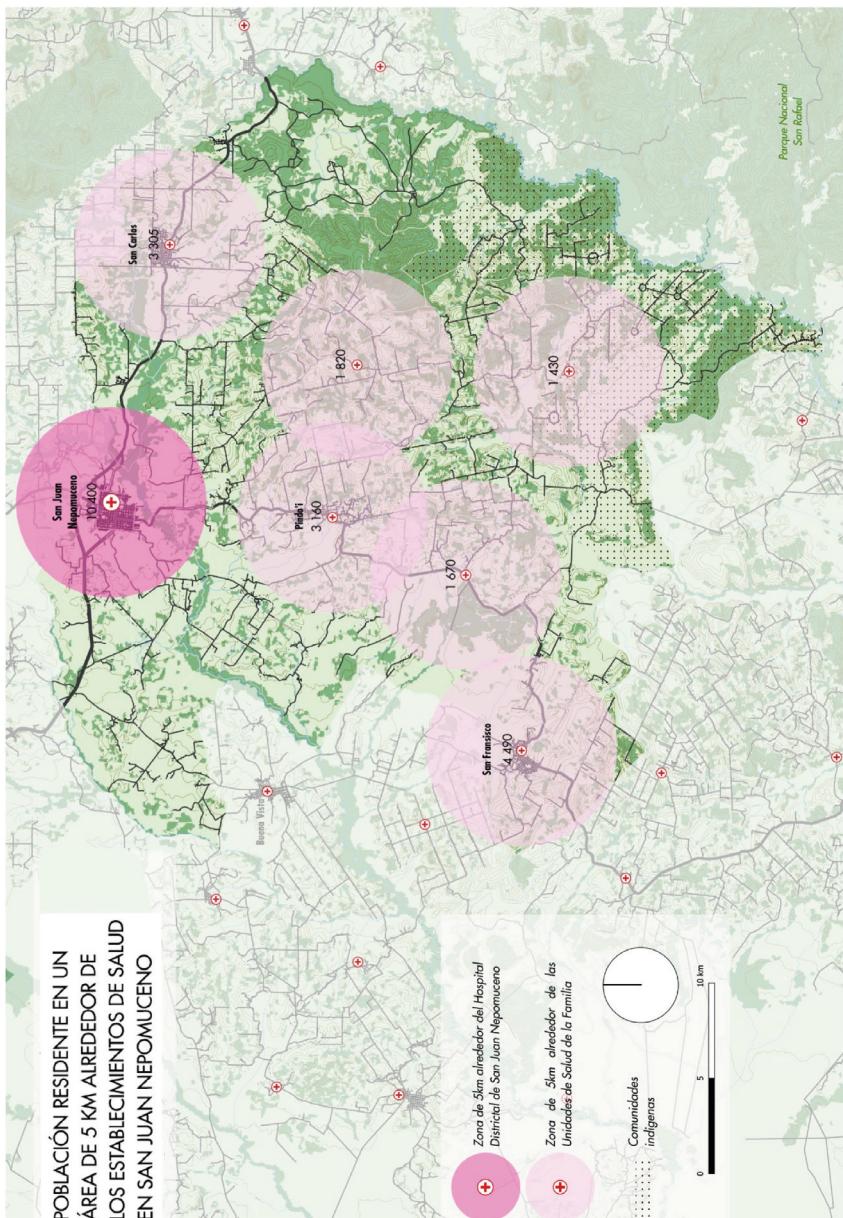
Configuración territorial de los municipios de estudio

Mapa 7. Matriculados en instituciones educativas en Santa Rosa del Aguaray



Fuente: Elaboración propia.

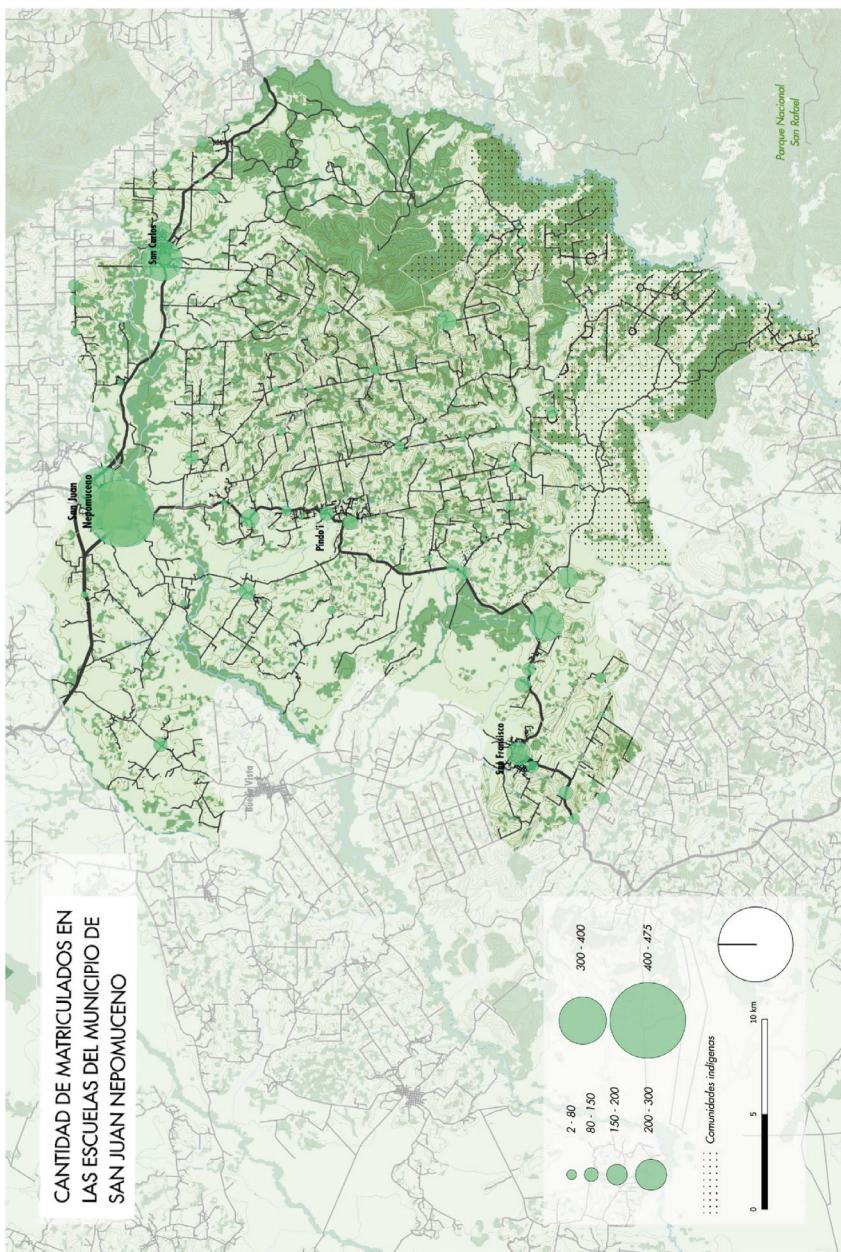
Mapa 8. Cantidad de viviendas en un área de 5km alrededor de los establecimientos de salud en San Juan Nepomuceno



Fuente: Elaboración propia.

Configuración territorial de los municipios de estudio

Mapa 9. Matriculados en instituciones educativas en San Juan Nepomuceno



Fuente: Elaboración propia.



3. El bienestar, la desigualdad y la pobreza

3.1. Crisis y descomposición de la economía campesina

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

En estas unidades productivas, la concentración del capital y el progreso técnico son dos factores que, aparejados, permiten alcanzar escalas de producción cada vez más amplias, al tiempo que proporcionan mayores beneficios económicos en su inserción al sistema financiero internacional. En la unidad productiva, la demanda de trabajo se divide en tres tipos, a saber, trabajadores especializados, semiespecializados y sin especialización. En su fase de implementación, estas unidades requieren la contratación de asalariados agrícolas que son obreros sin especialización, sobre todo para trabajos de desmonte o limpieza de pastaje, entre otras tareas similares. 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.

En este último escenario es donde se articulan los productores rurales de la agricultura familiar campesina al sistema de producción capitalista.

Nótese que, en rigor, este sector no puede concebirse como un conjunto aislado de la estructura productiva global, sino como integrante de las relaciones sociales que se construyen a partir de ésta. El despliegue de la producción extractivista y el aumento de la concentración de capital repliega a estas poblaciones a parcelas de tierra cada vez más pequeñas, mientras que la contratación temporal de su fuerza de trabajo termina convirtiéndolas, posteriormente, en mano de obra agrícola superflua al exceder la demanda potencial del mercado de trabajo. Así, las consecuencias acarrean la formación de un subproletariado rural y urbano en permanente movilidad, expresándose en migraciones campo-ciudad e internacionales. Aún más, el incremento del capital dotado de maquinaria y tecnología refuerza la tendencia al desempleo rural, donde la masa de subempleados es temporal y parcialmente absorbida por ocupaciones menores en el sector de la construcción, sobre todo de infraestructura pública cercana a la zona de residencia. “Che ha'e la che ména kóá ko ruta opa, ha ha'e oho jeýntema'ará la kokuépe. Mba'e la rojapóta? Ha la trabajo péicha ndereikuáai ni araka'e pevéta. Basta vove ha ojedejántema ai, opo'íntema voi hikuái la personálpe”. (D. M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

Todos estos elementos dan cuenta del apuntalamiento de un modelo económico agroexportador, donde el beneficio del comercio exterior es apropiado, sobre todo, por grupos sociales con fuerte acumulación de capital. En este marco, la producción minifundista participa en forma mínima y desventajosa. En ese sentido, la economía campesina define un proceso productivo que es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto primero de asegurar su propia reproducción de condiciones de vida y trabajo. Esta propiedad fundamentalmente reproductora cumple la función de generar los medios necesarios para la subsistencia biológica y cultural de sus miembros, como también para la reproducción de los medios de producción y gastos empleados en otras eventualidades, como educación y dolencias de salud. Mientras que el mercado de trabajo expulsa la mano de obra subempleada, la unidad familiar está forzada a incorporarse al mercado de bienes y servicios como ofertante de productos y/o de mano de obra sobre la base de la incertidumbre y la vulnerabilidad.

“Producción lado, ojejugavéntema la mboriahúre. Empresario meme la ojagarráva. Ha'ekuéra la ojehecháva, pero mboriahúpe ndojehechái mba'eve. Nde eñotý ápe nde kokuépe cualquier apu'amimi, yyv jarekórö. Ndajarekóirö, ijetu'uvéma hína. Pero ja-jeporeka mante ará jakaru hağua. (...) Che chehegui ko'ápe, ha ñamba'apo'ará jakaru hağua ko'ápe. Ha hepy la cosa, hepy la jajo-guáva. Pero la ñavendétaramo, ndaipóri mercado ñandéve guará.

Mboriahúpe guarã ndaipóri mercado". (J. M., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021).

La combinación de recursos de tierra, trabajo y herramientas, al interior de la unidad productiva campesina, se realiza en la implementación de un plan de cultivos y crianza de animales con el objeto de reproducir la fuerza de trabajo familiar, por un lado, pero también para la reposición de sus medios de producción para el siguiente ciclo, por el otro. De lo que se sigue que, si estos recursos son insuficientes, existe una superficie de tierra ociosa que supera la capacidad productiva de la familia. 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, sea por la vía de la venta o del arriendo (que permite un ingreso "extra"), como, además, por cesiones gratuitas.

En determinados casos, la distribución del suelo se divide según los cultivos sean de autoabastecimiento o destinados al mercado. El segmento más arraigado a las características de una economía campesina parece estar menos inclinado a una compulsiva utilización del suelo, mientras que aquellos arrendatarios o productores vinculados al mercado en relación de dependencia con un "patrón" que diseña el plan de cultivo se ven compelidos a una intensificación del uso de la tierra orientada a la extracción de ganancia. Sin embargo, la degradación del suelo también es otra problemática de la reproducción del sistema minifundista, recrudecida por la carencia de tecnología y la falta de capacidades para el uso sustentable de los recursos.

"Son tierras de uso aproximado de ya 30, 40 años y el sistema es el mismo: arada, rastreada, quema, durante varios años. De repente llega un momento en que el suelo dice basta. Por eso, de repente el productor alquila o vende su tierra, en el peor de los casos. ¿Por qué? Porque ya no hay producción. Te doy un ejemplo, maíz, tiene la capacidad genética de mínimo 6.000 kilos por hectárea, te sacan 2.000. Y el costo de producción es elevado, entonces está trabajando ya como pérdida". (G. V., Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021).

Siendo la tierra disponible escasa para la producción, además de hallarse en un crítico estado de agotamiento, los pequeños productores ingresan 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. En consecuencia, esto genera las condiciones sociales para el paulatino y progresivo desarraigo

de las poblaciones rurales, que se ven presionadas –social y económicamente– a perder el apego respecto de 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. Y 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)

Aquí se originan las condiciones sociales de posibilidad para forzar la migración de poblaciones campesinas, intrincándose con un proceso de urbanización acelerado, pero al mismo tiempo improvisado, que no se aúna con el desarrollo de un mercado de trabajo diversificado y amplio capaz de absorber la demanda creciente.

“La mayoría de (las personas de) las zonas rurales más bien se mudan 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. Yo tengo entendido que ese podría ser uno de los factores que incide mucho en la parte de la economía, porque vienen y trabajan los padres en lo que sea, ¿verdad? Entonces (...) los asentamientos están minados de niños (y de jóvenes), de gente, entonces (...) tienen también sus propias escuelas y (...) crece la población escolar.” (E. M., Supervisora del MEC, San Juan Nepomuceno, 8 de abril de 2021).

En suma, el proceso de pauperización campesina, que se halla en la base del desarraigo rural, de la expulsión de la población y del aumento de la población urbana en condiciones de informalidad y marginalidad, responde a tres principales factores:

1. Tenencia, condiciones y usos de la tierra
2. Acceso al capital y a la tecnología
3. Aumento de la desigualdad social

El acceso a la tierra es un problema recurrente para las unidades productivas de la agricultura familiar campesina, ya que la posibilidad de expansión de los dominios para sostener su producción de autoabastecimien-

to es marcadamente limitada. Con sus actuales dotaciones tecnológicas el acceso a nuevos terrenos es necesario para la implementación de sistemas de asociación y de rotación de cultivos. Además, los usos dados a las fincas, otrora intensivos en mano de obra, para compensar la baja dotación tecnológica, se ve aquejada por los procesos de pulverización de la tierra⁹, lo que implica que las generaciones jóvenes no encuentran el atractivo de permanecer en sus fincas familiares, con suelos empobrecidos y sin oportunidades de ingresos.

"(...) en algún momento tuvimos las migratorias masivas en algún momento todos los jóvenes tuvimos que migrar del distrito porque acá no había trabajo, educación, acá no había nada. En este momento más jóvenes del distrito se están quedando porque ya hay como mayores posibilidades. Hoy San Juan Nepomuceno es una de las ciudades emergentes del país; hace 10 a 15 años esto no era así, 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 observación siempre comentan que su hijo fue a Argentina o que su hijo fue a otro lado." (L. D., funcionaria de la DEAg, San Juan Nepomuceno, 8 de abril de 2021).

A este respecto, el prolongado uso de los suelos para actividades agrícolas, sin su correspondiente proceso de recuperación –a partir de las transferencias de conocimientos, capacidades y tecnología–, genera mermas en la productividad de las fincas, caída paulatina del volumen de producción y, consecuentemente, pérdida de ingresos monetarios a las familias de la economía minifundista.

"Imboriahu ko lastimosamente la yyv oho ai, porque peteī hendapé meménte lo mitā omba'apo py. Ndorekói fuerza económica odespeha haguā 4, 5 has oguerekóva hína. Ndorekovéima posibilidad, ha'e imboriahu voi ha orekóva ome'embáta isociokuéra la trabajo oguereko'imía. Péa ai ou ombotuja lo mitā ijyy, porque peteī hendápe meménte omba'apo py. Asada, machete'ípe nde guapo 2 hectáreasnte emantene haguā entre dos, entre tres umía. Porque esclavo negroite ko kóa. Ha capaz la jamoderniza pue. Omba'apo

⁹ Partición de los terrenos en parcelas menores destinadas a los miembros jóvenes de las familias originarias derechohabientes de los terrenos en usufructo.

arã ko la máquina, ha péa lastimosamente noñeme'ëi la mboriahú-pe." (P. B., Santa Rosa del Aguaray, 13 de abril de 2021)

En este marco, los agentes estatales identifican la problemática, pero imputan como únicos responsables de la situación a los productores campesinos, abstrandose de la debilidad de las instituciones del Estado respecto de la asistencia a las fincas productoras para atenuar la pérdida de fertilidad de los suelos por el uso extenuante.

"El 90% están degradados, los suelos, principalmente de los pequeños productores porque no hacen esa conservación de suelo; hay un 10% por ahí que cuida su suelo y los otros cultivan, cosechan, cultivan y cosechan... nunca piensan de renovar los nutrientes del suelo. Hay prácticas agrícolas que se puede realizar para recuperar el suelo principalmente no hay que quemar los restos de cultivos y si es posible no remover más el suelo, (...) la siembra directa y (que) tiene también su desventaja porque el costo inicial de la siembra directa es alto también porque se debe utilizar maquinarias específicas para tal efecto y es más fácil para los productores quemar y sembrar pero dentro de poco ya no va a haber más producción porque no va mas haber nutriente en el suelo algunos dicen voy a hacer descansar mi suelo y dejan y dejan en mal estado y eso no es ninguna solución lo importante es hacer rotación de cultivos, asociación de cultivo y la siembra directa; quema cero y así podemos recuperar pero no de un día para otro". (L. L., funcionario de la DEAG, Santa Rosa del Aguaray, 23 de marzo de 2021).

Las condiciones de recrudecimiento de la crisis de la agricultura familiar son objeto de la presión de los sistemas productivos del agronegocio, de media y gran escala, así como de la descomposición de los sistemas productivos de la propia economía minifundista, con sus consecuencias tanto materiales como simbólicas¹⁰.

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 fe-

10 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.

nómeno comúnmente relevado 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 para la reproducción de su vida cotidiana, evitando la indigencia y el agotamiento físico. En apariencia esta situación es la causa del problema campesino cuando, de facto, no es sino la consecuencia de sus condiciones estructurales.

El mercado de trabajo tiene comportamientos convergentes y otros divergentes en los espacios urbanos y rurales. Por una parte, la desigualdad de los ingresos está marcada 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, así como son beneficiarios contribuyentes de fondos de jubilación¹¹; por otra parte, 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 característicos en las zonas urbanas y rurales, aunque es de subrayar que en los centros urbanos la población económicamente activa en condiciones de formalidad laboral es superior que en las localidades rurales.

"Personas sin empleo exactamente muchas veces el sueldo mínimo no alcanza o no hay sueldo mínimo es menor del mínimo entonces esto hace que sea insostenible verdad? O sea que exista pobreza aparte de esos factores económicos hay otra cosa que es justamente la diligencia que cuando muchas veces uno es pobre o está en esa situación de pobreza no ve esas oportunidades de que esa personas puede construir o hacer algo mejor y mejorar su condición en esos casos en que necesitan gestionar o que otro gestione su bienestar o esa acción de por sí mismo sería esa agencia eso cuando uno tiene agencia uno solo se moviliza y actúa es actor de su realidad y modifica su realidad y eso también creo que es otro de los factores." (S. L., profesional independiente, San Juan Nepomuceno, 8 de abril de 2021).

Es de resaltar 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 re-

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

tribución 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 útiles laboralmente. 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. La responsabilidad en tareas de cuidado, como el cuidado de niños o ancianos, impide, en muchos casos, que ellas cuenten con posibilidades de acceder al mercado de trabajo, lo cual impulsa relaciones desiguales al interior de las propias unidades domésticas y una subordinación respecto a los hombres.

"La zona rural tiene una característica, que se dedica a la agricultura principalmente y la mayoría a la agricultura familiar entonces desde ese punto hay que partir porque hay que considerar sí o sí esa realidad porque sabemos que la educación tiene su costo por más que en Paraguay se diga gratuito pero no es tanto así llegan los materiales básicos necesarios estos alumnos estos chicos que salen de una familia de escasos recursos son numerosos 4 a 5 niños que tienen que desayunar alimentarse bien desparasitarse ósea cuesta ese paquete y esas es la realidad que nosotros estamos viviendo tenemos niños que a lo mejor si tenían una mejor condición podrían responder mejor en el desarrollo en las capacidades entonces así haciendo una relación con la formación influye bastante la condición económica. Otro factor es que desde temprana edad los niños y adolescentes ya acompañan en las tareas productivas; las niñas, por ejemplo, ya están ahí en la cocina, inclusive con el producto que el papá trae de la chacra (...) lidiar con todo eso; a muy temprana edad ya toman esa responsabilidad de adulto de formar parte de esa actividad productiva y es otro factor que influye muchísimo entonces no se van temprano a las clases." (L. G., Supervisora del MEC, Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021).

Las desventajas que la segmentación del mercado de trabajo genera, con su sesgo territorial (condiciones más críticas en las zonas rurales que en las zonas urbanas), en la economía y la sociedad son de tres órdenes: la dispersión de la productividad, la urbanización informal, así como la desigualdad social.

En este orden, las zonas rurales se caracterizan por la baja productividad en la mayoría 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 cuya actividad económica implica el 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, generando, a su vez, mercados de bienes duales, con productos competitivos y no competitivos, respectivamente.

Por su parte, los procesos de urbanización acelerados que tienen lugar por la búsqueda de oportunidades en la población activa de las zonas rurales que conforman el segmento informal del mercado de trabajo, genera situaciones de informalidad habitacional en las periferias de las ciudades receptoras de la población migrante, con todas las cargas que ello implica para la estructura urbana y para el poder público en materia de presión sobre el hábitat y de los servicios. La urbanización bajo el signo de la pauperización genera las condiciones de vulneración de los derechos y los elevados niveles de la demanda social no logran respuestas acordes desde la oferta pública.

"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).

Finalmente, la desigualdad social que el mercado de trabajo genera, con marcadas disparidades de ingresos, con notorias diferencias de condiciones de vida y con profundas brechas de oportunidades entre los grupos sociales, imponen al Estado enormes responsabilidades de asistencia social que adolecen de capacidad de financiamiento y de calidad de las prestaciones. En este marco debe entenderse las profundas asimetrías que un modelo económico, de heterogeneidad estructural, produce en todos

los aspectos de la sociedad y donde debe emarcarse los diagnósticos de políticas públicas para superar la desigualdad y la pobreza.

En lo que concierne el mercado de capital, la estructura agraria paraguaya históricamente se caracterizó por la desigualdad de acceso a los bienes de producción que, en la producción agrícola y pecuaria, está facilitado a los productores de mediano y gran porte. El acceso a estos bienes (maquinaria, equipamiento, implementos, insumos, entre otros) resulta de la facilidad de contracción de préstamos destinados a las actividades productivas y con tasas, así como plazos de amortización con ventajas para los productores de los perfiles referidos.

En contrapartida, para las familias de la economía campesina la escasa formalización legal de la tenencia misma 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 familiar campesina experimentan para acceder a préstamos destinados a la economía minifundista, no sólo involucran los aspectos legales, sino también los mecanismos tácitos de desaliento de la demanda de financiamiento a los productores campesinos, como por ejemplo la ausencia de tasas preferenciales destinadas a la producción agrícola, la poca flexibilidad en los plazos de amortización, entre otros. Esto genera, no pocas veces, procesos de autoexclusión de la misma oferta pública por parte de los productores campesinos. La repercusión inmediata de la inexistente inversión en la economía campesina son los bajos niveles de producción. Además, por la restricción en el acceso de los productores a los mercados, los comerciantes regionales se aprovechan para la extracción de excedentes del trabajo de la agricultura familiar campesina adquiriendo esos productos por precios irrisorios.

"Crédito la ifalta lo mitāme ikatu haguāicha lo mitā om̄ba'apo, itranquilo. Ápe ko financiera incluso oipe'apa lo mitā ijyv̄y, ovende ijyv̄y ha mba'e. Orekomíma akue ovendepa jey opaga haguā, porque oipe'áta chugui ivalorvéa, ijyv̄y. La gobierno ko he'i japerdepataha ñande cultura, la ndaiporivéi la pequeño productor. Upéa ko oho omongaru haguā la rícope jeýnte ai. Ápe ko sésamo, rama, mandi'o umía a 100 guaraníes el kilo osê oréve. Mandi'o eñotŷ un año de sacrificio ha péa hárí ndaiprécioi jey. Precio justo, seguro agrícola, ha ojedeháma arã lo mitā ko pichinchería de trabájogui. Tou tomekanisa lo mitā ijyv̄y ha toheja preparado ikatu haguāicha ojevaléma pe yvy, ja'eháicha madre naturaleza, ikatu haguāicha lo mitā ojesostene. Porque yvpaitégui ko osê todas las cosas." "Imboriahu ko lastimosamente la yvy oho ai, porque peteñ hendáape meménte lo mitā om̄ba'apo py. Ndorekói fuerza económica odes-

peha haguã 4, 5 has orguerekóva hína. Ndorekovéima posibilidad, ha'e imboriahu voi ha orekóva ome'embáta isociokuéra la trabajo oguerekó'imía. Péa ai ou ombotuja lo mitã ijvy, porque peteñ hendápe meménte ombo'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'ëi la mboriahú-pe." (P. B., Santa Rosa del Aguaray, 13 de abril de 2021).

Como corolario de este proceso, la desigualdad económica, en aumento, se vuelve un factor restrictivo de las oportunidades para las familias de la agricultura familiar campesina. Por su parte, los medianos y grandes productores agropecuarios hallan 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 dada la creciente dotación tecnológica del agronegocio.

Como ya se observó en las tablas 3 y 4, del capítulo 3 de este informe, las condiciones de acumulación y concentración de la tierra, más el acaparamiento del mercado de exportación con las ventajas comparativas de los enclaves del agronegocio, empujan a las mismas instituciones del Estado y del sector privado a debilitar e incluso restringir su apoyo a las fincas de la agricultura familiar campesina. El acceso a los créditos, el acceso a los equipos, implementos e insumos, más el acceso a los bastimentos manufacturados de consumo en el hogar, cobran precios exorbitantes difíciles de alcanzar para una población carente de condiciones productivas y de capacidad adquisitiva.

3.2. La pobreza rural, los cambios en los estilos de vida y la expulsión social

La pobreza, con sus diferentes dimensiones de impacto en la vida social de las localidades bajo estudio, genera las condiciones de desarraigo de la población rural, la modificación de los estilos de vida y la potenciación de condiciones de precariedad, hacinamiento y marginalidad en las zonas urbanas que reciben la migración rural.

En particular, la situación se vuelve crítica para la población rural campesina que, con los factores citados en el acápite anterior, a saber: el empobrecimiento de los suelos, la segmentación de los mercados, la concentración económica y la consecuente desigualdad social, todo ello con la anuencia de una limitada asistencia del Estado, así como la endeble y dispersa oferta de servicios públicos, predispone al recurso más valioso -junto con la tierra- que sostiene la economía minifundista, a saber: la población joven. Sobre las jóvenes generaciones descansa la manutención de la agricultura familiar campesina ya que proporcionan la fuerza de trabajo que compensa la carencia de dotación de capital produciendo la tierra con los bajos niveles tecnológicos que caracteriza esa economía. Pero por lo mismo, la escasa remuneración para una producción de mínimo autoabastecimiento no alcanza para generar los ingresos que la población juvenil demanda para sostener estilos de vida que se ajusten a los patrones de consumo de la sociedad contemporánea. A este respecto, 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 socavan el arraigo en las localidades rurales de origen y producen la migración rural-urbana.

Los cambios culturales que operan en las poblaciones, rurales y urbanas, convergiendo hacia formas cada vez más homogéneas de consumo, desencadenan la tendencia a la demanda de bienes y servicios cuya carga financiera no puede sostenerse sin condiciones formales de empleo. Esto se halla en la base, concomitantemente con las condiciones de pobreza e indigencia, para poner en riesgo la seguridad pública, generando situaciones de delincuencia y criminalidad, lo que cuestiona la capacidad del Estado para atacar el problema desde sus bases.

Como corolario de las limitaciones de la agricultura familiar campesina, su cercamiento por un sistema productivo excluyente y la debilidad de la acción pública, las poblaciones campesinas empobrecidas terminan buscando nuevos horizontes como alternativas para la subsistencia. El fenómeno de desarraigo de la población juvenil con respecto al estilo de vida tradicional campesino se produce 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. Sin embargo, 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 ha u a cha siquiera pe ofic na pi omb apomi ha u a cha hikuái la orerie. Che pet i la che memby ojerecibi de licenciado, pero ha e ma nd  ve, ojopy syva. Un par de a re  ha e otermina, 5 años. Licenciado en enfermería. Orekopaite la it tulo completo, pero ha e nomba ap i. Ndaipóri trabajo. (...) Nande mboriah r , che ha e, emboestudiarei voi la nande familia ra e, porque la trabajo ndaipóri chupeku rape guar ". (D. M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

Si bien las ciudades de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno no se distinguen por la importancia de su peso demográfico, el ritmo de crecimiento de su población se intensifica, mientras que experimentan un proceso de multiplicación y diversificación de la oferta de bienes y servicios orientados a la producción, educación, salud pública, equipamiento del hogar, entre otros. De este modo, en estos centros urbanos se forja un proceso de integración económica de las diferentes regiones de cada distrito y departamento, cuyo eje es la integración a una economía de mercado que, por añadidura, fomenta la irrupción del consumo y la extensión de los estilos de vida globalizados.

La oferta educativa en las zonas urbanas, sobre todo de la educación media en el sector público y de la educación superior en universidades públicas y privadas, resulta un atractivo para jóvenes rurales que, o bien se resisten a reproducirse como fuerza de trabajo no remunerada en las fincas familiares, o buscan acoplarse al mercado de trabajo en tanto fuerza de trabajo semicalificada o calificada. Esto parece presentarse, sobre todo, en el distrito de Santa Rosa del Aguaray, donde la mayor cantidad de comercios y la presencia de entidades financieras habilitan un número relativamente mayor de plazas de trabajo para la mano de obra semicalificada y calificada. En contraposición, en San Juan Nepomuceno este número de plazas laborales resulta significativamente inferior, y los comercios existentes, en su mayoría, son gestionados a nivel familiar, no constituyendo una fuente significativa de absorción de la demanda laboral. En consecuencia, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) vehiculiza, en el distrito, una política de capacitación mayormente orientada al emprendedurismo individual de la población económicamente activa, sobre todo aquella con menos años de escolaridad.

"Hay cursos que no solicitan terminar el bachiller como requisito. En construcción, por ejemplo, entra plomería, ayudante de albañil, electricidad. Varios trabajos donde el alumno se capacita y des-

pués ya puede incluso emprender su propia actividad. (...) Acá hay pocas oportunidades laborales, más se trabaja en emprendedurismo. Todos los que se capacitan o los que van creciendo profesionalmente ponen su propio negocio, venden, hacen ventas online, por el hecho de que tenemos pocas industrias y los comercios se manejan más al nivel de familia. Trabajo, si no es en la función pública, es un poco difícil". (L. M., Servicio Nacional de Promoción Profesional, San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021).

Con la caída progresiva de los ingresos, generándose una imposibilidad para responder las demandas de consumo y de estilos de vida propios de los patrones socioculturales de la sociedad globalizada, las generaciones jóvenes de la población campesina renuncian a las actividades agrícolas y al conjunto de procesos propios de los estilos de vida rurales y se desarraigan de sus localidades de orígenes para migrar a los espacios urbanos donde las posibilidades de acceso a ingresos monetarios son superiores a los rurales, aun si el empleo se caracterice por la informalidad e, incluso, la irregularidad.

"(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 que 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).

Los centros urbanos atraen a un segmento de la población campesina, sobre todo la población económicamente activa juvenil, debido al dinamismo económico que genera la integración regional a una economía de mercado. Los jóvenes de las zonas rurales, se erigen, así, como los actores más visibles de un complejo mecanismo de descomposición y recomposición de la agricultura campesina.

"Ya le queda corto al jefe de hogar porque tiene sus hijos que van creciendo, que tienen que entrar en el colegio, en la facultad y muchas veces ya no les alcanza, entonces deciden vender, vie-

nen buscando mejor oportunidad por acá. Y acá ¿qué lo que vas a hacer? Yo siempre digo: 'Allá tienen por lo menos mandioca y verduras, aunque sea..., acá vienen y no pueden plantar en ese (terreno) chiquito; trabajan de albañil, ganan por día Gs. 60.000 y es imposible poder mantener una familia de 5 personas con eso... Eso repercute también en la seguridad de nuestra población porque esos chicos van creciendo y necesitan de saldo para pagar su moto, entonces que lo que tienen que hacer es robar, asaltar... Acá nuestro problema, en realidad, son los asentamientos." (I. O., Administrador de la Municipalidad, San Juan Nepomuceno, 16 de marzo de 2021).

Pero el ritmo del proceso de urbanización adolece de un desfasaje con respecto al acelerado empobrecimiento de muchas familias campesinas que, empujadas a subsistir, migran a la ciudad ensanchando el número y la superficie de los asentamientos precarios. Esto porque las zonas urbanas de ambos distritos estudiados no se caracterizan por un desarrollo industrial ni del sector de servicios, privando de fuentes laborales a sus habitantes recién llegados y dejando sólo las ocupaciones informales en condiciones precarias de seguridad social. La situación es aún más crítica en las comunidades indígenas que, mucho más condicionadas para acceder al trabajo, se sumergen en la mendicidad, incluyendo la población infantil. Es preciso apuntar aquí, una violencia estructural que se ejerce en determinados casos sobre las poblaciones indígenas, ya que, tanto el mercado de trabajo como las instituciones del Estado, aplican sobre ellas esquemas de percepción y actuación atravesados por la discriminación de clase y la segregación étnica.

"En algún momento migró acá un grupo. Lo que tuvimos que hacer, porque, te cuento, INDI para mí está de balde. Disculpame que te diga, pero INDI está de balde. Yo, personalmente, me tomé esa atribución, ¡qué mucho que llamé! Y se tiran la pelota. Y los indígenas ahí acostados en un grupito. Nosotros tuvimos que ver en qué lugar le querían recibir, porque ese también es el tema, ellos son muy cerrados. Eso yo te estoy diciendo por la experiencia que pasé. Los otros casos no sé, desconozco. Muchísimo le pedimos ayuda al INDI y no nos dio respuesta". (H. V., Santa Rosa del Aguaray, 10 de marzo de 2021).

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). En este sentido, la desprotección institucional empuja a estas comunidades a vivir en situación de calle en las zonas urbanas, sea en tor-

no a la búsqueda de medios de subsistencia como para la movilización por el reconocimiento de sus derechos.

Ahora bien, los distritos de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno no albergan numerosas comunidades indígenas. Además, las pocas comunidades existentes cuentan con un número limitado de familias y de habitantes. Dicha situación contrasta marcadamente con los municipios circunvecinos, los cuales reportan numerosas comunidades indígenas, esencialmente ubicadas en sus vastas áreas rurales. Según el último Censo Nacional Indígena (DGEEC, 2012), en los alrededores del extenso municipio de Santa Rosa del Aguaray y, más específicamente, en los distritos vecinos de Nueva Germania, General Resquín y Capitan Bado¹², se contabilizaban veinte comunidades indígenas, que concentraban un total de 2.818 habitantes. A proximidad de San Juan Nepomuceno, en los municipios aledaños de Avaí y de Tavaí, el mismo censo identificaba doce y catorce comunidades respectivamente, las cuales albergaban un total de 3.340 habitantes.

El último censo referido no reportaba la existencia de ninguna comunidad indígena en el distrito de Santa Rosa del Aguaray, sin embargo, casi una década más tarde y aunque no se disponga de datos socio-demográficos y geográficos oficiales actualizados y precisos, se constata la instalación de algunas comunidades, relativamente recientes, en todos los casos posterior al año 2012. En particular, se puede referir los casos de las comunidades "Naranjito Río Verde", "Arroyo Verde", "Blancaí", "Isla Porá" y "Ka'aguy Pyahu", pertenecientes a los pueblos Mbya Guaraní y Avá Guaraní. Dichas comunidades ocuparían un inmenso predio que habría sido expropiado a favor del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en el año 2013. Unas 350 familias lo estarían ocupando, en una situación legal que constituiría un obstáculo suplementario para la provisión de los servicios básicos elementales, como el saneamiento (agua potable), o la vialidad (extensión y mantenimiento de caminos locales).

La extendida finca, boscosa y apenas desbrozada, donde se encuentran las comunidades indígenas en cuestión, se ubica a escasos cinco kilómetros de uno de los ejes estructurantes del distrito, a saber, el que conecta la ciudad de Santa Rosa del Aguaray con la de Capitán Bado, a proximidad de la frontera con el Brasil. A pesar de esta situación dentro de la red vial regional, la precariedad de las instalaciones humanas, la ausencia de equipamientos públicos de calidad y las extremas dificultades socio-

12 En rigor, el municipio que limita al este con Santa Rosa del Aguaray, en la actualidad, es Karapaí (desprendido recientemente de Capitan Bado), en el departamento de Amambay.

económicas que padece la mayoría de los habitantes, convierten a estas comunidades en entidades espaciales aisladas, limitando sus interacciones y vínculos con las demás comunidades, con la cabecera distrital y con el país. Por su posición respecto de la red vial local y por las características de las actividades, así como de las instalaciones humanas en su proximidad (asentamientos campesinos, establecimientos ganaderos, extensos cultivos mecanizados, sitios turísticos frecuentados como el de "Laguna Blanca"), la localización en el distrito está lejos de volverse periférica, sino bien por el contrario. Además de ciertos equipamientos insuficientemente dotados, como los establecimientos escolares, se verifica la proximidad relativa de la Unidad de Salud de la Familia (USF) de Santa Bárbara. Sin embargo, la calidad y la regularidad de los servicios prestados no siempre se adecua a las necesidades de los habitantes de estas comunidades recientemente instaladas.

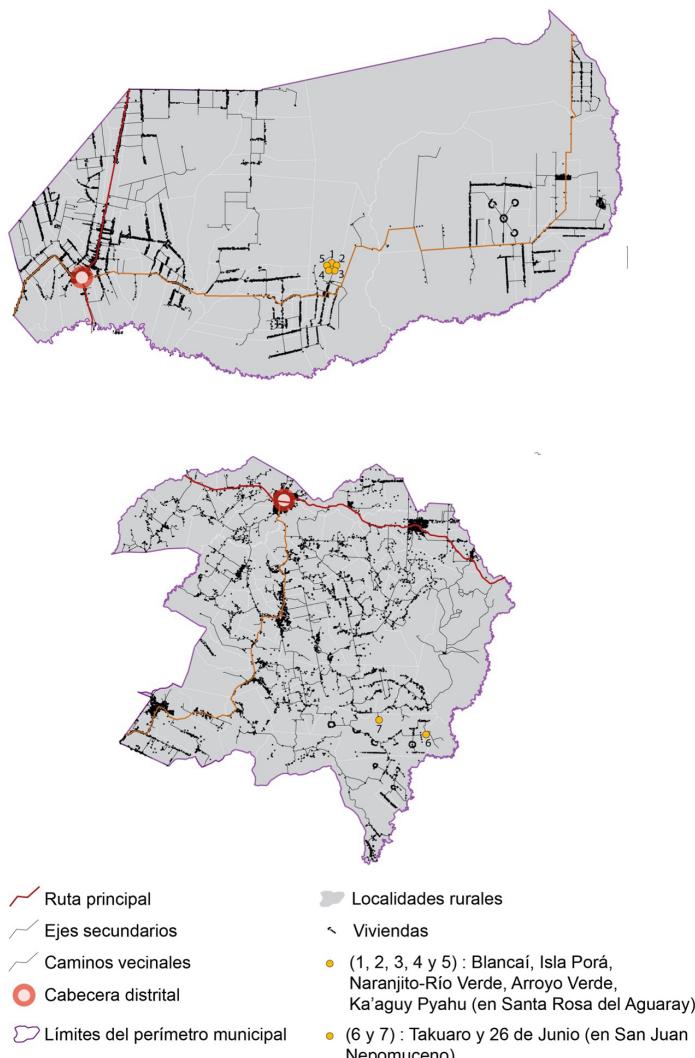
En San Juan Nepomuceno, el último Censo Nacional Indígena (DGEEC, 2012) ya reportaba, hace casi una década, la existencia de dos comunidades indígenas: "Takuaró" y "Potrero 26 de junio", ambas del pueblo Mbyá Guarani. Éstas se encuentran al extremo suroeste del distrito, a proximidad de la reserva natural San Rafael, en el área menos densamente poblada que se identificaba en el acápite 3 de este estudio. Aunque en esta zona la densidad boscosa sea mayor que en el resto del distrito, en los alrededores de las comunidades indígenas se despliegan diversos asentamientos y comunidades campesinas, además de ciertos establecimientos agropecuarios. Menos definida y densa, la red vial de esta parte del distrito se compone específicamente de caminos de tierra y no cuenta con ejes secundarios relativamente significativos. Sin duda, se trata de una de las áreas periféricas con mayor aislamiento y de difícil acceso, no solamente del distrito de San Juan Nepomuceno, sino también del sureste de la región oriental, entre los departamentos de Caazapá y de Itapúa.

La baja densidad relativa de la zona, la precariedad de la red vial y la escasez de flujos de circulación contribuyen al carácter de aislamiento. A este respecto, durante la implementación del censo en cuestión, las comunidades de Takuaró y Potrero 26 de junio contaban con 131 y 102 habitantes, respectivamente. Además, se constata que estas comunidades indígenas cuentan con pocos equipamientos, así como también se encuentran particularmente alejadas de los servicios más elementales, especialmente de unidades de salud familiar.

Las comunidades indígenas que se encuentran en los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno presentan situaciones geográficas muy diferentes en cuanto a las redes viales de las regiones

donde están instaladas. Las comunidades Mbya y Avá Guaraní del distrito de Santa Rosa del Aguaray se hallan en una situación relativamente cómoda, a proximidad de un eje vial asfaltado, mientras que las comunidades del distrito de San Juan Nepomuceno padecen de todas las dificultades que les impone su situación marcadamente periférica. No obstante, en ambos casos las comunidades presentan niveles elevados de pobreza respecto a sus distritos, con escasos equipamientos y servicios disponibles, de manera que están excluidas de ciertas posibilidades de interacción con el exterior, especialmente con las comunidades vecinas.

Mapa 10. Comunidades indígenas en Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno¹³



Fuente: Elaboración propia.

13 La localización de las comunidades indígenas del distrito de Santa Rosa del Aguaray es referencial y aproximativa.

3.3. Las dinámicas de los asentamientos urbanos y del mercado de trabajo

La problemática del aumento de los asentamientos informales urbanos, da cuenta de un excedente de población de reserva dispuesta a sostener estrategias de sobrevivencia en los espacios de posibilidades que ofrecen las ciudades, por lo general en sus periferias, en zonas bajas (inundables) y en espacios carentes de servicios públicos. La instalación en estas condiciones ocurre en lugar de permanecer en las zonas rurales, en condiciones de aislamiento (de servicios funcionales y servicios sociales), propios de las localidades campesinas.

"San Juan está rodeado de asentamientos, se caracteriza ahora por eso, porque tenemos asentamientos en cada salida de San Juan. Ahora vos te vas y hacia la entrada tenés asentamientos, hacia acá tenés otro, estamos rodeados ahora de asentamientos, pero esta gente vive y genera recursos a partir de las actividades que se generan dentro del centro de San Juan principalmente. Hay por ejemplo casos que son docentes de repente, pero no supera de eso entonces la problemática en los asentamientos es que los asentamientos no reúnen todos los servicios básicos; después normalmente en los asentamientos por sus características son familias con más hijos, mujeres que están solas, que son madres solteras, que son amas de casas, jefas de hogar y tienen justamente mayores responsabilidades. Justamente ahí entra también la falta de igualdad del hombre con la mujer porque una mujer gana menos que un hombre, entonces no va generar lo mismo; que lo que traiga a su casa no va a ser lo mismo que en el caso del hombre; es más, si vos analizas un albañil gana más de lo que gana una empleada doméstica diariamente ósea tendríamos que buscar las estadísticas, pero creo que sería una de las razones." (S. L., profesional independiente, San Juan Nepomuceno, 8 de abril de 2021).

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. A este respecto, el argumento de las familias migrantes es que, a pesar de las condiciones difíciles que significa establecerse en un medio social (urbano) donde no necesariamente se cuenta con las destrezas y habilidades para insertarse formalmente en el mercado laboral, la oportunidad de formación en el trabajo es posible debido a la diversificación de actividades económicas en los centros urbanos y la posibilidad de aprendizaje tanto de oficios como de artes.

Por otra parte, el acceso a los servicios –y su proximidad– es también uno de los factores más importantes que motivan a los actores rurales la mudanza a las zonas urbanas. Establecimientos educativos que cuentan con todos los niveles de escolarización, hospitales disponibles en las cabeceras distritales 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, sin importar las condiciones de instalación, legalidad y habitabilidad. La posibilidad latente de acceso a cualquiera de estas oportunidades en el territorio urbano empuja a los habitantes del distrito a enfrentar diferentes riesgos, asumiendo que es más ventajoso enfrentar las eventuales penurias del hábitat citadino que residir a grandes distancias de las ciudades, en situaciones de aislamiento y con elevados costos de traslado.

"(Vinimos del campo) en busca de mejorar nuestra condición de vida; vos sabés que hace pocos años San Juan creció bastante (...) y la gente busca trabajo... y en el campo no hay futuro para los chicos, falta de trabajo para los jóvenes, la educación por lo menos... Yo fui de San Francisco y en esa época no podía entrar ni salir de San Francisco si llovía, no podía salir ni entrar... ahora se asfaltó. Pero hace 8 años por ahí que yo salí de ahí y entonces hay muchas cosas que nos mueven para venir cerca de la ciudad de San Juan" (R. L., dirigente social, asentamiento urbano de San Juan Nepomuceno, 21 de abril de 2021).

En la comparación entre uno y otro caso 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 enseres 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 te-

nemos 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 y cuenta con una proporción elevada de mano de obra semicalificada y no calificada, por lo que una proporción elevada 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 la elevada demanda de asistencia y protección por parte del Estado, por lo que 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 demanda población que se inserta 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 del Aguaray, 13 de abril de 2021).

Esto indica los niveles relativamente superiores de productividad económica en la cabecera de distrito de Santa Rosa y que la autonomía económica de muchos trabajadores es superior que en San Juan. En efecto,

la existencia de un mayor número de trabajadores calificados en Santa Rosa con los ingresos asociados, coexistiendo con un contingente importante de mano de obra no calificada, constituye la base de un importante dinamismo económico y, por lo mismo, de una desigualdad social más acentuada 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).

3.4. 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 –definidos como conjuntos de agentes sociales dotados de propiedades comunes– estructuren de una manera específica un conjunto de prácticas que les permiten reproducirse socialmente.

Estas prácticas pueden ser concebidas como estrategias en tanto conforman un conjunto de actividades desarrolladas por los sectores populares para alcanzar su reproducción ampliada, combinando en ellas diferentes elementos que no se reducen a las formas capitalistas de reproducción de la fuerza de trabajo. La noción de *estrategia* permite articular factores de tipo macro-estructural (sobre todo aquellos relacionados al modelo de desarrollo vigente) con factores enlazados a escalas micro-estructurales albergados en la *unidad doméstica*. Al adoptar esta postura teórica, lo que se pretende es dar cuenta de la existencia de formas sociales trazadas por determinaciones estructurales, tales como la estructura de clases sociales o las jerarquías de dominación, que imponen un espacio de posibilidades a los actores sociales con un margen de maniobra posible.

Los grupos sociales pertenecientes a los sectores más pobres no se encuentran en los márgenes del sistema social, sino que las condiciones socioeconómicas que permiten definirlos como fracción específica los ubican en una posición determinada de la estructura social sin dejar, en

ningún momento, de mantener relaciones con las demás fracciones de ésta. Los estratos poblacionales que no poseen los medios de producción suficientes para obtener unos ingresos regulares ni se incorporan plenamente al mercado de trabajo no se posicionan de forma aislada en una estructura de posiciones sociales, sino que son analizados bajo una perspectiva relacional que los vincula con los demás grupos sociales caracterizados por propiedades distintas y distintivas. Además, la unidad doméstica puede definirse como un grupo de personas que mantienen unas interacciones cotidianas y regulares cuyo propósito, asumido de manera no necesariamente consciente, se pertrecha de objetivos específicos, como la reproducción biológica de sus miembros y el cumplimiento de prácticas económicas y no económicas que aseguren la optimización de sus condiciones de existencia.

Ahora bien, existen, ciertamente, posibilidades de conocimiento a través de la observación de sus privaciones y sus carencias, pero otra virtud heurística es alcanzable al escudriñar los poderes y las relaciones de fuerza que se tejen y se invierten, en tanto capitales, al interior de estos grupos sociales (los factores estructurales actúan aquí como condicionantes, y no como determinantes, de las prácticas sociales, permitiendo hablar con propiedad de una autonomía relativa de las estrategias). Dicho de otro modo, los grupos sociales realizan un gran trabajo de sociabilidad, de cuidado de las relaciones y de mantenimiento de un conjunto común de representaciones, deberes y obligaciones que logra constituir, en el tiempo, un capital social específico cuya inversión posibilita, en algunos casos, la obtención de beneficios (no sólo económicos, sino también simbólicos, culturales y políticos).

Este capital social, entendido como un conjunto de vínculos permanentes y útiles, es irreducible a las relaciones objetivas de proximidad en el espacio físico o geográfico, o incluso en el espacio económico, ya que se encuentra fundado en intercambios simultáneamente materiales y simbólicos. Se sigue de esto que su instauración y mantenimiento en el tiempo suponen tanto un reconocimiento como una inversión social orientados a la reproducción de estas relaciones sociales directamente utilizables. Más específicamente, la transformación de las relaciones contingentes, como las relaciones de vecinazgo o parentesco, en relaciones necesarias implica la asunción de obligaciones duraderas subjetivamente sentidas, movilizando una lógica específica de intercambios de dones, de palabras, de obsequios y de prestaciones al modo de una economía de los bienes simbólicos.

Pero esta experiencia del intercambio alberga en su núcleo mismo la ambigüedad, lo cual impone, como pocos otros casos, la adopción de

una doble mirada: por un lado, este tipo de intercambios habilita la pretensión de sentirse como un rechazo intrínseco del interés y del cálculo egoísta, eximiendo a la persona temporalmente beneficiaria de responder con una acción recíproca; por el otro, esta práctica nunca excluye completamente la conciencia del carácter gravoso de los dones o de los obsequios, aunque, para hacerse posible, necesite de la negación colectiva del cálculo y del interés. La propiedad distintiva o la doble verdad de este recurso se encuentra en el *intervalo temporal* que transcurre entre el obsequio y el contraobsequio, lo que permite vivir las estrategias de intercambios como una serie discontinua de actos libres y generosos fundados en la solidaridad.

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. Estos lazos de inter-reconocimiento, cercanía física y condiciones de vida comunes actúan, ante escenarios contingentes de gravedad como enfermedades y accidentes, como un microsistema de protección que hace frente a la indefensión institucionalizada. “Ore orerasýrõ hína, ko’ápe ore comunidádpé oî urgente ihas-yetéva, oikotevê ha onecesita plátare, ápe ore comunidadháicha rojapo actividad. Romoî pe platami hína pe onecesitáva, ore péicha. Rojapo a veces torneo de vóley, torneo de truco o alguna fiestita. Ko’ága ndo-jeikatuvéi ojejapo porque oî ko pandemia. La ore rapicha onecesitáva... ijetu’uvéntema upéa. Ijetu’uvéntema”. (M. O., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

Esta situación desencadena un continuum de acciones potenciales de organización comunitaria entendido como redes de reciprocidad indirecta, ya que las obligaciones que arrastran consigo los intercambios no se encuentran encadenadas directamente al actor que ofrece o recibe determinada prestación, sino que se retroalimentan entre todos los miembros del sistema. Sin embargo, esta reciprocidad depende de factores fundamentales, como la confianza, la cercanía física y la relativa igualdad de carencias entre los sujetos de la relación. Dicho continuum posee dos polos: en primer lugar, el polo de máxima estabilidad está constituido por familias extensas que comparten gastos. En estas familias, generalmente, no existe un miembro que centralice los intercambios, pero los

aportes difieren según la regularidad de los ingresos y la capacidad de trabajo de cada individuo.

"Ore ore guaguí ha ore rogapemínte roquerrea. Che edad ha che mená de 60 añosma. Mba'e voi la rojapovéta? Más que ko'ê ha ourô oréve la ayudomi ningó roquerreáta ápentema. Pero si ndouiete-voi ko ikatuhaichamínte mante roikóta. Porque, ha'eháicha ndéve, a más días, ivaive la porte. Ha ni empleadarã la kuña ndojeipo-tavéi. Che ko che memby omba'apose pero ndojuhúi la trabajo. Ko'aga ndaiporivéi mba'eve, ni empleada ni limpiadorarã ndaipóri. (...) Pero areko hína peteî che memby omba'apo asfaltorã, upéa la ore sostén de la casa. Ha'e la oremongarúva." (R. M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

En segundo lugar, el polo de menor confianza está caracterizado por relaciones recíprocas de vecinos no emparentados y tienden a ser más inestables y pequeñas. En San Juan Nepomuceno, la confianza de este tipo de relaciones adquiere grados más elevados debido, principalmente, a que los habitantes de las comunidades pueden conocerse y reconocerse, ya que poseen más años de residencia familiar en un mismo lugar. En Santa Rosa del Aguaray, por su parte, la confianza en las comunidades se halla más próxima al polo mínimo, donde la dinámica de las migraciones se encuentra más acrecentada. Esto sucede, sobre todo, en los asentamientos de las cabeceras de distrito, donde las familias proceden de diferentes regiones del país y la capacidad de inter-reconocimiento se halla en un estado primitivo¹⁴.

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 funcionamien-

14 La actuación del grupo denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en Santa Rosa del Aguaray también es un factor en torno a la confianza entre los habitantes. Los casos de secuestros y violencia, presuntamente atribuidos al grupo, generan temor y sospecha. Una iniciativa ciudadana, al respecto, es la organización "Unidos por la Paz en el Norte", que emprende actividades y manifestaciones comunitarias como medidas de protesta.

to de pequeños comercios se conduce por medio de una gestión de índole familiar, sin absorber la fuerza de trabajo externa a las relaciones de parentesco.

No obstante, el rasgo predominante de las unidades domésticas en situaciones de pobreza se caracteriza por una inserción inestable en el mercado de trabajo. Este hecho genera una pérdida de su autonomía relativa que ocasiona fluctuaciones y desequilibrios en los lazos familiares. Sus principales efectos son las migraciones de los padres del campo a la ciudad o al exterior del país en búsqueda de otras oportunidades laborales, imponiendo, en numerosas ocasiones, una reestructuración en la composición familiar. En estos casos, la falta de seguridad económica y social tiende a contrarrestarse a través del recurso a mecanismos de bienestar social.

"La mamá tiene que salir a trabajar únicamente y debe ir a la ciudad. Porque nosotros tenemos comunidades que quedan a 70 km, que es dentro del distrito de San Juan, entonces no va a venir todos los días 70 km para trabajar, entonces viene y se queda. La abuela es la que recibe el pago por esos niños, pero siempre mantiene el contacto con la madre. (...) Siempre se busca una persona mayor de edad que esté viviendo en el hogar para que pueda recibir la transferencia, si es que la madre no les va a recoger a los niños. Algunas veces se van ya a otros países, eso también ocurre mucho. Se van a trabajar en Argentina, Brasil o Chile y (los hijos) se quedan con las abuelas. Hay veces en que las abuelas pierden totalmente el contacto con sus hijos y no reciben ningún tipo de remesas, nada. Entonces la abuela trata de salir adelante con los niños. A ellas tratamos de ayudarles más, porque, como sabemos, es difícil que una mujer adulta ya mayor salga a trabajar o vaya a la chacra". (A. A., Programa Tekoporã, San Juan Nepomuceno, 16 de marzo de 2021).

Además de estos escenarios signados por la urgencia y la precariedad, también las redes ancladas en los territorios constituyen fuerzas oportunas para la organización social y la construcción de espacios de diálogo, discusión y tratamientos de problemáticas relacionadas directamente a segmentos poblacionales como, por ejemplo, el sector de las mujeres, la niñez y adolescencia o los adultos mayores. No existe transformación social, entendida como una alteración de los esquemas pasados de percepción y acción, que acontezca sin un proceso de acompañamiento colectivo nutrido por el acceso y ejercicio de los derechos.

"Creamos comités y trabajamos. Yo hice un comité para que (las mujeres) críen pollitos, lo que a ellas les interesa. Pero, ¿qué pasa?

La que quiere participar en el comité de pollito tiene que venir a tres charlas. Primero, vamos a hablar de cuáles son tus derechos, después, en la segunda charla, vamos a hablar de que vos tenés que amarte a vos misma, cosas así. Ellas fueron aprendiendo y les encanta. Se puede. Y después ellas ya cambian. Después les invitamos a los maridos, porque no les gusta. Los maridos les mandaron a las señoras porque van a llevar pollito. Entonces hablamos con los maridos de que hoy en día los tiempos cambiaron. Pero se puede, es un proceso. Y ellas no te van a hablar en público, no te van a contar sus problemas porque ellas vienen de esa idea de que la mujer tiene que aguantar todo". (L. S., San Juan Nepomuceno, 16 de marzo de 2021).

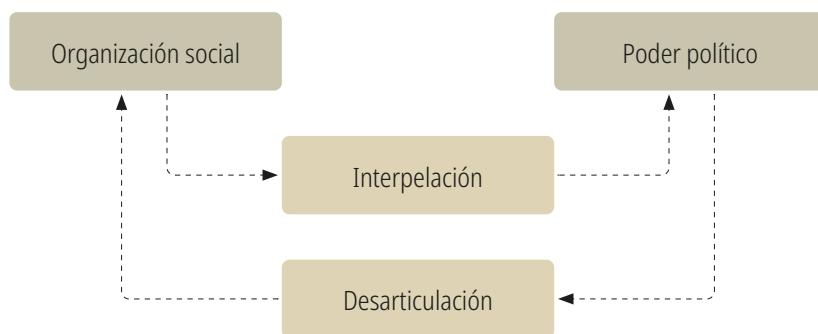
No obstante, la sostenibilidad de estas organizaciones está permanentemente condicionada por el reconocimiento y apoyo del Estado. La autonomía de estas organizaciones posee un punto límite, en la medida en que su potenciación requiere la legitimación burocrática y legal de las iniciativas comunitarias, 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.

Unos de los actores fundamentales a la hora de analizar el papel del capital social constituyen los líderes sociales. Estos agentes acumulan, a lo largo del tiempo, un capital social específico a través de su trabajo social en las comunidades de residencia. La organización de reuniones más o menos frecuentes, la realización de trámites burocráticos para el acceso comunitario a servicios (agua potable, electricidad, escuelas, etc.), como el amplio conocimiento que tienen de las demás familias de su medio físico y social van configurando un tipo específico de liderazgo nutrido por el carisma. Al mismo tiempo, este carisma, entendido como una especie de cualidad extraordinaria capaz de atraer a adeptos, se va sosteniendo por intermedio de un trabajo de legitimación de sus seguidores. Así, la posesión del carisma y la referida construcción progresiva de su legiti-

midad son los elementos que delinean la influencia que despliegan en el territorio, como, por ejemplo, en los asentamientos rurales. En las zonas urbanas de las cabeceras de distrito se remarca una diferencia en el sentido de que los líderes sociales que impulsan actividades de solidaridad comunitaria poseen, en mayor o menor grado, un capital económico que hace posible la inversión, en tiempo y en dinero, en la construcción y mantenimiento de lazos sociales en el territorio.

Ahora bien, las organizaciones sociales, por su sola existencia, constituyen una interpellación al poder público, en la medida en que demandan, de manera coordinada y colectiva, la satisfacción de las necesidades sociales y el acceso a los derechos. Por su parte, el campo burocrático, entendido como la empresa estatal de dominio y administración, no se halla, al día de hoy, completamente racionalizado; ello quiere decir que el funcionamiento de las instituciones presenta un margen de maniobra suficientemente amplio para que dependa de la impronta personal de los funcionarios y las autoridades temporales. En cuanto se concibe la participación política como la influencia sobre la distribución del poder, se comprende de qué modo la contestación de un orden social por medio de acciones colectivas puede poner en duda la legitimidad de un grupo político temporalmente dominante. Al mismo tiempo, este conjunto de condiciones puede impulsar una contrarréplica del poder descompensando la fuerza política de la organización.

Cuadro 1. Organización social y contestación de la legitimidad



Fuente: Elaboración propia.

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.

"Yo estuve trabajando acá en la Fundación Norma, que también era dirigido 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).

Estas relaciones de fuerza que actúan en cada región de los distritos pueden torcer el camino de llegada de las políticas sociales al ritmo de los tiempos y réditos electorales, subordinando el trayecto de los programas a las luchas por la distribución del poder. En efecto, la articulación de las instituciones, englobadas en un campo burocrático, opera sobre fuertes mecanismos de disputa entre partidos políticos, lo que arriesga la sostenibilidad y el cumplimiento de los propósitos de los programas sociales. Ello atenta directamente a la confianza, por parte de la sociedad civil, hacia los gobiernos locales, ya que la satisfacción de las necesidades sociales se subordina, en numerosos casos, a la adscripción política al partido gobernante.

"Ahora que estamos en tiempo político hay muchos inconvenientes para el trabajo social, porque en muchas instituciones es muy difícil coordinar el trabajo debido a la existencia de diferencias políticas. Yo siempre les digo a los jefes de las instituciones que en los trabajos sociales se tiene que trabajar en forma institucional, no meter la política. Pero es imposible. Es muy difícil trabajar institucionalmente sin meter la política". (A. S., Gestor empresarial del Programa Tenonderä, Santa Rosa del Aguaray, 10 de marzo de 2021).

Esto engendra una fragilidad institucional que deja en manos de la población la responsabilidad de construir y recurrir a redes alternativas de solidaridad social que estabilicen, de manera más o menos durable, un microsistema de protección social. Aquí es donde estas poblaciones explotan el capital social, pero –se observa bien el círculo– las bases son endebleas en tanto la organización no llegue a la institucionalización, cuya lógica, al mismo tiempo, adolece de una fragilidad en sus mecanismos de acción y en el proceso de cumplimiento de sus fines. En un primer momento, cuando la solidaridad social se vehiculiza por intermedio de relaciones sociales de reconocimiento no necesariamente institucionalizadas, las redes de reciprocidad indirecta hacen posible, sin dudas, la supervivencia de numerosas familias en condiciones de pobreza extrema, como, por ejemplo, en la obtención del sustento alimentario gracias a las ollas populares: "Koápe ndaipóri voi trabajo. A veces rohupyty olla popular, ha upéicha rokaru. Ha upéi orejehegui, rohupytmía ro'u, ha nahániri katu rohasa upéicha los días. Marã voi ro'éta la otra cosa" (J. O., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

Por otro lado, las políticas sociales que requieren de la organización bajo la modalidad de comités, sea para la asistencia técnica o las transferencias monetarias, entre otras, presentan un carácter coercitivo, ya que las propias condiciones para la organización son limitadas por su carácter político, por una parte, y por sus exigencias económicas, por la otra. La posibilidad de tejer redes de reciprocidad en las comunidades se halla lejos de estar distribuida de manera homogénea en los habitantes. Tanto los ingresos regulares como el tiempo disponible para los encuentros y las reuniones operan como factores condicionantes, sea en la duración prolongada o sea en la existencia efímera de los comités. En algunos casos, ambos elementos excluyen a los miembros en la medida en que no se alcancen las retribuciones esperadas, lo que los obliga a alejarse de las estrategias colectivas y afincarse nuevamente en las unidades domésticas o familiares.

"Ha ndajapovéi ko che. Che ko este añorânte kuri asê la che sociakuéragui. Ha'e chupekuéra ñande más jaje'u que la ja'u ótrope oikotevé'yape. Porque ore romoï mensual plata ore fondorã. Ropaga arã RUCre. RUC ojupi orehegui 180.000. Ha romeé arã colaboración mensual ore fondorã porque ore ndoroikatúi fondo'ýre roime. RUC ropaga arã, cada 6 mésesente kuri, ha ko'aga ombogueyj mensual. Ha ore ko 8 kuñânte roime, ni kuimba'e ndaipóri ore apytépe. Ha'e chupekuéra mba'e ma'era piko ñande péa jasegui. Porque ore ni peteñ ryguasu akäkuru ndoúi oréve la ayudo, ha'e chupe. Ha ñande ko ñanohê bolsillopegua ha upéa ko ñandéve ndoconvení. Ha aju chemokangy". (R. M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril 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 activa 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. Con las mujeres podés hacer muchas cosas. Como mujeres, muchas veces, tenemos vergüenza para decir lo que sentimos frente a los hombres si no es nuestra pareja, por ejemplo. Pero 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 y 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*. Este fenómeno se percibe bien en el tratamiento que el poder público realiza de la demanda organizada de la población, cuyo rasgo más característico es la neutralización de su fuerza política por intermedio de dádivas clientelistas al modo de una asistencia individualizada e individualizante. Aunado a esto, cuando el poder político se esfuerza en proscribir toda organización social que cuestione su legitimidad, el trabajo simbólico que realiza lleva a emparentar el capital social movilizado con el capital político potencial, y no se tarda en categorizar, acerca de las actividades de demanda (reuniones, manifestaciones de protesta), como "acciones manipuladas" por intereses políticos ajenos a la causa.

Por otra parte, cuando esto no ocurre, las exigencias de la sostenibilidad de una organización (como, por ejemplo, un comité), sea la prestación de aportes económicos o el mantenimiento de los encuentros regulares, impelen a numerosas familias a no poder insertarse a los comités o a tener que renunciar a su membresía, ya que las retribuciones, especial-

mente aquellas económicas, tardan excesivamente en llegar con relación a la urgencia de las necesidades.

El trabajo de sociabilidad es otro modo de llamar a la transformación del capital económico en capital social. La inauguración de acciones caritativas y de encuentros comunitarios, como el intercambio de obsequios y de dones representan, en su conjunto, estrategias capaces de asegurar la reproducción, biológica y material, de determinas poblaciones. Se ha visto que las redes de intercambio sustentadas en la reciprocidad permiten habilitar un mínimo sistema de protección social. Sin embargo, dicho microsistema encuentra su límite muy pronto, ya que su carácter no institucionalizado mantiene sus bases endebles y efímeras. No obstante, la lógica institucional del campo burocrático se halla permeada por los tiempos e intereses político-partidarios que atentan contra la confianza en el poder público. De todos modos, aunque ello genere un círculo restrictivo, es posible identificar pliegues o intersticios en los cuales las acciones colectivas erigen una capacidad de agenciamiento apta para la transformación. Pero ello requerirá un apoyo institucional que no socave su autonomía ni sea reducible a la manifestación de una buena voluntad.

3.5. Alcances y límites de la política pública vigente

En el Paraguay, el diseño y la implementación de las políticas públicas permanece extremadamente centralizada y sectorizada. La toma de decisiones, la definición de estrategias, la movilización de recursos y las propias actividades de auditoría se realizan desde la capital. Como es natural en un país unitario y de fuerte tradición centralizadora, el escenario institucional en los territorios se compone de un complejo entramado de entidades desconcentradas cuyo propósito es aplicar localmente las directrices del Estado Central en los territorios. No obstante, desde la puesta en aplicación de las leyes de descentralización política-administrativa, el Estado Central comparte ciertas atribuciones del poder ejecutivo y administrativo tanto con los departamentos y municipios: aunque posean una legitimidad parcial en la vida política local, estas instituciones a menudo no disponen de suficientes recursos para llevar a cabo las competencias que les son atribuidas.

En el escenario nacional, las cabeceras distritales de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno se presentan como centros relativamente bien dotados en el complejo entramado de oficinas, supervisiones, coordinaciones, o de otras sedes de entidades públicas y para-públicas.

Por consiguiente, estas dos plazas administrativas, que podríamos calificar de “intermedias”, se constituyen como espacios particularmente interesantes para observar y analizar el funcionamiento efectivo de la oferta pública en los territorios. En primera instancia, se destaca el carácter sectorizado y focalizado de las intervenciones, lo que contribuye a la grave desarticulación de las actuaciones locales. A esto se suma la escasez de recursos puestos a disposición para garantizar el funcionamiento de las instancias desconcentradas y descentralizadas del Estado, que vuelve absolutamente endeble a una gran mayoría de intervenciones públicas en materia de prestación de servicios, de redistribución de recursos y de protección social.

Es importante destacar la riqueza analítica que ofrece la diferencia de contextos en materia de estructura y de dinámica social¹⁵. Efectivamente, en estos dos municipios, las modalidades de conducción y de funcionamiento de las políticas públicas se ven fuertemente condicionados por la divergencia de las realidades sociales, económicas, demográficas y culturales. Mientras que Santa Rosa del Aguaray constituye un espacio de poblamiento reciente, donde la “experiencia urbana” ha evolucionado de manera casi espontánea desde fines de la década de 1990, pareciera que en San Juan Nepomuceno la mayor antigüedad y madurez del poblamiento y de las instituciones ofrecen marcos más estables de identificación de acuerdos y de toma conjunta de decisiones.

3.5.1. La difícil articulación de los servicios y la escasez de recursos

La falta de articulación “horizontal” entre los diferentes dominios de la actuación pública (salud, educación, desarrollo económico, vivienda, protección social) impide la formulación de estrategias específicas y, por ende, la conducción de políticas integrales que respondan eficazmente a la singularidad de las problemáticas y de los desafíos del contexto local. Numerosos factores intervienen en la reproducción de esta situación: a la ausencia crónica de recursos financieros y humanos de los servicios de Estado se agrega la lentitud y pesadez de los procesos burocráticos, así como los conflictos de interés que pueden existir a causa del manejo discrecional, prebendario o represivo de algunas instituciones.

“No se trabaja institucionalmente, cada ministerio hace lo que, como plantea el Ministro a lo mejor hago mi hoja de ruta y trato de

15 Referirse al apartado 4.4. “La situación del capital social”.

cumplir eso y cuando se le cambia al ministro se le cambia todo, entonces, yo por eso creo que nunca tuvo éxito y tanta inversión ya por la gente vulnerable, queriendo todo junto sacarle a esa persona de la extrema pobreza instalando un poco más arriba para poder caminar y sostenerse como ser humano, yo por eso digo de que gobierno tras gobierno ha fracasado en eso por lo que nunca se institucionalizó esto, nunca se trabajó con los municipios, menos con las gobernaciones y nosotros nos sorprendía muchas veces que toda actividad ya se está haciendo en nuestro distrito y nosotros no sabíamos" (E. G., Santa Rosa del Aguaray, 23 de marzo de 2021).

Por demás, las falencias de la coordinación vertical entre el Estado Central y sus instancias desconcentradas a menudo se acompañan de una dotación insuficiente de recursos, lo que exige alcanzar acuerdos locales de solidaridad interinstitucional para alcanzar una mínima calidad en la prestación de los servicios.

"Por la falta de descentralización acá el hospital no puede comprar una aguja entonces es muy triste eso todo se tiene que pedir a la regional y la regional al ministerio [...]. En el Hospital central el año pasado mejoramos la sala de urgencias con recurso del municipio mejoramos urgencias de pediatría de adultos maternidad parto quirófanos acá en nuestro hospital una cirugía se hacía con linterna no había esa lámpara elíptica todo eso nosotros les compramos para que se les atienda mejora a nuestra gente hoy la gente que viene con COVID está ahí afuera en el pasillo y hoy lo que estamos haciendo trabajo de dia y noche para habilitar dos salas con equipamiento de tal forma porque hay mucha gente que se muere por falta de oxígeno y eso es muy triste estamos haciendo el trabajo con decirle que las cubiertas de las ambulancias es la municipalidad quien les compra ósea no les provee el ministerio porque está saturado todo entonces la necesidad que recibe la municipalidad es a veces incontable" (O. R., San Juan Nepomuceno, 08 de abril de 2021).

Como ya se ha visto, la polarización de los principales equipamientos y servicios en las cabeceras urbanas de los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno se ve agravada por la posición descentrada de las mismas, así como por la extensión geográfica de los perímetros distritales. En este contexto, el diferencial entre las áreas urbanas y rurales en materia de oferta pública no hace más que acentuar las desigualdades y las segregaciones socio-espaciales. Si bien la insu-

ficiencia crónica de recursos movilizados por el Estado central para garantizar la prestación de servicios públicos de calidad se verifica también en las áreas urbanas, ésta es aún más acuciante en las áreas rurales. Aunque resulte absolutamente insuficiente, el incremento reciente de los presupuestos municipales anima a estos actores públicos a ganar protagonismo en el escenario institucional y a erigirse como potenciales articuladores de las políticas públicas locales. Carentes de recursos financieros, humanos e instrumentales, los municipios pretenden encarar ciertas reformas para aumentar sus recaudaciones y así fortalecer su autonomía financiera (elevando el peso relativo de sus recursos genuinos y limitando la proporción presupuestaria de las dotaciones del Estado central). Si pretenden administrar efectivamente su amplio territorio y atender más eficazmente las problemáticas de las áreas rurales, los municipios se enfrentan a los dilemas constitucionales que conciben un régimen tributario y de servicios urbanos orientado exclusivamente a atender las necesidades de las cabeceras distritales.

3.5.2. El insuficiente impulso del desarrollo socio-económico: entre carencia de recursos y falta de ambición política

En Santa Rosa del Aguaray y en San Juan Nepomuceno, los elevados niveles de pobreza¹⁶ están profundamente relacionados con la profunda crisis socio-económica en la que se encuentran sumidas las actividades de la agricultura familiar campesina. Efectivamente, y como ya se ha dicho, las áreas rurales de estos municipios concentran un gran número de habitantes que subsisten esencialmente de las actividades que llevan a cabo en pequeñas fincas agropecuarias, sin poder generar suficientes ingresos. Si bien toda la población rural no se dedica exclusivamente a actividades relacionadas con el sector primario, la agricultura y la ganadería constituyen los principales medios de vida de la población.

Numerosos son los factores que intervienen, de manera simultánea y consubstancial, en el debilitamiento crónico del modelo de la agricultura familiar campesina. La expansión del modelo de producción agropecuaria de gran escala, sumado a la ausencia crónica de regulación de los mercados, y la falta de políticas de fomento para el impulso de otros modos de producir, constituyen los principales elementos explicativos de la disagregación del modelo de la agricultura familiar campesina. No obs-

¹⁶ Los últimos datos de pobreza desagregados a nivel nacional datan de 2012: éstos señalaban que aquel año la proporción de hogares en situación de pobreza en Santa Rosa del Aguaray y en San Juan Nepomuceno se elevaban a 36,8 % y 36,7 %, respectivamente.

tante, existen otros factores igualmente determinantes que tienen que ver con los cambios sociales, culturales y demográficos que se manifiestan en la sociedad paraguaya contemporánea y que se acompañan del surgimiento de nuevas aspiraciones sociales que, si bien no son necesariamente antagónicas con el modelo cultural inherente de la agricultura familiar campesina, de ninguna manera garantizan su perennidad.

De manera más o menos intencionada, las políticas de extensión agraria que se llevan a cabo en los territorios no parecen optar por un replanteamiento profundo de los modelos de producción agropecuaria, de las cadenas de valor, de los circuitos de comercialización y del funcionamiento de los mercados en general. Tampoco parece dibujarse una política de largo plazo que apueste por una evolución deseable de la actividad de los pequeños productores campesinos hacia modelos alternativos y viables de producción agrícola (ecológica o de proximidad, por ejemplo). Prueba de ello es también la ausencia de articulación intersectorial entre, por una parte, las políticas de acompañamiento a la producción agropecuaria, y las políticas de preservación ambiental y de fomento a la actividad turística. A la escasez de los recursos públicos disponibles localmente para acompañar el desarrollo de la producción agropecuaria de pequeña escala, se agrega el carácter "estandarizado" de las actuaciones del Estado, diseñadas desde Asunción, imposibilitando el diseño y la implementación de estrategias adecuadas a los contextos, oportunidades y problemáticas específicas de los territorios. Entre otras falencias estructurales, no se consigue explorar, estructurar y desarrollar los potenciales mercados locales para agotar la producción agrícola de pequeña escala.

"Creo que hay un poco de familias que no reciben asistencia por parte de algunas instituciones que deberían llegar a esas familias por sobre todo en el sector agrícola [...] y hay otras gentes que producen tomates y que te tienen para dos meses entonces generalmente esos productos los intermediarios que son las verdulerías traen de Villarrica directamente incluso de contrabando porque solo en tomates yo mando a hacer un estudio en el 2017 solamente tomate se comercializa por el valor de 40.000.000 por día solo tomate entonces por ejemplo el ministerio de agricultura que creo que tienen 27 técnicos para todo el departamento no puede atender a todas las familias a esos pequeños productores hortaliceros para que esos hortaliceros digamos tengan una asociación y puedan producir en masa y puedan abastecer solamente el mercado local" (O. R., San Juan Nepomuceno, 08 de abril de 2021).

Desde otra perspectiva, se constata que el apoyo brindado por el Estado a los pequeños productores campesinos se presenta como superficial,

mientras que no parece aportar respuestas a sus problemas estructurales con los que deben lidiar a diario. En efecto, debido a los escasos recursos humanos y financieros que dispone la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), las tareas de acompañamiento a los pequeños productores revisten de cierta superficialidad en el sentido de que no permiten impulsar soluciones de fondo. Por demás, la perennidad de las acciones no puede verse garantizada, dependiendo los servicios de la DEAg de otros programas y proyectos puntuales (en general de extensión plurianual).

"[...] aquí hay una población de 60.000 habitantes en Santa Rosa y de los cuales son 5.000 pequeños productores¹⁷ que hay dentro del distrito de Santa Rosa del Aguaray y lo que nosotros trabajamos directamente son 1.100 familias porque sólo hay 13 técnicos nomás aquí y no acabamos todo anteriormente había PRODERS proyecto hasta el año pasado ellos estuvieron trabajando con los productores entonces ahí si agarrábamos más productores pero ellos terminaron su programa entonces quedamos solo nosotros entonces 1.100 trabajamos directamente el resto indirectamente pero siempre hay proyectos con varias organizaciones [...] ahora se está entregando de emergencia hasta el mes de Marzo fin de marzo comenzando abril se va a entregar proyecto de emergencia entran pollitos cerdos balanceados kit de veterinarios para gallinería entran chapa, tejido, alambre, comedero, bebedero y todo eso y hay también comunitario ya sea forrajera, mezcladora" (F. G., Santa Rosa del Aguaray, 10 de marzo de 2021).

Al trabajar de manera continua con menos del 25 % del total de pequeños productores del municipio de Santa Rosa del Aguaray, los servicios de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) son dependientes de diversos programas fragmentados que se suceden unos a otros y que no consiguen inscribir su acción en una estrategia explícita y ambiciosa de largo alcance. Ineluctablemente, la superposición de programas se superpone unos a otros con sus propios y variables abordajes, generando ilegibilidad y frustraciones por parte de los beneficiarios. "[...] no recibimos ayuda del gobierno, si hay, si alcanza nos traen pollitos, por comité, pero nos traen un producto para su alimentación que no sirve [...]" (D. R., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021).

La ausencia de políticas ambiciosas para fomentar el desarrollo económico del sector agropecuario pareciera trasladarse también a los demás

17 Debe entenderse aquí que existirían unas 5.000 fincas agropecuarias de pequeños productores. Por consiguiente, puede suponerse que la población total que habita estas fincas asciende a unos 20.000 habitantes (considerando que la cantidad promedio de habitantes por hogar es cercana a cuatro). Puede entonces inferirse que la población rural y agraria del distrito es mucho menor a la población total que habita las áreas rurales.

sectores de la economía. Asimismo, el desempleo y la pobreza superan la capacidad de respuesta por parte de las instituciones públicas, y no se llevan a cabo medidas eficaces para impulsar el desarrollo de actividades económicas y la generación suficiente de empleos. Aunque pueda resultar beneficioso para algunos de sus receptores, el capital semilla otorgado a ciertas familias en marco del programa Tenonderá delega las decisiones en materia de emprendimientos a los propios beneficiarios, sin inscribirse esta iniciativa en una estrategia más amplia e integral en materia de desarrollo económico.

"Primeramente se le selecciona a la familia que está en el programa Tekopora aparte de las 36 cuotas, una vez que se haga la preselección se le hace la inclusión en cuanto a las documentaciones una vez aprobado se le desembolsa 3 millones de guaraníes bajo un proyecto aso para poder emprender un proyecto un capital semilla se le dice para que puedan empezar un pequeño negocio para que dependan por sí solos para que tengan un pequeño ingreso por si solos para que puedan depender de su propio ingreso. [...] queda a criterio de los participantes ellos eligen. Algunas familias eligen gallinería, algunas familias producción bovina, producción porcina, algunas familias tienen una pequeña defensa entonces amplían su defensa, algunas personas que tienen conocimiento de costura compran para su máquina trabaja como servicio de costurera ellos eligen que les convine más que pueden hacer que les va a ser más beneficiosa ellos eligen queda a criterio de ellos". (A. S., Santa Rosa del Aguaray, 10 de marzo de 2021).

"Hay pequeños emprendimientos de jóvenes que son muy interesantes [...] capacitarles a esa gente, darles un pequeño crédito sin que pague mucho en intereses yo creo que eso va a repercutir de una manera y me gustaría que le ponga en negrita esto porque es un sector que en esta ciudad no se visualizó antes yo no pude visualizar antes tanta capacidad creativa en nuestro jóvenes y personas mayores eran increíbles lo que hacían y presentaban" (O. R., San Juan Nepomuceno, 08 de abril de 2021).

Por demás, es importante aclarar que el programa Tenonderá focaliza su acción en los únicos beneficiarios del programa Tekoporá, lo que limita necesariamente la amplitud e integralidad de su perspectiva, así como también su alcance en materia de desarrollo económico. El Sistema Integral de Información Social (SIIS) reporta unos 1.587 hogares beneficiados por el programa Tekoporá en el municipio de Santa Rosa del Aguaray y 1.741 beneficiarios en el municipio de San Juan Nepomuceno. Si se considera que los últimos datos disponibles respecto de la cantidad de hogares en

situación de pobreza reportaban un total de 2.340 y de 2.447 hogares en cada distrito, respectivamente, se puede asumir que la cobertura del programa Tekoporá aún tiene bastante margen de progresión.

No obstante, es innegable el carácter determinante de las transferencias monetarias condicionadas del programa Tekoporá: en un contexto de crisis sanitaria, social y económica, esta política de redistribución social se erige como un poderoso vector de protección y de mitigación de los efectos de la coyuntura. También se debe destacar la importancia de la pensión de adultos mayores, la que contaría unos 1.098 beneficiarios en Santa Rosa del Aguaray (sobre una población total de 2.943 personas de más de 65 años) y unos 1.853 beneficiarios en San Juan Nepomuceno (sobre un total de 2.765 personas mayores de 65 años).

3.5.3. Los inminentes cambios de equilibrios en la estructura territorial y la readaptación necesaria de los dispositivos públicos

Los procesos de poblamiento del espacio rural ya no son los que imperaban durante el periodo más activo de la expansión de la frontera agrícola, impulsados en parte por las políticas de colonización agraria entre las décadas de 1960 y 1990. Por consiguiente, las estrategias de despliegue de los servicios públicos ya no tienen ante sí el mismo desafío que en el pasado, y que consistía en la ampliación constante de los horizontes geográficos de un dispositivo de equipamientos, de infraestructuras y de servicios que debía cubrir e “integrar” incansablemente las nuevas áreas pobladas. En definitiva, los territorios están llamados a adquirir nuevas configuraciones: la intensificación reciente de los flujos migratorios desde el campo a la ciudad atestiguan de esta realidad. 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 San Juan Nepomuceno, y en numerosos otros municipios del país, el intenso ritmo de crecimiento demográfico de las urbes conduce a otorgar una atención creciente a las necesarias políticas de equipamiento urbano.

Estas tendencias, bien reales, no deben conducir a la formulación de conclusiones precipitadas acerca de lo que ocurre en las áreas rurales. Las categorías rígidas en áreas urbanas y rurales nos invitan erróneamente a considerar que estos espacios constituyen realidades geográficas homogéneas y que evolucionan de manera opuesta. A pesar de la intensidad

del proceso de urbanización, todas las áreas rurales no están destinadas a las mismas mutaciones demográficas, económicas, sociales y territoriales. No obstante, las instituciones públicas deberán desempeñar un papel esencial para intentar orientar las configuraciones territoriales hacia configuraciones deseadas que podrían, por ejemplo, proponerse frenar el desarraigo rural en algunas comunidades o potenciar la vocación de ciertos espacios en cuanto centralidades rurales de proximidad.

Esta ambición primordial exigirá comprender finamente las tendencias de evolución que están en curso en los territorios, e identificar sus probables escenarios de evolución: a partir de allí, las actuaciones públicas sectoriales podrían encontrar puntos de convergencia y de integralidad mediante la identificación de estrategias “territorializadas” para la instalación de una red integral de servicios públicos. Sin embargo, en la actualidad, la conducción de las políticas no adopta una perspectiva integral que busque intervenir en las modalidades de configuración del territorio.



4. Condiciones para la instalación de los espacios para el diálogo social

4.1. Factores estructurales e institucionales

Las condiciones para la instalación de una instancia de la política social para el tratamiento y la superación de la pobreza son, por lo general, desfavorables tanto estructural como institucionalmente. Por una parte, los factores estructurales que limitan son, principalmente, el mercado de trabajo, la organización territorial de las políticas públicas, la lógica clientelar de la política local y la marcada desconfianza social. Por otra parte, los factores institucionales que restringen son: la desarticulación de los servicios públicos del área social, la descoordinación entre las actuaciones territoriales, la desconfianza pública en las entidades del Estado, así como la escasez de recursos administrativos y financieros para el emprendimiento de la acción pública.

En primer lugar, la política social no puede incidir en los problemas del mercado de trabajo. Dada la extendida informalidad de las actividades económicas, el acceso al trabajo tiene lugar predominantemente en el segmento informal, donde la precariedad y la inseguridad marcan la naturaleza de los ingresos económicos, por lo general reducidos y que alcanzan solamente para la supervivencia o, incluso, ni siquiera cubren la satisfacción de las necesidades básicas.

Es frecuente, entre los individuos de las clases sociales desfavorecidas, que la pobreza esté asociada a la carencia de ocupaciones adecuadamente remuneradas y por lo tanto se caractericen por los escasos ingresos. Además, los programas sociales de transferencias monetarias –cuando los hogares tienen acceso a ellos– se caracterizan por montos irrisorios que no resuelven las necesidades insatisfechas.

En lo que respecta a las zonas rurales de ambos distritos de estudio, predominan entre las familias campesinas las actividades agrícolas para las personas adultas, en algunos casos con la combinación de otras actividades tales como la pequeña producción pecuaria (cría de aves, cerdos y, esporádicamente vacas para la producción lechera doméstica), en las que, si bien significan ingresos superiores a la media, apenas aseguran no caer en la pobreza extrema (indigencia).

"Rokaru haguã roñotŷ, upéarãnte voi roñotŷ, porque, ha'eháicha ndéve, ore ore familia mboriahu voi, che ména más que péicha kokueseromínte, ha ogasta heta ãga ha ndonohêi chugui mba'eve ko osêta a pérdida py. Upéare ore roñotŷ péicha animal rembi'urã, avati morotî ro'umi'arã. Péicha, pero arekopaite. (...) Ha ore rogue-rrearõ la animalmíre rojehecha haguã rovendétante. Che ko upéa la che deseo, ha mboriahúgui ndaikatúi areko heta. Che ko la acalcula lája Estado umícha la ojapo arã. Pe ryguasu ra'y heta porã, hembi'urãmi ou oréve, che al menos... Koê ha aguerrea ndéve por no ofalta che membykuérape ho'u arã. Che ména upéicha ai. Ore roquerreiterei. Solo que mboriahúgui ndoroikatúi rosê adelante. Mboriahu la tuicháva, upéa la omandavakuéra ndohecháia, oikotevêva. Ko'aga ou ra'e umi otro feriantekuéra kure ha mba'e, ha che umía la aipotáva." (R. M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

En las zonas urbanas, sin embargo, la situación varía levemente tratándose de una u otra localidad. En Santa Rosa del Aguaray las condiciones del empleo son diversas y de diferentes niveles de productividad. Las ocupaciones que implican puestos de trabajo en condiciones de formalidad, de remuneraciones cuyos montos son de al menos el salario legal mínimo vigente, más la cotización en la seguridad social (aporte al seguro de salud y a la jubilación) son reducidas respecto de los puestos de trabajo que no cuentan con estas 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 todos aquellos que buscan los medios. En contrapartida, en San Juan Nepomuceno una parte 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 atractivo la migración rural-urbana intra-distrital para las personas de las zonas rurales.

Esta situación estructural interpone a los sujetos restricciones para su propia agencia en la superación de la pobreza, razón por la cual las ingentes carencias en materia económica y social, tanto para las familias

como para las comunidades, no pueden lograr su resolución por parte del poder público: las necesidades son marcadamente superiores que los recursos para su satisfacción. Eso, sin desconocer los problemas de la eficiencia del gasto social, los problemas de subcobertura o de sobre-cobertura debido a factores políticos, los costos logísticos para la implementación, entre otros.

"Oî ngo oikotêvâha ndopokoi umi 'ayudo', ndoguâhei chupekuera Tekoporâ, ha oî katu ndoikotêvâai ha oñeme'e chupekuera. (...) Ha ore katu, rohohagua rocobra pe 420 mil roipuruma 100 mil guaraní voi, porque resê haguá ko'agui ngo 30 mil voi osê ndeve; upéi katu reho arâ colectivo pe ha pepe otro 10 mil. Reguaherô pueblope ngo he'umimi arâ alguna cosa, o sea rekaro arâ ha ndere'u mo'ai ngo mbaeve por menos de 20 repyre. Ha upei, rejujey haguâ el mismo gasto, ipahape osê ndeve más o menos 100 mil, ha pe nde plata recobra akue gui sa'i ma hemby ndeve. Pero pe hembyva ngo por lo menos ñane pytyvo, peicha, ore rogapype gua ja'u vaerâ ha mba'e." (G. B., Santa Rosa del Aguaray, 13 de abril de 2021).

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 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 trasladados 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.

"Pe mba'e pejaposéa peguerahajeytarô pueblo pe ngo, cherô guarâ, ndoikomo'ai jey: pepe ngo umi mangurujukuera jeynte oñemomba'eta hese ha ndoñemoguâhemo'ai oreve, roikotêvâ. Ore ngo ndorohoima voi romba'e jerure pepe porque ore mbotavy hikuai; he'i ejujey ha jahechata... Campaña política râ katu oimbaitema ha'ekuera, ou he'i jajapota pea ha amoa, pero oparire elección hesarai orehegui. Ipahape ngo orejeheguietente ore romba'apo ropuâ haguâ, romotenonde haguâ ore situación; mba'eteve voi noroha'âroi municipalidad ni gobierno gui." (F. A., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021)

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. De la misma manera, en las localidades en cuestión, muchas familias no fueron incluidas en los programas sociales como Tekoporá o Tenonderá por razones presumiblemente políticas.

Estos procesos generan en los actores una desconfianza sobre las motivaciones de los decisores públicos, aspecto crucial en términos de una participación activa de los usuarios de las políticas sociales en el ejercicio de sus derechos, en la interpellación a la gestión pública y en 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.

En términos institucionales, varias limitaciones tienen también lugar para que existan las condiciones de instalación de una política de atención social basada en la convergencia y colaboración de la oferta pública de servicios de entidades del Estado. Por una parte, los recursos transferibles constituyen montos irrisorios, frecuencias demasiado pausadas de desembolso y costos para los usuarios en la recepción de los pagos, que minan las posibilidades de emplear los recursos para modificar las condiciones económicas y sociales que mantienen a las familias en la pobreza.

Asimismo, la desarticulación entre los servicios públicos, en especial del área social, constituye otro de los problemas cruciales de la actuación del

Condiciones para la instalación de los espacios para el diálogo social

Estado en los territorios alejados de la capital del país. Si, por una parte, cada cartera ministerial actúa insuficientemente en su propia lógica, de esquemas organizativos y procedimientos administrativos para dar cumplimiento a sus metas institucionales, las iniciativas y acciones de carácter conjunto presentan problemas críticos.

Entidades como el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, las bancas crediticias públicas, así como los organismos del sistema de justicia, se desenvuelven con recursos limitados para asegurar la cobertura de sus servicios y producir resultados. Unos y otros alegan que la insuficiente dotación presupuestaria, correlativa con un número menor de funcionarios que el que se requiere para atender sus poblaciones objetivo, se hallan en la base de los problemas de calidad de los servicios que ofrecen y de la limitación en el logro de los indicadores de resultados de la gestión pública.

"Depende mucho presupuesto recursos que tenemos verdad cada uno pone lo que tiene acá por ejemplo en la DEAg estamos teniendo problemas de movilidad estamos teniendo tres camionetas y no están funcionando ahora mismo y de repente tenemos que movernos por nuestro propio medio y después estamos tratando de gestionar para poder mejorar esos aspectos. Para ampliar nuestra llegada a las comunidades la dificultad mayor es la falta de técnicos de repente no podemos cumplir con un porcentaje importante de productores que están en ese rango del distrito y acá de los compañeros el principal problema es la movilidad de repente no se puede mover por falta de vehículo y no pueden llegar a su meta en el mes pero estamos haciendo lo que se puede lo que está en nuestras manos." (G. V., DEAg, San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021)

Concomitantemente, algunas entidades tienen un problema de ineeficiencia del uso de los recursos a causa de su distribución territorial, los que, siendo destinados a una localidad específica, no permite fácilmente su movilidad a otros lugares y establecimientos locales de servicios que requieren. Ese es el caso del MEC en ciertas zonas rurales de San Juan Nepomuceno donde, por resistencia social a la movilidad de rubros docentes, no se reubica a algunos docentes que cubren pocos estudiantes a otros lugares donde habiendo muchos niños y niñas no cuentan con los suficientes.

"(El tema de) los rubros es una guerra campal con la gentes de la zona rural de querer sacarles rubros y moverles a otras escuelas entonces ellos tienen su profesor o profesora que está ahí luego

son de la zona y de repente es muy difícil hacer esa movilidad de recursos humanos porque muchas veces los mismos docentes por su comodidad no quieren salir entonces si hay un alumno o dos se mantiene el recurso humano de la institución porque dicen los padres un alumno tiene derecho a la educación y totalmente pero muchas veces el ministerio manifiesta que el docente puede llevar a pluri(grados) y ese recurso se lleva a otra institución donde se amerita su trabajo pero en ese se cambió también; es muy difícil con ellos porque prácticamente ellos se adjudican con ese rubro. Hay casos donde hay escuelas muy próximas te voy a decir en cuanto a distancia y las escuelas más pequeñas tienen menos alumnos entonces en las escuelas más céntricas o las escuelas de áreas que le llamamos nosotros le condicionamos al docente en esa escuela pero entre guerra eso que hago porque tengo que saber y lidiar con las partes y hacerle entender a la comunidad educativa que acá sí hay necesidad acá tenemos que traer ese recurso y para no tener problemas con esa comunidad hay que negociar en el buen sentido de la palabra y para que se queden tranquilos ambas partes hacer un condicionamiento temporal lo que yo suelo decirles a los de la comunidad si no ameritan temporal todo ese tema el de convencer y hablar con los padres en ese caso, por eso yo le dije esa parte de alimentación de comida toda esa parte de repente en la zonas rurales es donde más se siente y no hay alumnos porque se fueron todos a los asentamientos de San Juan." (E. M., Supervisora del MEC, San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021)

La escasa experiencia en hábitos de articulación, que es propia de la actuación de las instituciones tanto a nivel central como a nivel descentrado (y descentralizado), está asociada a los factores referidos que, en su conjunto, socavan las posibilidades objetivas de una oferta pública que actúe bajo un principio de convenciones normativas y acuerdos prácticos para sumar esfuerzos y optimizar recursos. Las instancias como los Consejos distritales de Desarrollo, las mesas de participación ciudadana, las mesas interinstitucionales del mecanismo nacional de articulación, entre otros, carecen de fuerza institucional debido a que las actuaciones y metas institucionales de cada entidad pesan desmesuradamente sobre instancias de colaboración interministeriales e interorganizacionales. Éstas no están insertas en los organigramas de cada entidad ni cuentan con una base normativa sólida que conlleve mecanismos compulsivos y obligatorios de actuación.

La Municipalidad, en este sentido, es identificada por los actores como la instancia de recurrencia ante las necesidades sociales insatisfechas, para tramitar las demandas de solución. Sin embargo, esta entidad adolece

de limitaciones, no sólo de recursos financieros que estén disponibles expeditivamente para atender las diferentes situaciones, sino que carece de la confianza de todos los sectores sociales, necesaria para construir consensos sobre políticas públicas de inclusión y protección social. Siendo ésta la característica de los municipios, su atribución de articular y coordinar acciones e iniciativas se ve en jaque cuando las disputas político-partidarias contaminan su actuación en el territorio. "La intendente dentro del distrito omanda, ja'e chupe, pero oforma hikuái, che ha'e, peteñ sociedad política, ha ha'ekuéra jeynte. Ndojohechái más que iplátava nte ohecha, ha la mboriahúpe ndohechái." (J. M., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021).

Todos los actores sociales identifican y reconocen a los municipios como la entidad por autonomía en el territorio para tramitar las demandas, lo que no sucede con otras entidades desconcentradas del Estado (MEC, MSPBS, MAG, MDS, CAH, BNF, SENAVER, entre otros). La referencia a este tipo de entidades se da por las circunstancias que impone la compulsividad de acceso a alguna de ellas, como es el caso de la escolarización obligatoria, por ende, la matriculación en el dispositivo educativo, o bien, el acudimiento asistencial, o sea, las consultas en el dispositivo de salud pública. Por otra parte, algunas entidades operan sobre la base de la selectividad misional, es decir, ofrecen servicios según criterios de selección de los usuarios y en función de la disponibilidad de los recursos, como es el caso de la asistencia técnica productiva o bien la asistencia financiera crediticia. Una y otras entidades tienen como rasgo la atención de poblaciones-meta específicamente establecidas, por lo que la compartimentación de la oferta pública refuerza el carácter desarticulado y descoordinado de las acciones en el territorio.

A este respecto, la entidad pública territorial de atención multisectorial es la Municipalidad, la que, dotada de las facultades de complementariedad de las políticas públicas a cargo de las carteras de la administración central, dispone también de las facultades de planificación y coordinación de las acciones sectoriales convocando y articulando los diferentes organismos del Estado en el territorio. Esta atribución es reconocida tanto por los actores sociales como por varias entidades desconcentradas, pero no es ejercida con fuerza y determinación por las administraciones municipales porque la ley orgánica municipal del Estado no compele a todos los organismos públicos a acordar formalmente la intersección de sus propósitos, así como a colaborar y a coordinar sus acciones para sumar esfuerzos y optimizar los recursos. En este sentido, los municipios son las entidades en el territorio que reciben en primera instancia los embates de la cuestión social, los efectos y repercusiones de los procesos de pauperización y exclusión, sin contar, empero, con las condiciones

para atender *integralmente* las problemáticas, necesidades y demandas de su distrito.

"No participan (los representantes de las carteras del Estado en el distrito) y, si vienen a participar una vez, después se van... Y por ¿qué es? Porque no hay una bajada de línea de sus respectivas autoridades. Por eso yo te digo, yo veo que este país se maneja con los ministros, no se maneja con el (jefe del) Ejecutivo; el Ejecutivo tiene que bajar línea, esto es: 'Allá apuntamos y allá queremos llegar...' pero aquí, como te digo, cada uno hace lo que se le antoja o lo que le manda su ministro o algunos diputados, que les dice 'Esto se va hacer' y a lo mejor ni el ministro sabe lo que se va hacer; el que más manda es un diputado, un senador: 'Koa che ray ha nde rejapota koichaite. Y a mí no me importa el desarrollo social' (...) Nosotros estamos articulando con la gente, estamos articulando, pero ¿qué respuesta vamos a encontrar si esta institución, si estas 25 instituciones públicas encargadas de estar con la gente, salud, educación, agricultura, seguridad, no vienen a la mesa? ¿Qué solución le vamos a dar a la gente? Y yo ya le dije a la gente: 'Che chekueraima la reuniongui'. Cheko amombe'u tuicha ko proyecto koa pero hei cheve lo mitã: 'Mba'e oiko la nde proyectogui, eñe'embarei ko'. Ha che chekueraima avei, porque la gente quiere ver resultado; si no es a corto plazo, a mediano o a largo. Por etapa vamos a hacer, pero oí arã la 'prueba de amor' ñañepyrú haguã ha paragua-yo ya oipotama pe'a. La gente está impaciente...' (E. G., Intendente de Santa Rosa del Aguaray, 23 de marzo de 2021)

La desarticulación de la política social, más la debilidad de los municipios para encarar, en uso de sus facultades, las acciones en función de la convergencia institucional y seguimiento de las instancias de articulación, rinde difícil las iniciativas contingentes, generando en los actores sociales, una desorientación en la tramitación de sus demandas y un descreimiento en las entidades de la oferta pública.

La descoordinación entre las actuaciones territoriales es el corolario de la lógica de la política pública. Resulta evidente para los diferentes actores sociales, en especial los que se hallan diseminados y dispersos en los territorios de los distritos en cuestión, que la limitada llegada (atención de proximidad, pagos de transferencias en la localidad, consultas médicas con dotación de medicamentos, entre otros) es el rasgo recurrente de la oferta pública de todas las entidades. Éstas, al respecto, por causa de su desarticulación, no coordinan estrategias de llegada y de interacción en las distintas localidades del territorio. Es frecuente que unas dispongan de cierto tipo de recursos movilizables (vehículos, viáticos, combustible

y otras dotaciones logísticas) y otras de otro tipo (personal, insumos, locales) pero no logran disponer de ellos de manera colaborativa, coordinando sus actuaciones para una llegada conjunta sin que ello vaya en detrimento del logro eficiente de los objetivos misionales de cada una.

Sin duda que la escasez de recursos administrativos y financieros para el emprendimiento de la acción pública, como ya se refirió, es un problema objetivo que afecta a todas las entidades. Pero precisamente, esta escasez se potencia por la carencia de una política articulada con enfoque territorial que apunte a la optimización de los bienes y servicios disponibles. Al contrario, la descoordinación produce efectos adversos no esperados de la lógica de la política pública, como el *subsidio oculto*, consistente en que los funcionarios, compelidos por el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus metas en sus respectivos organismos de trabajo, se ven obligados a financiar actividades o adquirir insumos para hacer posible su desplazamiento en el territorio y para proveer los servicios de los cuales están encargados.

"Los gastos de logística para trasladarse dependen de nuestro sueldo; todos los materiales que tenemos que utilizar, ya sea planilla y todo en nuestro trabajo, como el combustible, corre por nuestra cuenta, a no ser que articulemos con alguna institución. Normalmente, teníamos que trabajar con la municipalidad para hacer copias, pero es difícil de conseguir; a pesar de que haya un convenio institucional es difícil porque a nosotros nos ponen metas, que cada vez hay que cumplir metas y vos venís con tu nota de pedido para combustible, por ejemplo, y vos tenés que venir detrás de ese, no es que venís con tu nota y ya te dan, tenés que venir todos los días a ver esa nota; ya pasan días y no tenemos respuesta, entonces no hay forma, entonces tenés que hacer por tu cuenta. (...) El Ministerio (de Desarrollo Social) tiene conocimiento de eso, siempre le pasamos y ellos dicen que hay que gestionar. Aquí (en la municipalidad), por ejemplo, pedíamos copias, porque necesitábamos bastantes copias, cada mes hay que hacer reuniones, visitas y demás cosas; pedíamos copias y nos decían en la municipalidad que hay que traer hoja, entonces es la misma cosa, comprar hoja es igual que hacer copia afuera y por esas cosas es difícil, porque gastamos mucho. Esa articulación institucional, esa ayuda por parte de la municipalidad es difícil de conseguir." (M. G., Programa Tekoporá, Santa Rosa del Aguaray, 23 de marzo de 2021).

Respecto de las condiciones para la instalación de los espacios para el diálogo social, el análisis expone la perspectiva de los condicionamientos estructurales e institucionales, sobre los cuales las propuestas de

actuación requieren considerar dos aspectos, a saber: el mecanismo de instalación atendiendo los nudos críticos para revertir mínimamente su lógica y, las estrategias que en el corto plazo establezcan reglas de juego difundidas y conocidas por los agentes estatales y por los actores sociales en los territorios, logrando, en el mediano plazo, atenuar los factores de reproducción de la pobreza.

En Santa Rosa del Aguaray, el mecanismo de instalación requiere atender dos elementos principales que caracterizan al distrito: en primer lugar, su mayor diversificación económica apuntala también un mayor dinamismo en términos de movimientos poblacionales y comerciales, imprimiendo un carácter más veloz a la configuración de entramados sociales. La instalación y el funcionamiento de espacios para el diálogo social deben, por lo tanto, saber emprender y mantener acciones ágiles, muy a contrapelo de los acostumbrados tiempos burocráticos actuales. En segundo lugar, la dispersión de la población y las dimensiones del distrito exigen a la política social más distancias de llegada a los territorios; por ello, sus puestos no pueden conformarse con un local estático y con funcionarios que aguarden.

Por su parte, en San Juan Nepomuceno la política social requiere hacer uso del mayor reconocimiento que tienen los habitantes entre sí; es decir, en el distrito existen redes de solidaridad y un capital social que actúan de brújula para la definición óptima y correcta de las estrategias. Aquí, no obstante, el establecimiento y la difusión de reglas claras de juego es la condición necesaria para pretender una participación activa de la población, ya que hay antecedentes de una desactivación política institucionalizada de esas redes que atentó contra la confianza en el poder público. Sobre la integración entre las redes de confianza y los gobiernos, precisamente, trata el apartado a continuación.

4.2. Confianza en el poder público

Las redes sociales que se construyen y se sostienen al interior de las comunidades logran conformar, en muchos casos, redes de confianza capaces de poner en marcha un flujo constante de intercambios al interior de medios sociales específicos. Dicha confianza, no obstante, es construida a través del tiempo, sin dudas, pero también gracias a un sostenido trabajo de sociabilidad por parte de los actores que poseen intereses, económicos y no económicos, en mantenerla y reforzarla. Este proceso logra la acumulación simultánea de un capital social en tanto pone en movimiento un conjunto, más o menos extendido según cada caso, de vínculos durables, permanentes y directamente utilizables por

los actores inmersos en ellos. La autonomía de estas redes que se movilizan y actúan en los territorios enfrentan problemas organizativos cuya solución requiere la transacción con otras redes hasta ese momento externas a las primeras.

La supervivencia de estas redes de confianza depende de recursos que sostengan sus estructuras y hagan posible sus actividades. Los principales recursos son la fuerza de trabajo, la información, el dinero, el reclutamiento de nuevos miembros, entre otros. En ese sentido, las redes que estructuran grupos sociales o comunitarios hallan el límite de su autonomía en la medida en que procesos estructurales más amplios comienzan a amenazar o afectar su funcionamiento. En las zonas rurales de los distritos estudiados, con mayor razón en aquellas más alejadas de las cabeceras, la fuerza de trabajo de las familias de pequeños productores se va reduciendo a medida que los jefes de familia van aumentando en edad, por un lado, y la población joven va migrando a las zonas urbanas, por el otro. Esto conduce, además, a un agotamiento de las organizaciones creadas en esos territorios para el reclutamiento de nuevos miembros, ya que las nuevas generaciones van abandonando sus zonas de origen por factores que ya se han analizado en el capítulo anterior¹⁸.

Pero también existen otras organizaciones que, hasta cierto punto, pueden proveerse de aquellos recursos de forma relativamente autónoma, es decir, gracias al trabajo mancomunado de sus miembros en contribuir a su sostenibilidad. Sin embargo, dicha autonomía, en estos casos, alcanza su punto límite cuando el fortalecimiento de la organización depende del reconocimiento jurídico y burocrático del Estado. Aquí las redes de confianza insertas en la organización se integran a la política pública, entendida ésta como el conjunto de interacciones visibles entre agentes del gobierno y los actores políticos constituidos (no necesariamente vinculados a la política partidaria electoral). En esta situación se plantea una demanda colectiva, continua o discontinua, al gobierno y sus agentes por parte de los actores políticos constituidos en las organizaciones.

Aquí las redes de confianza se movilizan como respaldo simultáneamente material y simbólico de estos actores que transportan las demandas, haciendo efectivo el ritual de la representación para la conquista de los fines colectivos. Cuando esto sucede, la organización social de estas características interpela, de manera directa, la legitimidad de los gobernantes locales, específicamente, estableciendo una especie de integración contenciosa entre las redes de confianza y el gobierno.

18 Véase, sobre todo, el apartado 3.3. Las dinámicas de los asentamientos urbanos y del mercado de trabajo.

La fuerza política de las organizaciones que albergan redes de confianza radica en que estas redes constituyen interacciones interpersonales fundadas sobre el reconocimiento y el inter-reconocimiento, ancladas sobre fuertes lazos (de parentesco o no), y dentro de las cuales los miembros invierten importantes recursos para la conquista de empresas valoradas y de largo plazo, a pesar del riesgo de los errores y traiciones de los demás. Como tal estado precisa de la confianza, la organización promueve un trabajo permanente de alimentación de la creencia colectiva en el valor económico, simbólico y cultural de la agrupación, intentando estabilizar, durante la mayor parte del tiempo, un conjunto común de representaciones, obligaciones y derechos.

Cuando las iniciativas de estos grupos requieren un apoyo institucional, como es el caso en la mayoría de las organizaciones sociales de San Juan Nepomuceno y Santa Rosa del Aguaray, la mirada se vuelve preferentemente hacia la oferta pública que el Estado se encuentra en condiciones de ofrecer en un momento determinado. La viabilidad de la integración de las redes de confianza con el Estado se encuentra, actualmente, ampliamente subordinada a las características del gobierno y de la impronta de sus agentes. Esto significa que, a pesar una normativa relativamente protocolarizada al interior de las dependencias públicas, su funcionamiento se encuentra en gran medida supeditado a las disposiciones de los agentes gubernamentales, sean autoridades temporales o, también, funcionarios públicos.

Es por esto que, cuando las poblaciones piensan en el Estado, en realidad se aplican esquemas de percepción que emparentan las funciones estatales con las propiedades del gobierno temporal. Esto ataca fundamentalmente a las bases que sostienen la legitimidad de un gobierno, por una parte, como aquellas que sostienen la confianza en el poder público para que la población desee y pueda recurrir a los servicios que ofrece. Esta confianza se halla mayormente degradada en Santa Rosa del Aguaray que en San Juan Nepomuceno. Entre otros factores, el dinamismo del primer distrito con relación a la diversificación económica y al movimiento migratorio de las poblaciones de distintas procedencias, junto con el crecimiento relativamente acelerado del centro urbano, configuran relaciones sociales conflictivas entre grupos sociales antagónicos. Los altos índices de desigualdad que también operan en la región alimentan la sospecha y la desconfianza de los grupos socialmente relegados, como los pequeños productores de las comunidades rurales, hacia las acciones del gobierno y los efectos que generan.

"Ofalta control. Che ha'e ndoïha control dentro del distrito. Ha la intendente dentro del distrito omanda, ja'e, pero oforma hikuái, che

ha'e, peteñ sociedad política, ha ha'ekuéra jeýnte. Ndojohechái. Más que iplátavante ohecha, ha la mboriahúpe ndohechái. (...) Ndaipóri la justicia. Culpa del gobierno ai, porque ha'e oreko la iministro. Ha mba'e la oña? Ndojehechái jey ai la mboriahu upépe. Ha'ekuéra jeýnte, umi contrabando, marihuanero, umía heta iplátava. Ha ojo-respalda, oñeñongatupa hikuái. La gobierno ndohechái mboria-húre, empresario ohecha". (J. M., Santa Rosa del Aguaray, 24 de marzo de 2021).

La desconfianza hacia el poder público desemboca en un proceso de bifurcación: en una de las vías, las organizaciones sociales que tejen redes de confianza pueden intentar actuar casi completamente aisladas de la vigilancia o el control gubernamentales, llevando adelante estrategias que favorezcan su invisibilidad cuando perciben que las recompensas de la integración con el Estado no serán beneficiosas y pondrán en riesgo su supervivencia; en la otra, y en los casos en que el fortalecimiento de la organización no es posible sin el reconocimiento institucional, las acciones del gobierno sentidas como coercitivas pueden producir una fractura significativa de la estructura interna de las redes, provocando, de manera enlazada, la desactivación de la fuerza político-social de la colectividad a través de la cooptación de sus bases o núcleos.

En el primer caso, la potencialidad de la articulación de las políticas sociales con la población objetivo es escasa. De hecho, existen márgenes amplios de probable resistencia hacia las acciones institucionales de asistencia, sobre todo ahí donde las redes de confianza son sólidas y permiten constituir un sistema de protección relativamente autónomo del apoyo externo. Aun cuando los grupos con estas características sean menos numerosos, no debe soslayarse que, de todos modos, su organización, sus estructuras y recursos pueden fertilizar ampliamente el terreno para la llegada de una asistencia efectiva de mayor envergadura. Para que esto ocurra, no obstante, las acciones institucionales deben emprender estrategias de abordaje y de cooperación que no socaven la autonomía de las redes de confianza.

En el segundo caso, por su parte, las organizaciones se ven obligadas a buscar relaciones de integración con el gobierno; relaciones que, a su vez, se despliegan de manera asimétrica debido a la diferenciación de posiciones que ocupan los agentes gubernamentales y los actores sociales constituidos. En una palabra, la jerarquía opera estableciendo, desde un comienzo, unas relaciones de dominación que se conocen y se hacen conocer a través de símbolos, gestos, tiempos de espera, tonos de voz que marcan una distancia, objetiva y subjetiva, entre la población que demanda y los agentes que responden por el poder público.

A escala micro-sociológica, estas acciones que se desarrollan en un espacio así estructurado también contribuyen a la construcción de la visión social que se tiene del poder público. Por esto, los servicios que el último ofrece deben hallar, de manera precisa, los agentes necesarios cuyas disposiciones permitan ejecutarlos en el marco del ejercicio de derechos de la población, y no sobre los esquemas de pensamiento y acción relacionados a la posición social que ocupan y que responden a la jerarquía diferenciadora más arriba aludida. Dicho de otro modo, en la medida en que los agentes encargados de poner en acción los servicios del Estado continúen reproduciendo categorías de pensamiento y modos de acción socialmente excluyentes, las poblaciones establecerán barreras de desconfianza con relación a la asistencia estatal y se producirán fenómenos de autoexclusión. Tal situación es sumamente frecuente en el sector de la atención médica en el sistema de salud pública, y aquí, más concretamente, en Santa Rosa del Aguaray:

"Ha algunos imaleducada voi ojatendéva upépe. Ha la doctorkuéra voi. Eho erreclama hasýrō ore hente ha oikotevé la presencia de familiares. Rejepresenta ha oguahê otro, oguahê otro y otro. Erreclama ojatende haguére péape ha ha'ekuéra ijargélma. (...) Jareko ko jajevalemi haguã, ani peimo'áti la che ky'ami haguére ni la che po ky'ami haguére péicha rojetratáta, ha'e chupe. Jaentendemi ko ai las cosas, doctor, ha'e chupe. Peê ko pende paciencia arã ore rehe. Ore ko la pende patrón, ha'e chupe. Ipochy hikuái. Umi kuñakarai análisis de sangre ojapóva, umía ijargel hína. Pero algunos ko okirirínte ha ohejarei. Jahejarei ha jaju jey ñande róga lado. Jaheka pohã ñana. (...) Pero por el momento ndojebosevái voi la hospital péape". (J. M., San Juan Nepomuceno, 24 de marzo de 2021).

Cuando la política social establece un número de obligaciones y resultados a los beneficiarios, debe tener en cuenta que las capacidades y los recursos para su cumplimiento distan de estar distribuidos de manera homogénea. Al mismo tiempo, incluso en los casos en que esta situación se busque compensar, el presupuesto destinado a la provisión estatal de esos recursos continúa siendo insuficiente para augurar una cobertura plena y garantizar las condiciones sociales de posibilidad para esperar una participación activa de las familias en el trayecto de superación de la pobreza. La textura compleja de este hecho no siempre es advertida. Al respecto, ciertamente, los guías familiares del programa Tekoporã perciben, de manera más intuitiva o más consciente según cada agente, las condiciones diferenciadas de existencia que se presentan en las familias beneficiarias y aplican, consecuentemente, un conocimiento en activo en la práctica de asistencia. Esto permite una relación práctica de largo aliento, en el terreno y atenta a la interacción que se va produciendo con

cada miembro del programa que, sin dudas, necesita ser fortalecida, ya que es una de las vías más inmediatas de acceso a los servicios públicos.

En un punto relativamente distinto, los agentes estatales encargados de prestar una asistencia técnica a los pequeños productores no poseen las herramientas disposicionales necesarias para afinar aquel tipo cognición práctica en la interrelación con los individuos o grupos beneficiarios. A menudo, la movilidad social producida por el acceso a un mayor capital escolar o a mayores años de educación va configurando un esquema de percepción y acción que resulta profundamente transformado con relación al de los orígenes sociales, obstaculizando la capacidad de interreconocimiento entre individuos a pesar de haber compartido, en un pasado, propiedades sociales semejantes. Esto menoscaba, en muchas situaciones, la relación fluida con los beneficiarios, produciendo acciones de destrato y de distanciamiento (simultáneamente físico y social).

"Ore yma roreko akue la ore ingeniero, roñepyrū ramo tiémpope igusto akue la ore grúpope. Ingeniero Gómez, San Juangua. Ijargeletereí. Ha'e ogueru la ayudo, pero ou orrevisapaite nde huerta mba'épa erekó, ha opillárõ ndereguerekoguasuiha mba'eve ha'e orahapaite jey, nome'éi mavavépe. Ijargeletereí akue ore ingeniero. Ha upéi opa ore ingeniero, ndororekovéi jey. Heta akue upe tiémpope ou péicha carretilla, ou sembradora, pulverizadora umía oupa. Pero ha'e ou orrevisa, eñemitýrõ oheja, ha nahániri katu oguerahapaite jey. Ijargeletereí". (R. M., San Juan Nepomuceno, 20 de abril de 2021).

Los espacios para el diálogo social no deben desembarazarse de los efectos que estas acciones producen. Las competencias que los funcionarios deberán movilizar no pueden desconocer la diferenciación que la estructura social paraguaya imprime en las relaciones sociales en materia de clase, género y etnia. Estas dimensiones delinean, en una medida importante, las trayectorias sociales de las poblaciones en términos de acceso al trabajo, a la educación y a los servicios, lo cual, todo lo indica, construye universos diferenciados de existencia atravesados por relaciones desiguales de poder y dominación. Por tanto, un hecho social de este tipo exige un abordaje interseccional y un cuidado atento a los por-menos, a poco que la política social procure cumplir sus propósitos de combatir los factores de la pobreza.

En ese sentido, una articulación de los distintos agentes que llevan adelante estas políticas podría fortalecer sus alcances. Aquí, por ejemplo, la combinación de las aptitudes de los guías familiares junto con los saberes técnicos de los extensionistas agrarios haría posible una integración familiarizada, y a la vez especializada, de las redes de confianza con el servicio

público. Si los espacios para el diálogo social se erigirían en una primera entrada a la atención pública, ellos deben movilizar un tratamiento que inaugure relaciones francas y dinámicas que hagan posible construir, progresivamente, la confianza con y desde la población, tanto a niveles más íntimos o familiares, como al nivel de los saberes más técnicos.

"Tiene que ser una persona que haya estudiado algo que tenga que ver con humanidades, o sea, ingeniero agrónomo no le serviría tanto y sé de su tipo de formación. Alguien que tenga formación en alguna carrera de humanidades, alguna carrera social y alguien que tenga mucha predisposición para hablar con las personas y que hable guaraní sí o sí. No puede no hablar guaraní. (...) Las carreras técnicas no tienen incluido en su malla curricular la atención a las personas. Ellos van a lo práctico, suelo, planta. Se encargan de sus temas. Entonces, para atender a las personas, ver qué necesitan, ver qué es lo que realmente necesitan, ver de derivarles, tratar de solucionar sus problemas, (...) tiene que ser una persona que tenga experiencia o por lo menos dar esa formación inicial. Porque la estructura del Estado es muy compleja, hay muchos comportamientos, direcciones. Tenés que manejar bien lo que son las estructuras de las instituciones para saber qué hay y a dónde derivar para solucionar". (L. D., DEAG-MAG, San Juan Nepomuceno, 8 de abril de 2021).

Si la atención proveída se inserta nuevamente en la lógica de las disputas político partidarias, las políticas sociales continuarán actuando como herramientas de apropiación de las redes de confianza, apoderándose de los recursos que puedan fluir en ellas. Esto, naturalmente, destruirá o truncará el funcionamiento de las redes, aumentará la desconfianza hacia los gobiernos y fomentará la autoexclusión, cuando no la clandestinidad, de las fuerzas colectivas. La desactivación política de la colectividad empuja a las unidades domésticas a replegarse a sus hogares, sumergiéndose en una búsqueda de recursos al interior del grupo familiar. Esto minimiza la posibilidad de ocupación productiva del espacio y el fortalecimiento del capital social potencial que se encuentra en las comunidades. Por tanto, la individuación de la asistencia social no emerge como la vía más efectiva para impulsar líneas de combate a la pobreza. Antes bien, las estrategias de gobierno deberán ubicarse ahí donde las redes configuran estrategias de reproducción colectivas y colectivizantes.

El punto crucial de la integración de las redes con la política pública encuentra sus raíces en la competencia y la destreza para calibrar sus niveles de autonomía. La creación de sistemas efectivos de bienestar debe saber apuntalar la apropiación activa de los grupos beneficiarios de los recursos

disponibles, al tiempo que evita minar los códigos y los plexos de sentido que estos movilizan en la interpretación presente de un contenido de experiencia. Esto significa poder identificar y reconocer el contenido propiamente histórico de las trayectorias de vida de los agentes sociales, sus estructuras lingüísticas y los hábitos incorporados. Sólo una atención como tal, es decir, que movilice un conocimiento en activo en cada contexto, podrá reducir el riesgo de ejercer una violencia simbólica en la imposición de estructuras de sentido temporalmente ajena a la población objetivo.

Solo un proceso paciente, de largo aliento y atento a la textura fina de los contextos podrá, en primer lugar, restituir una cierta confianza en el poder público y en las recompensas que, potencialmente, contribuiría a alcanzar la integración; esto supone transformaciones estructurales al interior de las instituciones, ciertamente, pero también debe acompañarse de una adquisición de saberes y competencias por parte de los agentes encargados de ponerlas en funcionamiento. En segundo lugar, preparará un terreno fértil para la construcción de vínculos suficientemente sólidos entre la población y el poder público para sortear con eficacia las perturbaciones de los tiempos e intereses propios de las contiendas electorales de los partidos políticos.

Pero ello no debe conducir a errores: no se trata de impulsar una impugnación, tan ingenua como nociva, de los partidos políticos, hecho que, con seguridad, desembocaría en consecuencias no deseadas de la acción (como, por ejemplo, las persecuciones políticas). Se trata más bien de estimular la diferenciación de escalas entre los ritmos temporales de un proceso social característico de los programas de reducción a la pobreza y aquellos que se vinculan a las acciones circunstanciales para la obtención de votos. Una tarea inconfortable, desde luego, pero impostergable en la medida en que la confianza en el poder público se halla profundamente quebrantada. Uno de los caminos que aproxime a tal objetivo es la compatibilización de los recursos materiales con las herramientas cognoscitivas que se brindan a la población objetivo para posibilitar la definición correcta de la situación. Más sencillamente, buscar la transformación económica arrastra consigo la necesidad de acompañar un proceso de transformación simbólica y cultural que permita, al menos mínimamente, a las personas beneficiarias de las políticas sociales alcanzar una interpretación adecuada e informada de los procesos que atraviesan.

Es preciso sentar las bases para que la población confíe los derroteros de su futuro a la inversión en la integración con la política pública. En Santa Rosa del Aguaray, como se ha dicho, la dinámica económica y migratoria acelera los ritmos y complejiza el entramado de relaciones en el territorio, provocando, muchas veces, enfrentamientos conflictivos entre

grupos antagónicos. Esto, que en la actualidad supera la capacidad de resolución de los gobiernos locales, produce un repliegue de las clases sociales desfavorecidas y las comina a la búsqueda individual de recursos, en su mayor parte a través de la migración y del trabajo informal. Al mismo tiempo, cuando las familias perciben que tal situación recludece las desigualdades existentes, se resquebraja gradualmente la confianza en los representantes gubernamentales, por un lado, como en los funcionarios que prestan servicios públicos, por el otro. Una salida posible es el fortalecimiento criterioso de las redes de confianza y del capital social para propulsar estrategias colectivas de reproducción social.

En San Juan Nepomuceno la situación se caracteriza por tres propiedades: primero, la población del distrito posee mayor tiempo de residencia en un mismo sitio, aunque tal hecho debe relativizarse por dos elementos: a) la población joven de la cabecera del distrito ha ingresado, hasta hace no más de diez años, a olas migratorias temporales para acceder al trabajo o a la educación terciaria (migrando, al menos temporalmente, a la ciudad de Villarrica, por ejemplo), aunque dicha tendencia se va reduciendo a medida que se instalan universidades públicas y privadas en las cabeceras; b) la migración campo-ciudad sí comienza a levantar vuelo en las generaciones más jóvenes, hecho que se observa con el aumento paulatino, pero sostenido, de los asentamientos urbanos y periurbanos. Segundo, la primera propiedad mencionada permite a los conglomerados del distrito activar zonas de transaccionalidad, y esto porque el mayor tiempo de residencia propicia, en los habitantes, la capacidad de conocerse y reconocerse entre sí, aun cuando operen constantemente diferencias sociales. Tercero, la segunda propiedad enciende constantes flujos de organización social nutridos por redes de confianza y redes de solidaridad, observándose casos sumamente interesantes de microsistemas de protección social; sin embargo, la desactivación política de la colectividad, propiedad compartida por ambos distritos, resta fuerza a las organizaciones socavando su autonomía y afectando su supervivencia.

Por último, la confianza en el poder público se encuentra degradada ahí donde los beneficios de la integración a la política pública son exiguos, insuficientes y, en algunos casos, produce efectos perniciosos. El socavamiento de la autonomía de las redes sociales o de las redes de confianza que operan en los territorios sumará los fenómenos de autoexclusión y hasta clandestinidad. La óptima integración de estas redes con el poder público será la puesta en marcha de sistemas efectivos de protección o bienestar respetuosos de la historia (económica, simbólica y cultural) de los habitantes, al tiempo de contribuir a reforzar su autonomía mediante el conocimiento activo de los agentes encargados de activar las instituciones del Estado.

4.3. Despliegue y coordinación territorial de las políticas sociales

Como ya se ha visto en el apartado 2, en los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno, así como en el resto del territorio nacional, el espacio presenta estructuraciones no lineales. Asimismo, las configuraciones evolutivas de los territorios no sabrían ser consideradas como uniformes, y tampoco coinciden con la dicotómica y compartimentada división por áreas urbanas y rurales. Tal como se ha presentado en el apartado 3.3. *Las dinámicas de los asentamientos urbanos y del mercado de trabajo*, las interrelaciones entre las dinámicas contrastadas del área rural generan estrechas interacciones con el área urbana, por ejemplo, a través de la acelerada y desordenada conformación de asentamientos urbanos precarios. Aunque muy desigual, el acceso a los nuevos medios de comunicación (motocicletas, vehículos, celulares), así como la masificación de ciertas pautas de consumo y de ciertas aspiraciones socioculturales, desdibuja en el espacio los límites entre lo que revela de lo propiamente urbano o rural. Simultáneamente a la ocurrencia de estas mutaciones, otros factores conducen a la manifestación de nuevas formas de segregación socio-espacial: las fuertes disparidades espaciales respecto de la calidad de las infraestructuras de comunicación (red vial ciertamente, pero también red informacional) es solo uno de dichos factores.

Por demás, como ya se ha visto en el apartado 2. *Configuración territorial de los municipios de estudio*, los distritos de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno se extienden sobre vastas superficies, lo que dificulta la administración del territorio por parte de diferentes instituciones públicas insuficientemente dotadas en materia de recursos. Asimismo, la distribución espacial de la población se caracteriza por un patrón preponderante de dispersión rural que exige el diseño de estrategias territoriales específicas, que por el momento no existen, impidiendo una necesaria optimización y racionalización de los recursos. Por otro lado, a pesar de que la gran mayoría de los habitantes se concentre en las áreas rurales de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno (70 % y 66 %, respectivamente), las cabeceras distritales se erigen sistemáticamente como los asientos privilegiados de las instituciones que brindan servicios públicos. A menudo, dichas instalaciones se presentan como "antenas" desconcentradas de los servicios del Estado y, tanto la naturaleza como la modalidad de sus prestaciones son diseñadas desde la capital, sin que se delineen estrategias adaptadas a los contextos locales. Actores públicos de conformación relativamente reciente, y en curso de estructuración, las municipalidades aún no consiguen imponerse en el complejo y diverso escenario institucional.

A pesar de estar concentradas en las cabeceras distritales, las instituciones públicas tienen el mandato de atender los requerimientos tanto de la población urbana como rural. No obstante, y pese al llamamiento agropecuario y rural de algunas de las instituciones públicas presentes en las cabeceras distritales (como por ejemplo la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), o el Crédito Agrícola de Habilitación), se constata que la gran mayoría de estas no moviliza estrategias lo suficientemente acertadas y pertinentes para desplegar sus servicios y responder equitativamente a los requerimientos de la población que habita las áreas urbanas y rurales. De manera indefectible, el nivel de prestación de los servicios públicos se encuentra geográficamente diferenciado en detrimento de las áreas rurales.

En efecto, tanto los funcionarios como los recursos con que disponen para cumplir sus atribuciones a menudo no les permiten asegurar correctamente la distribución efectiva de los recursos (de toda índole) a los diversos usuarios rurales. Esta realidad concierne también a las instituciones cuya población meta es exclusivamente rural. En consecuencia, y de manera recurrente, la población que habita las áreas rurales se ve condicionada a efectuar largos desplazamientos hasta las cabeceras distritales o hasta centros urbanos de mayor porte para acceder a servicios públicos incluso de nivel elemental.

"Depende mucho del presupuesto y de los recursos que tenemos verdad, cada uno pone lo que tiene. Acá por ejemplo en la DEAg estamos teniendo problemas de movilidad, estamos teniendo tres camionetas y no están funcionando ahora mismo y de repente tenemos que movernos por nuestro propio medio y después estamos tratando de gestionar para poder mejorar esos aspectos" (G. V., San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021).

En este contexto, las diferentes instituciones sectoriales despliegan determinadas estrategias, más o menos creativas, factibles y perennes, para alcanzar geográficamente a sus beneficiarios rurales. Por lo general, dichas soluciones relevan de cada institución, sin que existan propuestas explícitas de articulación geográfica interinstitucional: cada uno a su manera, y con sus propios criterios, los organismos públicos extienden precaria e irregularmente sus servicios a las áreas rurales. Asimismo, es importante destacar que algunas iniciativas de extensión de los servicios hacia las áreas rurales revelan exclusivamente del interés particular de ciertos funcionarios directivos, o de la disposición de recursos en cantidad suficiente. Impotentes ante la irrisoria dotación de personal médico, de medicamentos y de equipamientos en las diferentes Unidades de Salud de la Familia (USF) ubicadas en el hinterland rural del distrito, el

hospital general de Santa Rosa del Aguaray ha puesto en marcha una iniciativa específica que consiste en “alargar” algunas de sus prestaciones hasta las principales comunidades rurales del distrito.

“Tenemos un proyecto que se llama tu laboratorio en tu comunidad que es parte de la rotación de recursos humanos de insumos que tiene el Hospital general se destina a las unidades de salud de las familias en los puestos de salud es decir una vez al mes se extrae una vez al mes las muestras y se traen de las comunidades al Hospital sin que ellos pasen por ese tamizaje que es la obtención de un turno o al agendamiento de un estudio entonces estamos llevando la presencia del ministerio de salud a las comunidades lo mismo también pasa con los estudios una vez al mes a cada unidad de salud de la familia o a cada puesto de salud nosotros le ofrecemos la posibilidad de que aquellos usuarios que necesitan la posibilidad de hacerse una radiografía, una ecografía, una mamografía puedan acceder sin mayores trámites a dichos estudios y el tercer punto es nuestra política de salud pública estamos llevando todos los servicios a aquellos programas que ya te cite anteriormente junto con la asistencia de profesionales que se alista a cada comunidad desde el inicio de este año empezamos con el puesto de salud de 6 de enero luego pasamos a la USF de López Salinas luego pasamos al puesto de Salud de Kororoí y el día de hoy estuvimos haciendo nuestra asistencia en la USF de Yaguareté es decir que queremos llevar toda la infraestructura que el Hospital puede dar en forma ambulatoria a las comunidades para vencer las brechas de accesibilidad” (A. V., Santa Rosa del Aguaray, 23 de marzo de 2021).

De manera general, en la inmensa mayoría de los municipios del país, así como en Santa Rosa del Aguaray y en San Juan Nepomuceno, no existen estrategias articuladas para optimizar las intervenciones en las áreas rurales: he aquí una problemática crónica que no solamente afecta la calidad de los servicios prestados, sino que genera inmensos sobrecostos. Así, las actuaciones superpuestas de los diversos actores institucionales se traducen en la movilización de estrategias diferenciadas y geográficamente descoordinadas, en especial en las extensas áreas rurales.

“Y ahí lo que falta es mejorar coordinar bien con todas las instituciones que trabajan en cada zona porque acá mismo nosotros no nos conocemos quiénes trabajamos en cada institución por ejemplo yo le conozco a todo el MAG pero hay otras instituciones u ONG privadas que escucho que están trabajando hay otros proyectos del MAG mismo que están trabajando también con el

sector rural ahí por ejemplo sería importante coordinar todos los trabajos y de hacer una presentación de todos los miembros y de esas instituciones que están trabajando con la población en general ya sea en el sector rural o urbano porque todas las instituciones se enfocan en más o menos de mejorar la calidad de vida a través de las poblaciones ese es el objetivo de cada institución del estado mismo entonces ahí lo que se puede ayudar mejor que uno conozca todos los actores de cada institución y entonces se direcciona cada institución también se va a tener un panorama bien claro en qué zona cada institución cubre hay zonas que no se cubre hay zonas que cubre dos instituciones por ejemplo esa información esa coordinación lo que faltaría para mi entender verdad" (J. G., San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021).

Esta realidad se ha vuelto particularmente evidente desde que se han puesto en marcha procesos paulatinos, y a menudo insuficientes, de "equipamiento" de los territorios rurales a partir de la década de 2000. Asimismo, de manera progresiva y fragmentada, las áreas rurales del país han sido beneficiadas por ciertas inversiones públicas en materia de infraestructura vial, de redes de energía eléctrica, de establecimientos educativos, de servicios de salud, de sistemas de agua potable (generalmente impulsados por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental -SENASA- y sus originales dispositivos de gobernanza), o de programas de viviendas sociales. Aunque hayan contribuido a un relativo mejoramiento del acceso de la población rural a ciertos servicios elementales (agua y electricidad, por ejemplo), las inversiones en materia de infraestructura se han caracterizado por su notable fragmentación geográfica y por su falta de optimización. En este contexto, las áreas rurales constituyen terrenos especialmente fértiles para el desarrollo de actuaciones discretionales por parte de diversos actores institucionales, a menudo motivados por intereses políticos particulares y prebendarios.

Desde la puesta en marcha de las políticas de descentralización, las municipalidades del Paraguay se erigen como actores institucionales legítimos para articular y coordinar las diferentes actuaciones institucionales en su territorio. Por demás, la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010 atribuye amplias competencias a los municipios, especialmente en materia de ordenamiento urbano y territorial, lo que invita a estos actores locales a diseñar un marco "territorializado" a la escala del distrito. No obstante, en la inmensa mayoría de los casos, los municipios no consiguen desempeñar dicho papel articulador, mientras que la superposición de actores institucionales interfiere fuertemente en la construcción de políticas articuladas. Dos factores consubstanciales explican esta situación.

El primero tiene que ver con la carencia crónica de recursos financieros¹⁹, técnicos y humanos, mientras que el segundo obedece a la falta de posicionamiento político para reorientar acciones, proyectos y programas manejados por otras instancias, en particular impulsadas por el Estado Central. Esta realidad tiene una clara manifestación espacial: los municipios no consiguen administrar efectivamente el conjunto de su territorio, y en particular sus extensas áreas rurales.

"San Juan Nepomuceno tiene 101.000 hectáreas de los cuales 400 hectáreas están tituladas a nombre de la municipalidad y más de 100.000 hectáreas a nombre del INDERT y hay que llevar los servicios pero esa gente nosotros no tenemos información no le cobramos impuesto entonces esa es una injusticia que yo vengo peleando hace tiempo y que en algún momento se tiene que tener la voluntad política y decir San Juan Nepomuceno acá está tu título de 101.000 hectáreas y estos son los tuyos y nosotros vamos a identificar los contribuyentes" (O. R., San Juan Nepomuceno, 17 de marzo de 2021).

"Sí, es un problema existencial che, porque cada institución tiene su carta orgánica y su ley por el cual le faculta hacer esto o no [...] parece que hay una especie de contrapunto, entre todos estamos demasiado muchas instituciones que de repente ya se sobreponen con sus funciones pero cada uno dentro de lo que sería siempre hablando dentro del ámbito del INDERT tratamos de hacer dentro de lo que corresponde nuestros derechos y obligaciones de asistencia de orientación de capacitación en varios rubros verdad [...] ósea hacemos de manera a tratar de paliar o hacer algo que tal vez la otra institución no está haciendo a cabalidad" (H. C., San Juan Nepomuceno, 08 de abril de 2021).

A la falta de coordinación territorial de las instituciones públicas a nivel local, se agregan los eventuales desfasajes estratégicos que pueden existir entre las prioridades definidas localmente y los objetivos trazados a la escala regional o nacional. En este sentido, el ejemplo de la pavimentación del eje que conecta la ciudad de San Juan Nepomuceno con el empalme con la ruta sexta (en el distrito altoparanaense de San Cristóbal) es evocador a más de un título. En efecto, la prioridad dada a la pavimentación de este tramo vial responde indudablemente a la necesidad de agilizar el transporte de la producción de cereales proveniente del Alto

19 Como ya se ha visto, la débil recaudación impositiva de los municipios genera una carencia crónica de recursos que obstaculiza naturalmente su capacidad de ejercer efectivamente las competencias que les faculta la ley, al mismo tiempo que instituye una perjudicial falta de autonomía financiera y una situación de dependencia respecto de las dotaciones estatales.

Paraná y del Este del departamento de Caazapá en dirección a las agro-industrias y puertos graneleros ubicados al sur del área metropolitana de Asunción. No obstante, puede llamar la atención la necesidad, por el momento desatendida o parcialmente atendida, de conectar la cabecera distrital de San Juan Nepomuceno con la de Yuty (donde dicho eje empalmaría con la ruta PY08, pasando por comunidades rurales importantes como Pindó o San Francisco. En definitiva, la pavimentación de este último eje detiene un carácter trascendental para la vida socio-económica y para las comunidades rurales del distrito, ciertamente en mayor medida que la pavimentación del eje San Juan Nepomuceno/Tavaí/San Cristóbal. No obstante, y por el momento, la pavimentación de dicho tramo se encuentra postergada.

Más allá de la falta de coordinación interinstitucional respecto del despliegue geográfico de los servicios públicos, es de notar también que el carácter focalizado de ciertas políticas, programas o proyectos dificulta aún más la coordinación interinstitucional. En este sentido, la exclusividad geográfica de ciertas intervenciones, como por ejemplo la focalización reciente de algunas actuaciones institucionales en comunidades definidas como "en situación de pobreza" o de "pobreza extrema" pudieron restar impulso y coherencia al conjunto de las intervenciones públicas. Esta situación se explica, en parte, por la ausencia crónica de una mínima plataforma de servicios públicos en los territorios. Dicho de otro modo, no existe una red de pequeñas centralidades referenciales que pudieran no solamente concentrar ciertos equipamientos, sino también erigirse como "asientos rurales" (cuanto menos intermitentes) de los servicios públicos.

Más allá de la dispersión geográfica de las instituciones públicas y de sus estructuras edilicias (escuelas, colegios, unidades de salud familiar, entre otros), no existen tampoco "centros de base" donde puedan desarrollarse espacios de dialogo entre los agentes de la oferta pública, por una parte, y la demanda ciudadana por otra parte. En definitiva, la movilidad de los agentes y funcionarios en el seno de los extensos y dispersos territorios rurales no alienta a la construcción de una agenda clara de planificación y de movilización adecuada de recursos, desfavoreciendo así la creación de instancias de participación, de dialogo y de toma conjunta de decisiones. Por lo menos hasta el momento, los servicios públicos no se articulan en torno a una política integral y territorializada, la cual no deja lugar al establecimiento de una planificación rigurosa y de largo plazo para el despliegue y la coordinación territorial de las políticas sociales.

Conclusiones

Los distritos de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno albergan servicios, públicos y privados, los que situados en las cabeceras urbanas generan procesos de demandas, interacciones y también disputas para apuntalar el bienestar. Dada la desigual disponibilidad y distribución de los recursos, el “acceso a la ciudad” imprime diferenciaciones en los espacios. Las áreas urbanas de ambos distritos presentan una posición descentrada, es decir, no se localizan el centro del espacio geográfico, ni siquiera cercanas a las zonas más pobladas de ellos, más bien se sitúan en los límites perimetrales de los distritos. Esta configuración produce la relegación de las zonas periféricas.

En una sociedad donde la comunicación y la movilidad constituyen recursos de primer orden, más aún cuando existe y se fomenta la competencia socio-económica en el acceso a recursos y oportunidades, las poblaciones que no cuentan con los medios están particularmente desventajadas. Las limitadas inversiones en infraestructura no permiten una funcionalidad mínima a los asentamientos humanos, por lo que además de la calidad, el modelo disperso de asentamiento genera dificultades para el despliegue de los servicios ramificados. El modelo de ocupación del espacio está marcado por la fragmentación espacial y social, configurando zonas y conjuntos de poblamiento, a menudo disociados, conectados inelegantemente entre sí, aisladas de manera crónica debido al estado de la vialidad.

En el modelo económico agroexportador, dominado por grupos sociales concentradores de capital, los actores de la economía minifundista participan de manera desventajada y subordinada. El proceso de pauperización campesina, que se halla en la base del desarraigo rural, de la expulsión de la población y del aumento de la población urbana en condiciones de informalidad y marginalidad, responde a los factores de tenencia, condiciones y usos de la tierra, del acceso al capital y a la tecnología, lo cual contribuye al aumento de la desigualdad social.

Para las familias de la economía campesina la escasa formalización legal de la tenencia misma 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 familiar campesina experimentan para acceder a préstamos destinados a la economía minifundista, no sólo involucran los aspectos legales, sino también los mecanismos tácitos de desaliento de la demanda de financiamiento a los productores. La repercusión inmediata de la inexistente inversión en la economía campesina son los bajos niveles de producción. Además, por la restricción en el acceso de los productores a los mercados, los comerciantes regionales se aprovechan para la extracción de excedentes del trabajo de la agricultura familiar campesina.

Por otra parte, los procesos de urbanización acelerados que tienen lugar por la búsqueda de oportunidades en la población activa de las zonas rurales que conforman el segmento informal del mercado de trabajo, genera situaciones de informalidad habitacional en las periferias de las ciudades receptoras de la población migrante, con todas las cargas que ello implica para la estructura urbana y para el poder público en materia de presión sobre el hábitat y sobre los servicios. La urbanización bajo el signo de la pauperización genera las condiciones de vulneración de los derechos y los elevados niveles de la demanda social no logran respuestas acordes desde la oferta pública.

En suma, la desigualdad social que el mercado de trabajo genera, con marcadas disparidades de ingresos, con notorias diferencias de condiciones de vida y con profundas brechas de oportunidades entre los grupos sociales, imponen al Estado enormes responsabilidades de asistencia social cuando éste se caracteriza, en ciertos casos, por la debilidad, o bien por la dimisión institucional.

En cuanto a las ciudades de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno la velocidad de crecimiento demográfico se intensifica, con la multiplicación y diversificación de la oferta de bienes y servicios. De este modo, en estos centros urbanos se forja un proceso de integración económica de las diferentes regiones de cada distrito y departamento, cuyo eje es la integración a una economía de mercado que, por añadidura, fomenta la irrupción del consumo y la extensión de los estilos de vida globalizados.

Los centros urbanos atraen a un segmento de la población campesina, sobre todo la población económicamente activa juvenil, debido al dinamismo económico que genera la integración regional a una economía de mercado. Los jóvenes de las zonas rurales, se erigen, así, como los actores más visibles de un complejo mecanismo de descomposición y recomposición campesina.

En el distrito de Santa Rosa del Aguaray, donde la mayor cantidad de comercios y la presencia de entidades financieras habilitan un número relativamente mayor de plazas de trabajo para la mano de obra calificada, la oferta en la educación media en el sector público y de la educación superior en universi-

Conclusiones

dades públicas y privadas resulta un atractivo para jóvenes rurales que buscan acceder al mercado de trabajo en el segmento formal. Por su parte, en San Juan Nepomuceno el número de plazas laborales para la población calificada es inferior y los emprendimientos, en su mayoría, son gestionados a nivel familiar, no constituyendo una fuente significativa de absorción de la demanda laboral. No obstante, se registró un mínimo aumento de jóvenes de la cabecera distrital que han accedido a la educación superior, pero, para muchos de ellos, sólo la función pública se erige como fuente potencial de empleo.

El capital social, entendido como un conjunto de vínculos duraderos y movilizables, es irreducible a las relaciones objetivas de proximidad en el espacio geográfico, o incluso en el espacio económico, ya que se encuentra fundado en intercambios simultáneamente materiales y simbólicos. Se sigue de esto que su instauración y conservación en el tiempo suponen un reconocimiento y una inversión en función a la reproducción de esos vínculos. Más específicamente, la transformación de las interacciones contingentes, como las relaciones de parentesco o vecinazgo, en vínculos necesarios e ineludibles implica la asunción de obligaciones duraderas subjetivamente percibidas, movilizando una dinámica de intercambios de bienes, de dones y obsequios, de promesas y de prestaciones a modo de una economía de los bienes simbólicos. Por ejemplo, la transformación de relaciones circunstanciales de vecinazgo en cooperativas o asociaciones barriales. En otros casos, la utilización de las relaciones familiares como recursos para el emprendimiento de una unidad productiva (comercios o de otro tipo).

La reciprocidad que estos vínculos generan desemboca en una red duradera y previsible de la solidaridad social, la que depende de factores como la confianza, la cercanía geográfica y la igualdad de necesidades/demandas entre los sujetos. El continuum de acciones potenciales de organización comunitaria posee dos polos: en primer lugar, el de estabilidad, constituido por familias extensas que comparten costos, riesgos y gastos; en segundo lugar, el de contingencia, caracterizado por interacciones entre vecinos no emparentados, que no invierten materialmente como el primero, tendiendo a ser más volubles e inestables.

En San Juan Nepomuceno, la confianza de este tipo de interacciones adquiere grados más elevados debido, principalmente, a que los habitantes de las comunidades se conocen y se reconocen, poseyendo mayor antigüedad de residencia en el lugar. En Santa Rosa del Aguaray, por su parte, la confianza de las interacciones se halla próxima al polo de contingencia, a partir de que los habitantes no se conocen o se conocen poco, debido en gran parte a la dinámica de las migraciones recientes

(de recién llegados, marginados). Aunque este proceso es tangible en este último distrito, es cada vez más frecuente en asentamientos de las cabeceras distritales, donde las familias proceden de diferentes regiones del país y las condiciones de reconocimiento son endebles.

La relación de las organizaciones con las instituciones depende del reconocimiento -y apoyo- del Estado. La autonomía de las organizaciones tiene un límite en la medida en que su potenciación requiere la legitimación legal y burocrática de las iniciativas comunitarias, como también y, sobre todo, el acompañamiento institucional territorialmente situado que haga posible una relación estrecha sustentada en la asistencia económica, social y técnica.

Entre las clases desfavorecidas, la sola existencia de organizaciones sociales, constituye una interpellación al poder público porque ellas demandan, de manera colectiva, la satisfacción de las necesidades sociales y el acceso a los derechos. Por su parte, el campo burocrático, entendido como la instancia estatal para la administración y la coerción, no se halla completamente racionalizado, lo que implica que el funcionamiento de las instituciones presenta un margen de maniobra suficientemente extenso para que las actuaciones eficaces o ineficaces dependan preponderantemente de la impronta personalista de las autoridades electas y de los funcionarios.

La autonomía de las organizaciones sociales colisiona con el control político partidario cuando requiere el reconocimiento legal y burocrático que les habilita el acceso a los servicios. En este sentido, las disputas electorales orientan el funcionamiento de las instituciones, por lo que las organizaciones sociales se topan con obstáculos que amenazan su continuidad, provocan su debilitamiento e incluso generan su desaparición.

Por otro lado, las políticas sociales que requieren de la organización bajo la modalidad de comités, sea para la asistencia técnica, las transferencias monetarias, entre otras, presentan un carácter coercitivo, ya que las propias condiciones para la organización son limitadas por su carácter político, por una parte, y por sus exigencias económicas, por la otra. La posibilidad de establecer redes de solidaridad en las comunidades está lejos de tener forma homogénea. Tanto los ingresos regulares como el tiempo disponible para los encuentros y las reuniones operan como factores condicionantes para la solidez y duración de los comités. En algunos casos, ambos factores excluyen a los miembros cuando no se dan las retribuciones esperadas, lo que obliga a alejarse de las estrategias colectivas y afincarse exclusivamente en las unidades domésticas.

Conclusiones

Mientras la generación de otros espacios de diálogo no se acompañe simultáneamente de la generación de condiciones de posibilidad para una participación efectiva de toda la población, la intervención pública en los territorios seguirá siendo tributaria de las condiciones sociales y económicas de los distintos individuos y grupos en términos de disponibilidad de tiempo, recursos económicos, la integración o no a redes de solidaridad en las comunidades, entre otros factores. En las poblaciones más pobres, las necesidades son acuciantes y obstaculizan la participación “voluntaria” en espacios de diálogo que demanden mucho tiempo, esfuerzos en movilidad y recursos financieros. Del mismo modo, los sujetos subalternos, como las mujeres y los niños de clases desfavorecidas, se encuentran pocas veces representados en los espacios de discusión de políticas, en su mayoría conducidos por varones.

La falta de articulación “horizontal” entre los diferentes dominios de la actuación pública (salud, educación, desarrollo económico, vivienda, protección social) impide la formulación de estrategias específicas y, por ende, la conducción de políticas integrales que respondan eficazmente a la singularidad de las problemáticas y de los desafíos de los escenarios locales. Numerosos factores intervienen en la reproducción de esta situación: a la ausencia crónica de recursos financieros y humanos de los servicios de Estado se agrega la lentitud y fatiga de los procesos burocráticos, así como los conflictos de intereses a causa del manejo discrecional, prebendario o represivo de algunas instituciones.

Por demás, las falencias de la coordinación vertical entre el Estado central y sus instancias desconcentradas a menudo se acompañan de una dotación insuficiente de recursos, lo que exige alcanzar acuerdos locales de colaboración institucional entre entidades para lograr una mínima calidad de las prestaciones. Como ya se ha visto, la polarización de los principales equipamientos y servicios en las cabeceras urbanas de los municipios de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno se ve agravada por la posición descentrada de las mismas, así como por la extensión geográfica de los límites distritales. A este respecto, las diferencias entre las áreas urbanas y rurales en materia de oferta pública no hacen más que acentuar las desigualdades y la segregación socio-espacial.

Si bien la insuficiencia crónica de recursos movilizados por el Estado central para garantizar la prestación de servicios públicos de calidad se verifica también en las áreas urbanas, ésta es aún más acuciente en las áreas rurales. Aunque resulte absolutamente insuficiente, el incremento reciente de los presupuestos municipales anima a los municipios a ganar fuerza en el escenario institucional y a erigirse como potenciales articuladores de las políticas públicas locales. Carentes de recursos hu-

manos, financieros y logísticos, los municipios pretenden encarar ciertas reformas para aumentar sus recaudaciones, así como para fortalecer su autonomía financiera (v.gr. planes de ordenamiento territorial).

Respecto de las condiciones para la instalación de los espacios para el diálogo social, el análisis expone la perspectiva de los condicionamientos estructurales e institucionales, sobre los cuales las *propuestas de actuación requieren considerar* dos aspectos, a saber: el mecanismo de instalación atendiendo los nudos críticos para revertir mínimamente su lógica y, las estrategias que en el corto plazo establezcan reglas de juego difundidas y conocidas por los actores estatales y sociales, logrando, en el mediano plazo, atenuar los factores de reproducción de la pobreza.

La fuerza política de las organizaciones que albergan redes de confianza radica en que éstas constituyen interacciones interpersonales fundadas sobre el conocimiento y reconocimiento, ancladas sobre fuertes lazos (de parentesco o vecinazgo) y dentro de las cuales los sujetos invierten recursos para la conquista de valores con validez de largo plazo. Debido a la necesidad de la confianza, las organizaciones emprenden un trabajo permanente de producción de sentido sobre la creencia en el valor económico y simbólico de la agrupación, intentando estabilizar, continuamente, un conjunto de reglas, obligaciones y derechos.

Cuando las iniciativas de estos grupos requieren un apoyo institucional, como es el caso en la mayoría de las organizaciones sociales de San Juan Nepomuceno y Santa Rosa del Aguaray, la mirada se orienta predominantemente hacia la oferta pública. La viabilidad de integración de las redes de solidaridad y de construcción de la confianza en el Estado se halla, actualmente, subordinada a las características del gobierno de turno y de la impronta de sus agentes. Esto significa que, a pesar de normas y protocolos relativamente establecidos en las carteras públicas, su funcionamiento está supeditado a los rasgos personales de los agentes gubernamentales, electivos o administrativos.

Es por esto que, cuando las poblaciones –en particular las clases sociales desfavorecidas– se refieren al Estado, aplican esquemas de percepción que emparentan las funciones estatales con la impronta de los gobiernos de turno. Esto ataca fundamentalmente las bases de legitimidad de un gobierno, por una parte, como aquellas de la confianza en el poder público, por la otra, para que la población aspire y recurra a los servicios –mal o bien– disponibles. La confianza en el Estado se halla más afectada en Santa Rosa del Aguaray que en San Juan Nepomuceno. Entre otros factores, el dinamismo del primer distrito en términos de la diversificación económica y el movimiento migratorio de las poblaciones del inte-

Conclusiones

rior, junto con el crecimiento relativamente acelerado del centro urbano, configuran relaciones conflictivas entre grupos sociales que se construyen como antagónicos. Los altos niveles de desigualdad que tienen lugar en la región alimentan la sospecha y la desconfianza de los grupos socialmente relegados, tanto en los asentamientos urbanos como en las localidades rurales, hacia la acción pública, tanto del municipio como de las entidades desconcentradas. De la misma manera, los grupos económicamente dominantes, imputan a aquellos la condición sospechosa de agitadores o, incluso, bases de grupos delictivos.

Las políticas sociales no pueden desentenderse de los efectos que las formas de actuación de los agentes de las entidades públicas producen. Las competencias que los funcionarios movilizan no pueden desconocer la diferenciación que la estructura social paraguaya imprime en las relaciones sociales en términos de clase, género y etnia. Estas dimensiones delinean las trayectorias sociales de las poblaciones en cuanto al acceso al trabajo, a los servicios y a las prestaciones, lo cual, construye estilos diferenciados de vida atravesados por relaciones desiguales de poder. Por tanto, un proceso de implementación de política pública exige un abordaje interseccional y un cuidado atento a los factores intersubjetivos que intervienen en la política pública.

La interseccionalidad es una herramienta simultáneamente analítica y política. Ella contribuye a la identificación y estudio de los múltiples entrecruces que operan alrededor de la construcción social de las identidades, al tiempo que revela los diferentes tipos de expresión de las relaciones de dominación. Las formas de identidad que se producen y reproducen en la organización de una comunidad no se reducen a la categoría de género. Por ello, un abordaje interseccional moviliza otras categorías como las de clase, etnia, religión, sexualidad y, además, escruta el estado del reconocimiento de los derechos para las diversas identidades que se gesten en un momento dado. En una palabra, una perspectiva interseccional emprende una interrogación empíricamente situada sobre las interacciones entre estas categorías.

La colaboración y cooperación de los agentes encargados de las políticas favorecen y fortalecen el logro de las metas. Si las políticas sociales constituyeran la puerta de entrada para la tramitación de las demandas sociales, requieren movilizar un tratamiento que inaugure relaciones duraderas, discursos francos y compromisos institucionales que permitan restablecer, o incluso construir por primera vez, la confianza en el poder público, tanto a niveles domésticos, como al nivel de las organizaciones; tanto en el reconocimiento de su llegada y labores, como en el conocimiento de los aspectos técnicos.

La confianza en el poder público está afectada donde los beneficios de la integración a la política pública son exigüos, insuficientes e incluso perversos (cooptación, patronazgo y clientelismo). El socavamiento de la autonomía de las organizaciones y redes sociales existentes en los territorios acentúa los procesos de exclusión que el mercado capitalista, marcadamente desregulado, genera en los sectores sociales desfavorecidos. La integración de estas redes con el poder público requiere la instauración de un sistema de protección social, sensible de la historia social de las poblaciones, así como garante del ejercicio de los derechos, única base real de inclusión social y participación en la esfera pública.



Lineamientos y Recomendaciones para la instalación de una política social con enfoque territorial

Este capítulo de *Lineamientos y Recomendaciones* para la instalación de la iniciativa de política social a nivel territorial, que busca construir espacios para el diálogo social, es el corolario de un proceso de investigación empírica sobre las condiciones sociales e institucionales de funcionamiento de la política social, en el marco de situaciones sociales marcadas por la pobreza. Asimismo, es una propuesta de criterios y perspectivas a considerar para el emprendimiento de iniciativas que tienen por intención superar esas situaciones.

El apartado consta de tres partes que se entroncan e interactúan, para dar lugar a la propuesta referida. En primer lugar, se plantean los mecanismos de actuación inicial y transversal para la actuación pública desde una perspectiva participativa, reconociendo que entre todas las demandas sociales que tiene la población en los territorios, la primera y recurrente es la participación en el diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y control, así como evaluación de las políticas públicas en general y las sociales en particular. En segundo lugar, se plantean los criterios territoriales de instauración y distribución de los espacios para el diálogo social pero, sobre todo, de funcionalidad de la iniciativa, ya que, con un diagnóstico que señala el descentramiento de las cabeceras distritales y su alejamiento de la mayoría de la población, la incapacidad de los habitantes de trasladarse e interactuar con los agentes públicos y, por lo tanto, el distanciamiento geográfico y social del poder público, no se dan las condiciones reales para el control social y ciudadano de las acciones del Estado. En tercer lugar, se plantean indicaciones y sugerencias para apuntalar la articulación y la coordinación de los servicios públicos existentes en los territorios, a partir de la concepción de que una y otra dimensión de su operatividad remiten a los niveles de planificación estratégica y planificación operativa respectivamente, para una acción pública efectiva, eficiente y calificada.

Con todos estos elementos aquí propuestos, estos Lineamientos y Recomendaciones constituyen un punto de partida para orientar la actuación del Ministerio de Desarrollo Social, en primera fila, pero también de las demás carteras del Estado que atienden la cuestión social en los territorios del país. Esto, por lo tanto, constituye un marco rector de las políticas sociales articuladas, coordinadas, participativas y territorializadas, para que el esfuerzo que el Estado paraguayo destina a la reducción y superación de la pobreza sea, no solamente un propósito normativo, sino una voluntad política cuyo horizonte, propósitos y metas estén basados en las evidencias que la investigación científica ofrece. Esta articulación inicial, de hecho, ya es un auspicio para todas las demás que se prevén en el desarrollo de la iniciativa.



I. Acción participativa y capital social: elementos para una apropiación social de las políticas públicas

Las acciones de los entramados de relaciones sociales obedecen a lógicas específicas que deben ser advertidas para la instalación de los espacios para el diálogo social. Las interacciones que transcurren en los territorios se organizan, entre otros elementos, alrededor de la confianza y el capital social, considerados ambos como factores interdependientes que organizan modos diversos de orientación de los individuos. Manteniendo en mente los insumos asentados en el informe de investigación, se sostiene que la confianza al interior de los grupos sociales delinea recorridos espaciales, tipos de acción e intercambios con mayor o menor capacidad de reconocimiento e inter-reconocimiento entre sujetos. Al mismo tiempo, la confianza opera como elemento estructurante en las tomas de posición de las poblaciones de cara a la oferta pública de los servicios, habilitando una proximidad o un distanciamiento con relación a las instituciones. Una política pública que se inscriba en un plan de reducción de la pobreza construirá, por lo tanto, un espacio de admisibilidad para una acción participativa de los actores.

El fortalecimiento de las redes de confianza y las redes de solidaridad es una dimensión clave para ello. Muchas de ellas llegan a formar auténticas organizaciones sociales con una autonomía relativa, forjando lazos duraderos a partir del trabajo mancomunado de sus miembros. El trabajo colectivo, aquí, permite a la organización proveerse de los recursos necesarios para asegurar su supervivencia en el tiempo, por ejemplo, fuerza de trabajo, información, dinero y el reclutamiento de nuevos miembros (incluso de otras generaciones). El componente estratégico de este tipo de redes reside en su capacidad de despliegue en el territorio, tanto por el tiempo de residencia de los miembros en un mismo espacio físico como por el conocimiento que éstos poseen de los demás integrantes de su medio social (esta propiedad se encuentra más acentuada en San Juan Nepomuceno que en Santa Rosa del Aguaray). En la medida en que

la agrupación mantenga un acervo común de obligaciones, derechos y representaciones, sus miembros activan las redes de confianza para los propósitos de ayuda mutua, asistencia y colaboración, estabilizando un microsistema de protección social.

Este tipo de entramados reviste un valor estratégico para poner en funcionamiento los espacios para el diálogo social, ya que compone una estructura más o menos firme ubicada territorialmente y que puede actuar de brújula para la extensión de la política pública de manera expeditiva e informada. No obstante, *la identificación adecuada de estas redes, en primer lugar, y de sus características en cada territorio, en segundo lugar, es crucial para conservar la confianza que tiene lugar en sus senos*. Por un lado, se advierte que, también en esas organizaciones en apariencia más sólidas, existen relaciones conflictivas y antagonismos entre sus propios miembros como, también, entre otras redes que puedan ser próximas –física y socialmente– a las primeras. Sea como sea, los espacios para el diálogo social deben saber *aglutinar, estratégica y sensatamente, a un mismo tiempo, las fuerzas contrarias que se encontrarán en su esfera de actuación, buscando expandirse tanto como sea posible para mejorar los alcances de llegada*. En las actividades específicas que se orienten a cumplir este propósito, las acciones institucionales evitarán minar la autonomía de las redes, ya que ello terminará por derribar toda voluntad de participación de sus integrantes. Sobre esto, los intereses y los tiempos de la política partidaria han dejado ya antecedentes en los distritos estudiados. Por lo tanto, los espacios para el diálogo social deben asegurar las condiciones para que los individuos y los grupos sociales, en tanto organizaciones y redes, se aproximen a la institución sin desmedro de sus fines, propósitos y objetivos autónomos.

De lo que se trata es de llevar adelante un fortalecimiento de la colectividad con apoyo institucional, con el objetivo de asegurar una participación activa de los actores anclada sobre una base de confianza. Sólo en tanto los propios actores perciban con seguridad los beneficios de la apropiación colectiva de las políticas públicas se podrá augurar que los espacios para el diálogo social constituirán un auténtico espacio de articulación entre las demandas sociales y la satisfacción institucional de las necesidades. En toda colectividad habrá que *proveer los recursos (económicos y no económicos) necesarios para el incremento del capital social*, generando estrategias específicas que favorezcan los encuentros regulares, los intercambios y el diálogo, las intervenciones en el espacio público, así como también instaurando vías permanentes de comunicación entre las familias, las comunidades y los puestos de atención social.

A propósito, se señala la cuestión fundamental de *impulsar el ejercicio pleno de ciudadanía por parte de las mujeres*. Y esto siempre y cuando se conciba el concepto de ciudadanía como aquel que refiere no solo a un amplio espectro de derechos políticos y culturales, sino también a aquellos derechos de ciudadanía que tengan en cuenta las propiedades diferenciales de identidad que giran en torno a lo que significa ser mujer en los diversos territorios y comunidades. Especial atención debe tenerse respecto a *cuatro condicionantes* que, hoy por hoy, afectan a aquel ejercicio pleno mencionado: 1. la pobreza, que marginaliza a las mujeres de las clases sociales desfavorecidas; 2. pertenecer a poblaciones originarias, habiéndose registrado acciones de exclusión y discriminación de grupos indígenas; 3. las personas migrantes, sobre todo aquellas que habitan de forma reciente en los asentamientos precarios; 4. mujeres cuyas orientaciones sexuales, tanto como sus conductas o roles, alteran los patrones socialmente vinculados al dimorfismo de género.

En torno a esto, los espacios para el diálogo social deben asegurar las condiciones propicias para posibilitar una cooperación activa, participativa y consciente por parte de las mujeres en el funcionamiento y en la apropiación de la política pública existente o por venir. Para esto, primero deben considerarse las características propias de cada comunidad y territorio, ya que éstos son, la mayor parte de las veces, anteriores y estructurantes (hasta cierto punto, desde luego) de las subjetividades individuales. En las zonas rurales, la estructura patriarcal continúa produciendo mayores efectos, marcando límites más resistentes y más visibles entre un espacio denominado público y otro considerado como privado o doméstico. Para lograr la vinculación de las mujeres, las acciones deben ir orientadas, progresivamente, a echar por tierra esta división, o al menos a lograr una mayor compenetración entre ambas escalas, ya que, actualmente, las acciones y los discursos de los agentes pueden variar con mucho entre un espacio y otro, obstruyendo la colaboración sostenida en el tiempo.

Además, habría que reconocer las diferencias en los modos de expresión de las necesidades y en la procura de reconocimiento de los derechos. En muchas ocasiones, el sistema de representación de las agrupaciones no logra vehiculizar todas las necesidades o demandas de las comunidades (incluso las que, en una observación más cuidadosa, son las más acuciantes), y ejerce acciones subalternantes que terminan afectando a los sectores más vulnerables, como las mujeres, los niños y adolescentes. Las vías de llegada, en consecuencia, deben estar pavimentadas con la observación atenta y la confianza, condiciones necesarias para un relacionamiento franco de estas poblaciones con el servicio público. Se sigue de esto que las mujeres, las niñas y adolescentes, sobre todo, no siem-

pre se encuentran asimiladas a los sujetos legitimados para llevar a cabo acciones de representación, en su mayoría varones; por ello, habrá que integrar actividades específicas y directas con ellas para el propósito de fortalecer tanto las redes de confianza como el capital social que contribuirían a consolidar la relación entre la política pública y las comunidades.

Esta relación exige ser construida a partir de un abordaje respetuoso de la historia, el lenguaje y las condiciones socioeconómicas de los actores. Mientras el servicio público se aproxime a las diferentes comunidades imponiendo criterios de productividad, lenguajes relativamente ajenos a las estructuras de significado de las poblaciones y parámetros organizacionales, las instituciones seguirán ejerciendo una violencia simbólica que irá a contrapelo de la participación activa de la población objetivo en las políticas públicas. La preparación de un terreno fértil para la construcción de vínculos sólidos tendrá en cuenta los códigos, tiempos y tipos de desplazamiento que operan en cada situación, para *adecuar sus acciones y actividades a las especificidades que se encuentran en los universos sociales diversificados*.

Para esto, será necesario *capacitar a los funcionarios encargados de poner en funcionamiento los espacios para el diálogo social* para desplegar, en los territorios, competencias suficientemente atentas y habilidosas para un manejo óptimo de las propiedades de los contextos. Ello quiere decir que aquellos sabrán observar y sopesar las diferencias que la estructura social paraguaya imprime en la sociedad, como ser aquellas relacionadas a la clase, etnia y género, y que determinan, en cierta medida, las conductas y la situación de vida de numerosas personas con las que coexisten. Será un requisito indispensable que estos funcionarios adopten una perspectiva criteriosa y sepan conducirse calibrando las diferencias sociales, al tiempo que eviten todo tipo de discriminación y exclusión o, en suma, eviten ejercer una violencia institucional sobre las poblaciones vulnerables.

Sin dudas, los agentes encargados de echar a rodar los espacios para el diálogo social en las localidades se constituirán como los principales actores para sentar las bases de una integración eficaz de la población con la política pública. Por consiguiente, los funcionarios deberán *integrarse a un proceso de adquisición de saberes* que les provea de herramientas para la construcción de una relación simétrica con los habitantes. Este tipo de relación intentará neutralizar los efectos de las diferencias sociales que, no obstante, seguirán operando en toda interacción. Pero, de este modo, una comprensión de las desigualdades y un conocimiento en activo por parte los funcionarios se erigirán como competencias apropiadas para favorecer la confianza en el poder público y la apropiación

de la población de las políticas públicas que contribuyan a reducir las situaciones de pobreza.²⁰

Con respecto a esto, un componente fundamental de los espacios para el diálogo social consistirá en el suministro de información certera, actualizada, detallada y comprensible sobre las políticas públicas y los servicios públicos, en general, existentes. Sólo de este modo se podrá augurar que la población conozca y reconozca los caminos institucionales como el horizonte más seguro para alcanzar su bienestar y protección. Dicho suministro deberá realizarse en todas las formas que adopten los puestos de atención social (estática o itinerante), aun cuando ello requiera adaptar las actividades a cada modalidad. Las vías de comunicación por las que se transportará la información deberán ser numerosas y accesibles, teniendo en cuenta la capacidad de movilidad y acceso a las fuentes de información, tecnología y conexión. Para este componente habría que formular indicadores que permitan visualizar, de manera puntual y periódica, el nivel de conocimiento que las comunidades, familias e individuos poseen de los servicios públicos, en términos de ubicación, requisitos y horarios, entre otras características que se consideren pertinentes.

Al mismo tiempo, los espacios para el diálogo social deben invertir en actividades de retroalimentación acerca de la percepción, los usos y las demandas que posee la población sobre las políticas públicas. Estas actividades serán parte de un proceso de validación de los servicios públicos, garantizando un porcentaje importante de participación tanto en el modo de funcionamiento de aquellos existentes, como en el planteamiento de modificaciones o el diseño de futuras políticas. Aquí, de vuelta, es preciso verificar que los sistemas de representación de grupos u organizaciones sociales no impidan hacer “llegar las voces” de los sujetos subalternos, como las mujeres y los niños y adolescentes de las clases sociales más pobres y de los grupos indígenas. Por esto, incluso, deben activarse mecanismos de participación directa de estos sujetos en el espacio público, asegurando la admisibilidad de sus propuestas, tomas de posición y saberes.

Esto permitiría, a un mismo tiempo, que la población realice ejercicios eficaces de control del poder público, intercambiando discusiones, propuestas y avizorando los pasos a tomar para optimizar el funcionamiento correcto de los servicios. *En tanto los espacios para el diálogo social se erijan como puerta de entrada para la tramitación de demandas sociales,*

20 Una sistematización de los conocimientos y las experiencias de los guías familiares del programa Tekoporã podría constituir un instrumento sumamente valioso para estos fines.

ellos deben actuar también como instancia de facilitación del control social sobre la actuación pública. Las acciones participativas, entonces, tendrán dos finalidades principales: por una parte, perseguirán la apropiación colectiva de las políticas públicas de reducción de la pobreza (y, eventualmente, también otras), el planteamiento de modificaciones apropiadas según las particularidades de cada contexto y el monitoreo periódico de los resultados esperados y alcanzados. Por la otra, *la conjunción de las acciones participativas desembocará en un control colectivo de los organismos estatales, brindando a la población herramientas vinculantes y al mismo tiempo confiables, para un ejercicio pleno de ciudadanía.*

Estos elementos favorecerán el fortalecimiento de la confianza tanto al interior de las comunidades como entre éstas y el poder público. Siempre y cuando este propósito nutra las acciones llevadas adelante por los espacios para el diálogo social, puede preverse la participación activa y la progresiva construcción de la legitimidad de las políticas públicas. La confianza y la legitimidad, de este modo, deberán ser los componentes fundamentales en la consolidación de un terreno fértil para que la población pueda asir el proceso de su propio devenir. Pero, naturalmente, el apoyo institucional que requiere este proceso exige espacios para el diálogo social ágiles, dinámicos y atentos a las especificidades propias que se diseminan en los territorios. Por tanto, sus acciones no podrán transcurrir de espaldas a la población; más bien, ellas participan activa y asiduamente en la colectividad.



II. Una propuesta de dispositivo territorializado para los espacios para el diálogo social

Las dinámicas territoriales en curso (migraciones, movilidades, crecimiento urbano, contrastes geográficos de las condiciones y de las evoluciones socio-económicas en el área urbana y en las diversas áreas rurales), así como los desajustes existentes en el manejo espacial de la prestación de los servicios públicos interpelan profundamente las estrategias a movilizar a la hora de organizar y disponer los espacios para el diálogo social. En este sentido, de concretarse su instalación, estos centros tienen ante sí la oportunidad de establecer propuestas originales e innovadoras. En particular, los resultados del trabajo de campo en el marco del estudio sugieren que, *para maximizar las posibilidades de éxito de esta iniciativa, se debe:* (i) *asegurar la perennidad de los espacios para el diálogo social* (asegurando una dotación continua y suficiente de recursos y buscando la estabilidad de esta política a través de un sólido marco normativo); (ii) *constituir un consistente plantel de profesionales que manejen la complejidad de las realidades locales*; (iii) *enfatizar el papel de los espacios para el diálogo social en materia de articulación e información*; (iv) *instalar estos servicios lo más cercanamente posible de las poblaciones*.

Sobre el último punto mencionado, a continuación, se proponen algunas orientaciones referenciales, de carácter espacial pero no necesariamente logístico, para asegurar la factibilidad de la prestación de un servicio “multisitio”. En efecto, el modelo referencial aquí planteado apunta a establecer un modelo de servicio público itinerante, con instalaciones perennes y permanencias itinerantes de frecuencia semanal. Por “itinerante” no se entiende aquí un servicio de tipo “puerta a puerta”, sino más bien la implementación de un sistema de rotaciones (de frecuencia semanal, cuanto menos) entre diversos locales ubicados estratégicamente para maximizar el acceso de la población a las diferentes instalaciones de los espacios para el diálogo social. La identificación de sitios potenciales se nutre de un análisis fino de la disposición de las infraestructuras viales y de la distribución de los principales equipamientos públicos en los municipios de Santa Rosa del Aguaray y San Juan Nepomuceno.

No obstante, si se concretara a largo plazo la constitución de una red nacional de espacios para el diálogo social, se insta a que esta no se limite únicamente a la identificación de algunas cabeceras distritales para la posterior instalación de centros “regionales” y “locales” de atención social. Si bien el entramado de cabeceras distritales debe ser referencial para instalar los centros regionales, de influencia interdistrital, es imprescindible *construir una red de centros locales (de alcance “rural” y “local”)* donde el servicio podrá tener un carácter intermitente, asegurando permanencias semanales según un calendario rígido, de preferencia inamovible.

Sin embargo, se recomienda que el dispositivo de centros locales “rurales”, de servicio intermitente, no adopten una lógica compartimentada de división distrital. En otras palabras, se aconseja que los centros regionales de atención social ubicados en las cabeceras municipales de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno se articulen con una red de centros locales de servicio rotativo e intermitente que se distribuya en diferentes localidades, urbanas, sub-urbanas o rurales, ubicadas en los distintos distritos aledaños. Así, el propósito de constituir una red de instalaciones con permanencias intermitentes y rotativas no tiene un propósito puntual y formal, circumscripto únicamente en el marco de la política de los espacios para el diálogo social, sino que tiene como ambición de identificar potenciales polos rurales de servicios, de manera a incentivar la convergencia de actuaciones en estos espacios puntuales, de accesibilidad relativamente privilegiada.

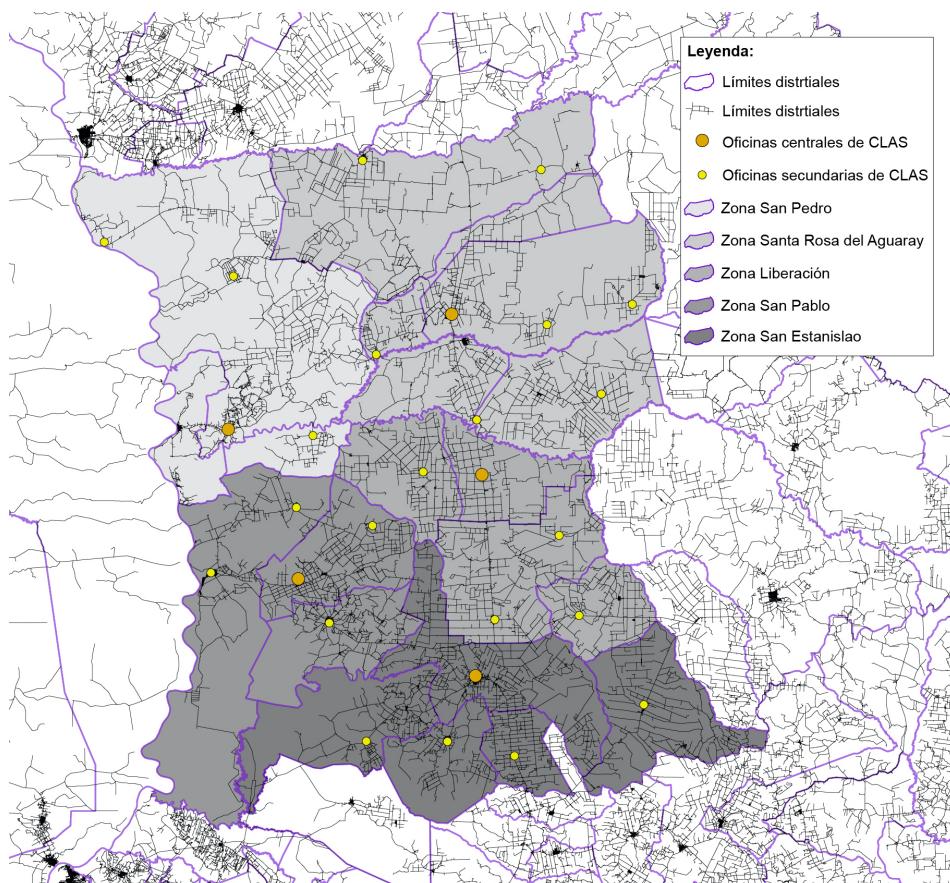
Tabla 7. Propuesta referencial de red de locales del CLAS en los municipios

Centros Regionales de Atención Social	Centros Locales de Atención Social
Constituyen centros de alcance inter-distrital centrales a nivel regional;	Dependen de los centros regionales de Atención Social;
Se ubican en cabeceras distritales referenciales (en el caso del presente estudio en las áreas urbanas de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno);	Se ubican en localidades urbanas, sub-urbanas o rurales del distrito donde se ubica la oficina central del CLAS (en el caso del presente estudio, en las áreas urbanas de Santa Rosa del Aguaray y de San Juan Nepomuceno) pero también de los distritos aledaños al mismo;
Brindan un servicio permanente, durante toda la semana;	Brindan un servicio rotativo e intermitente, asegurando permanencias de frecuencia semanal, cuanto menos;
Recopilan información acerca de las demás entidades públicas instaladas en la cabecera distrital en particular, o en el departamento en general;	Brindan la información recopilada por las oficinas centrales a la ciudadanía;

Fuente: Elaboración propia, 2021.

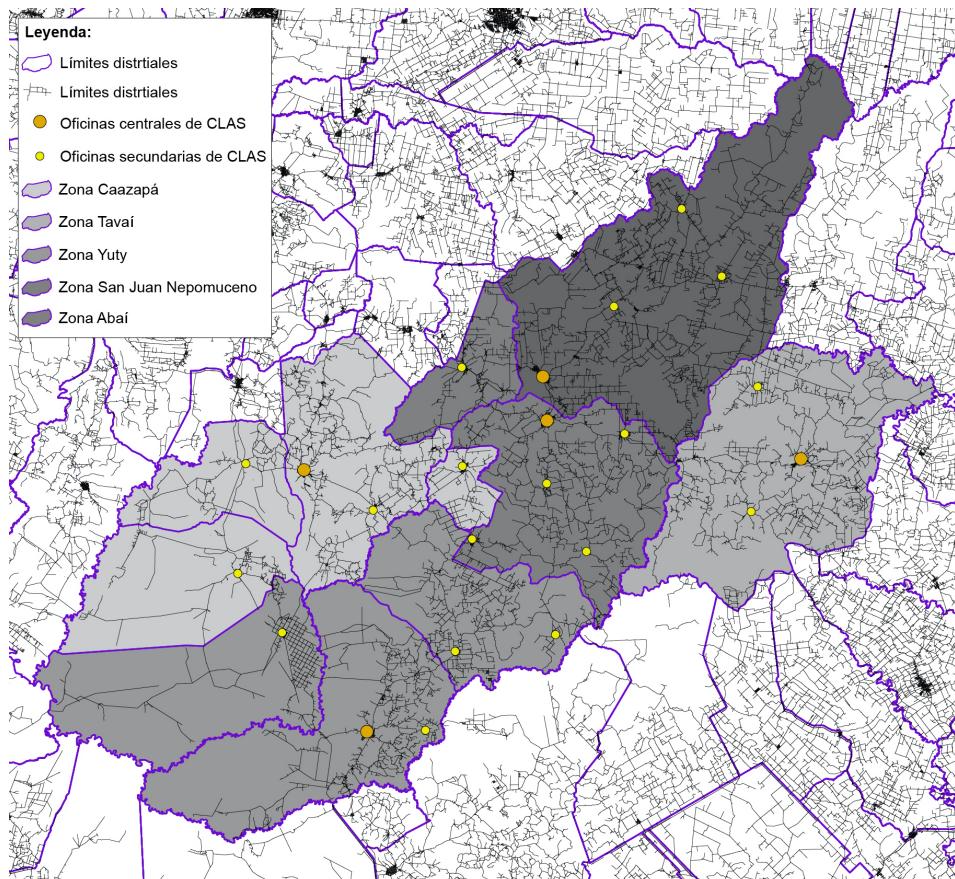
A continuación, y solo de manera indicativa y referencial, se presentan dos ejemplos gráficos de una probable alternativa de distribución de una *red jerarquizada y complementaria de centros regionales y de espacios para el diálogo social*. Los dos casos tomados para el ejemplo son los departamentos de San Pedro y de Caazapá. Concretamente, se sugiere la idea de que estos departamentos dispongan sus *centros regionales en las cabeceras distritales* de Santa Rosa del Aguaray, San Pedro del Ycuamandiyú, Liberación, San Pablo y San Estanislao, en el caso del departamento de San Pedro, así como de Caazapá, de San Juan Nepomuceno y de Yuty en el caso del departamento de Caazapá, mientras que los diferentes centros locales secundarios estarán instalados estratégicamente en diferentes espacios urbanos, sub-urbanos y rurales de los distritos cercanos (ver mapas 11 y 12). Se reitera que los dos casos ilustrativos no han sido objeto de un análisis minucioso, y que solo apuntan a graficar esquemáticamente la lógica de distribución geográfica propuesta para los espacios para el diálogo social. Los mapas 11 y 12 proponen una ilustración cartográfica de lo expuesto.

Mapa 11. Ilustración de distribución de redes de CLAS en el dpto. de San Pedro



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Mapa 12. Ilustración de distribución de redes de CLAS en el dpto. de Caa Zapá



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Se aclara que los centros regionales y locales de atención social no sabrían concebirse como simples soportes burocráticos de permanencias administrativas. En efecto, además de constituir soportes físicos para afirmar la presencia del Estado en las áreas urbanas y rurales de los distritos, la naturaleza y *las modalidades mismas de las actuaciones desarrolladas por estos centros debe ser vector de participación ciudadana*. En otras palabras, el papel de los centros regionales y locales de atención social no podrá limitarse al de simples "centros de relevo" administrativo y burocrático: en este sentido, *el enfoque de participación ciudadana debe representar un objetivo de primer orden* para maximizar las oportunidades de éxito de esta política pública que pretende inscribirse en el largo plazo. Específicamente, se sugiere que dichos centros actúen como instancias reales de contacto e interacción con la ciudadanía, es decir con los diferentes barrios urbanos y comunidades rurales. Concretamente, la ambición de los centros regionales y locales de atención social podría apuntar a la sugerencia de mecanismos de articulación sectorial y territorial de las diferentes instituciones de prestación de servicios. Para ello, la participación de la ciudadanía es imprescindible para co-construir propuestas de alternativas y de ajustes en la conducción de las políticas públicas.

Por último, al focalizar nuestra atención a los dos municipios que son objeto de este estudio, se ha elaborado un análisis más fino acerca de los potenciales sitios de instalación de las oficinas secundarias de los espacios para el diálogo social. Para el efecto, se han conjugado *factores de análisis* como la estructura de la red vial, la densidad demográfica, y la ubicación de ciertos equipamientos públicos, con el fin de determinar sitios estratégicos y potenciales para constituir polos rurales, es decir centralidades funcionales (sin rango político-administrativo particular), que alberguen las oficinas secundarias de los espacios para el diálogo social, concentrando potencialmente otras ofertas de servicios públicos.

En el caso de *Santa Rosa del Aguaray*, se sugiere que las localidades de Santa Bárbara – Calle San Antonio (rural) y de Pindoty (rural) sean los asientos de las oficinas secundarias de los espacios para el diálogo social. Particularmente, en la localidad de Santa Bárbara – Calle San Antonio (rural), se recomienda favorecer la ubicación específica de la oficina secundaria a proximidad del Puesto de Salud de Santa Bárbara y de la escuela Santa Bárbara. En el caso de la localidad de Pindoty (rural), se sugiere favorecer la ubicación específica de la oficina secundaria a proximidad del Puesto de Salud y del Puesto Policial "Jaguaréte Forest". En lo que respecta a *San Juan Nepomuceno*, se recomienda que las localidades de San Carlos (sub-urbano), de Pindo (rural), de San Francisco (sub-urbano) y del Asentamiento "11 de Mayo" (rural) constituyan los sitios de instalación de las oficinas secundarias de los espacios para el diálogo social.

Una propuesta de dispositivo territorializado para los espacios para el diálogo social

Particularmente, en este último asentamiento, se recomienda favorecer la ubicación específica de la oficina secundaria a proximidad de la Unidad de Salud Familiar (USF) y de la cooperativa de consumo.



III. Lineamientos para la articulación y la coordinación de la acción pública

Uno de los problemas transversales identificados en la observación *in situ*, en las entrevistas individuales y grupales, así como en la revisión de estadísticas de las localidades bajo estudio, es la *distancia entre la actuación de las entidades públicas en el territorio y la insatisfacción de las necesidades sociales de la población*. Debido a esta limitación, que opera como una desarticulación de la oferta pública –que tiene bases estructurales e institucionales–, la pobreza es una condición social que se reproduce, e incluso se acentúa en los territorios, con el agravante de que el Estado a través de sus carteras desconcentradas y a través de los municipios, se halla siempre rezagado y no alcanza a cubrir las demandas, las carencias y las vulnerabilidades que acucian a los habitantes.

Es necesario, por lo tanto, que el problema de la articulación sea revertido con absoluta prioridad. Ella se entiende, por lo general, como la desconexión de la actuación de las diferentes entidades del Estado central en el territorio y, en segundo nivel, su escasa interacción e, incluso, su desentendimiento del municipio, que representa los intereses locales de los pobladores. Sin embargo, *la articulación no es un mero problema de desconexión. Involucra el problema crucial de planificación estratégica*: el cumplimiento de las metas y objetivos misionales de las entidades públicas no es concebido como interdependiente de que todos los organismos del Estado colaboren sistemáticamente para el desarrollo de sus fines.

En este marco, la necesidad de reformular la integralidad de la política pública, más específicamente, la política social, implica *la formulación de una estrategia interinstitucional que parte de un plan de actuación conjunta*. Los espacios para el diálogo social, al respecto, podrían constituir la base de elaboración de una planificación entre todas las entidades desconcentradas que operan en los territorios, juntamente con los municipios, para establecer metas que, sin desconocer ni descuidar las misiones y objetivos de cada organismo del Estado, proponga *propósitos*

comunes y que, en el nivel macro-administrativo, involucre los recursos de todas esas entidades para el arribo a ese cometido.

De esta manera, *la articulación institucional entre las entidades del Estado es del nivel estratégico* y requiere un extenso, así como exhaustivo diagnóstico que parte de la participación social –con los diferentes sectores de la sociedad local– y apuntando a un ineludible consenso en sus fines, metas y objetivos. Como consecuencia de esta línea de partida, el mandato institucional de cada entidad es identificar los recursos humanos, físicos/logísticos y financieros para apuntar al propósito de una planificación estratégica, de perspectiva territorial, para la actuación conjunta, colaborativa y sistemática como una sola oferta pública que atiende, canaliza y tramita las demandas de la población en los municipios.

Por otra parte, otro problema transversal identificado es la descoordinación de la actuación de las entidades del Estado para afrontar y resolver un mismo problema social. En este sentido, la descoordinación consiste en la ineficiencia en la disposición y utilización de los recursos para los propósitos de responder las demandas y satisfacer las necesidades sociales. Dado este problema, las entidades del Estado ejecutan sus respectivas programaciones presupuestarias sin consideración de las actividades operativas planificadas del conjunto de entidades públicas en el territorio que se dirigen, incontables veces, a las mismas poblaciones, con propósitos similares y con recursos redoblados.

Por lo tanto, *la descoordinación no es solamente un problema de información, sino que concierne la cuestión clave de la planificación operativa*: el cumplimiento de las actividades misionales, la inversión de los recursos y el logro de resultados de las operaciones, de las entidades públicas, tampoco es concebido como interdependiente de todos los organismos de la oferta pública.

Los espacios para el diálogo social, ante esta situación, podrían constituir el espacio de planificación operativa para las actuaciones de todas las entidades del Estado que actúan en los territorios, en conjunción también con los municipios, para desarrollar las actividades previstas, monitorear los avances en las metas y en los objetivos de los planes de cada organismo del Estado y del plan estratégico interinstitucional, optimizando de este modo todos los recursos disponibles.

De este modo, *la coordinación institucional entre las entidades del Estado es del nivel operativo* y requiere un constante y expeditivo proceso de reuniones y de consultas, haciendo también de esta actuación una instancia de participación social de los sectores de la sociedad local, estableciendo prioridades y abordando urgencias. Con esta impronta, el man-

dato institucional de cada entidad es movilizar los recursos humanos, físicos/logísticos y financieros disponibles para optimizar la llegada a los territorios y ofrecer respuesta a las demandas sociales. Aquí también la actuación conjunta, colaborativa y sistemática a modo de una sola oferta pública es crucial.

Finalmente, *la cuestión de la articulación y la coordinación requiere un alto grado de institucionalización y un mecanismo de conducción*. Las mesas de articulación ya presentes en los municipios cumplen apenas formalmente con los mandatos de reunión, discusión y colaboración mínima para temáticas y aspectos muchas veces inconexos. El resultado de las experiencias de convocatoria de dichas mesas es la desidia de los responsables encargados en participar activamente, además de que implican superposición de funciones por no insertarse en los planes institucionales de cada cartera del Estado.

A este respecto, la propuesta de instalación de los espacios para el diálogo social como una instancia de participación activa de todas las entidades desconcentradas que actúan en el territorio, junto con los actores sociales, a los efectos de una articulación eficaz, así como una coordinación fluida y eficiente, tendría dos momentos de despuente.

El primero es el *diagnóstico pormenorizado de la situación de cada cartera del Estado, sus recursos y potencialidades*, así como sus carencias y debilidades, para conocer a ciencia cierta cuáles son las disposiciones reales para insertarse en una política pública articulada. Concomitante con este proceso, se requiere convocar a los responsables institucionales a nivel central, primero, y los del nivel local, después, para establecer las reglas de labor conjunta, que se adapten al escenario local concreto y cuenten con las condiciones objetivas de desarrollo.

El segundo momento implica *la rutinización de la instancia de participación integral, que involucre tanto a las entidades como a los actores sociales, para asegurar la totalidad de las problemáticas y el control social sobre el desarrollo de los planes y acciones*. En este sentido, la regularidad de las actividades, su conversión en un mecanismo sistemático y efectivo, debería sentar las bases para una legislación que establezca el carácter obligatorio de la articulación y la coordinación, cuya inobservancia tenga consecuencias legales y administrativas.

La conducción de la instancia en cuestión debería recaer en el municipio, dado que es el organismo del Estado más visible y reconocido por todos los habitantes al constituir la entidad más cercana territorialmente. Asimismo, constituye un espacio político donde se tramitan y discuten las problemáticas cotidianas y de toda índole, por lo que su vocación insti-

tucional de atender las demandas de todos los sectores de la sociedad es consustancial con su naturaleza política.

La institucionalización y legalización de la instancia de participación, como vector del proceso de articulación y coordinación de las políticas públicas en el territorio, constituye el principal desafío para los espacios para el diálogo social, desde el despunte mismo de su proceso de instalación y desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Bataillon, C., Deler, J-Paul y Thery, H. (dir). (1991). *Amérique latine. Géographie universelle, Tome 2.* Paris/Montpellier: Ed. Reclus/Belin.
- Berger, P.; Luckman T. (1996). *La construcción social de la realidad.* Buenos Aires: Amorrortu.
- Bourdieu, P. (2008). *El sentido práctico.* México: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción.* Barcelona: Anagrama.
- Cabello, J. y Ayala, Ó. (2020). Desamparo, crisis alimentaria, desalojos: rastros de la violencia hacia pueblos indígenas, *Derechos Humanos Paraguay 2020*, pp. 47-60. Asunción: Codehupy.
- Maldonado, C. y Palma, A. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis, Serie Políticas Sociales, N° 179. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008). *Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2008.* Asunción: DCEA-MAG.
- Elias, N. (2016). *Establecidos y marginados. Estudios sobre problemas comunitarios.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Elias, N. (2012). *Sociología fundamental.* Barcelona: GEDISA.
- Elias, N. (2009). *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística (2015). *Proyección de la población por sexo y edad, según distritos 2000-2025. Revisión 2015.* Fernando de la Mora: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). *Atlas cartográfico del Paraguay,* 2012. Fernando de la Mora: INE.

Ortiz, L. (Coord). (2016). *Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*. Asunción: CEADUC/CLACSO/ICSO.

Ortiz, L. (2020). "Estructura fiscal y protección social. Economía política de los privilegios en Paraguay". *Revista Kera Yvoty*, (5), pp. 11-23.

Ortiz, L.; Goetz, K.; Gache C. (2017). *Educación y Territorio. Desigualdad y segregación educativa en el área metropolitana de Asunción*. Asunción: CEADUC.

Ortiz, L.; Rojas, S.; Goetz, K. (2021). *La vulnerabilidad ante la incertidumbre. La situación de la población infantil y adolescente en Paraguay durante la pandemia de COVID-19*. Asunción: ICSO.

Sena, A. de y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En Sena, A. de (comp.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: Lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos.

Serafini, V. (2019). *Pobreza en Paraguay: Crecimiento económico y conflicto redistributivo*. Asunción: CADEP.

Zoomers, E.; Kleinpenning, J. (1990). Colonización interna y desarrollo rural: el caso del Paraguay". *Revista Geográfica*, N° 112 (Julio-diciembre), pp. 109-125.

Anexos

Anexo 1. Guías de entrevista

A.1. Decisores públicos

- ¿Cuál es la situación social y económica del distrito?
- ¿En qué se caracterizan la producción económica y el empleo?
- ¿Cuáles son las condiciones de vida de los grupos sociales vulnerables?
- ¿Cómo afecta la pobreza en el distrito?
- ¿Existe cobertura de programas sociales públicos? Por ejemplo, Té-koporã, Abrazo, Suplemento nutricional. ¿Cómo se implementan en el territorio?
- ¿Cuáles son los mecanismos de acceso a los servicios que ofrece el Estado?
- ¿Existen espacios de formación y capacitación laboral? ¿Cuáles?
- ¿Cuál es la situación de las mujeres en el distrito?
- ¿Cuáles son las condiciones de vida de la población infantil y adolescente?
- ¿Qué propiedades presenta el sector de la educación?
- ¿Cuál es la situación de la salud en el distrito?
- ¿Cuáles son las dificultades para el acceso a la vivienda?
- ¿Qué obstáculos o riesgos presenta la distancia para las poblaciones lejanas de las cabeceras de distrito en el acceso a los servicios públicos (agua, electricidad, salud, educación)?

A.2. Decisores públicos

- ¿En qué consiste su trabajo en la institución y en el territorio?
- ¿De qué tipo es su vinculación con los actores sociales del distrito?
- ¿Cuáles son las mayores demandas que recibe en su sector?
- ¿Cuáles son los recursos disponibles para cumplir con esas demandas y cuáles faltarían?
- ¿Qué características poseen las personas o las familias del distrito con las que trabaja?
- ¿Cómo calificaría la cobertura de su sector en atender las demandas de la población?
- ¿Qué contribuiría a fortalecer su trabajo como medio para mejorar las condiciones de vida de la población con la que trabaja?
- ¿Cómo potenciaría la participación de la población en alcanzar el mejoramiento de su calidad de vida?
- ¿Cómo es la relación y comunicación con los demás sectores del Estado que ofrecen otros servicios sociales?
- ¿Puede realizar un monitoreo permanente de las metas y los resultados de los proyectos o programas ejecutados en su sector?
- Si estuviera en sus manos, ¿qué haría para fortalecer la infraestructura y los servicios sociales para el desarrollo de las comunidades?

A.3. Decisores públicos

- ¿Qué tipo de relación tiene con su comunidad?
- ¿Cómo describiría a su comunidad? ¿Cuáles son las características que considera más importantes?
- ¿Cuáles son los miembros que constituyen los hogares y cómo se componen las familias?
- Indagar acerca de la condición laboral de los jóvenes y adultos (oficios, profesiones, tipos de trabajo, pérdidas de empleo, etc.).
- ¿Las personas o las familias cuentan con algún tipo de seguro médico o social? Si es afirmativo: ¿de qué tipo?

- ¿Existen comisiones vecinales u organizaciones sociales? ¿Se emprenden actividades de ayuda comunitaria en la zona?
- ¿Cómo es la atención médica a la que acceden en la comunidad?
- ¿Cuáles son las condiciones de vida de la población infantil y adolescente?
- ¿Cómo es la educación en la zona? ¿Cuáles son las condiciones de los establecimientos educativos?
- ¿Cómo es la situación de las mujeres?
- ¿Hay acceso a programas sociales ofrecidos por el Estado? ¿Cuáles?
- ¿Por qué tipo de medios se informan acerca de los programas sociales del Estado?
- ¿Cuáles son las mayores necesidades en la comunidad?
- ¿Qué puede realizar el Estado para mejorar la calidad de vida de su comunidad?
- ¿Qué puede realizar la comunidad para mejorar su calidad de vida

A.4. Familias

- ¿Cuáles son los miembros que constituyen el hogar? ¿Cómo se compone su familia?
- ¿En qué nivel escolar se encuentran los niños y/o adolescentes del hogar?
- Indagar acerca de la condición laboral de adultos del hogar (oficios, profesiones, tipos de trabajo, pérdida de empleos, etc.).
- ¿Qué tipo de atención médica reciben cuando alguien de la familia se enferma?
- ¿La familia o algún miembro de ella cuenta con seguro médico o social? Si es afirmativo: ¿de qué tipo?
- ¿Cómo describiría a su comunidad? ¿Cuáles son las características que considera más importantes?
- ¿Participa en alguna comisión vecinal u organización social? ¿Qué tipo de actividades de ayuda comunitaria se emprenden en la zona?

- ¿Cuáles son las condiciones de vida de los niños y adolescentes en su barrio?
- ¿Cuál es la situación de las mujeres en su zona?
- ¿Accede a programas sociales o recibe transferencias monetarias por parte del Estado? ¿Cuáles?
- ¿Cómo calificaría su acceso a los servicios públicos proveídos por el Estado (agua, electricidad, salud, educación)? ¿Cuáles son las dificultades o facilidades?
- ¿Cuentan con dispositivos digitales e internet? Verificar el tipo de conexión: datos móviles, Wifi, etc.
- ¿Qué considera que contribuiría a mejorar la calidad de vida de su familia y de su comunidad?

Anexo 2. Listado de entrevistados

Nº	Iniciales de nombres y apellidos
Santa Rosa del Aguaray	
1	A. S.
2	A. V.
3	A. C.
4	C. M.
5	C. D.
6	C. O.
7	D. R.
8	E. B.
9	E. G.
10	F. G.
11	F. P.
12	F. C.

Anexos

13	F. A.
14	G. F.
15	G. B.
16	H. V.
17	H. V.
18	J. M.
19	J. L.
20	L. G.
21	L. L.
22	L. D.
23	M. B.
24	M. B.
25	M. S.
26	M. G.
27	M. A.
28	M. D.
29	N. S.
30	P. B.
31	P. D.
32	R. V.
33	R. O.
34	T. V.
San Juan Nepomuceno	
35	A. A.
36	A. N.
37	A. R.
38	A. D.

39	B. G.
40	B. P.
41	C. M.
42	D. M.
43	E. M.
44	E. A.
45	E. M.
46	E. P.
47	F. M.
48	F. M.
49	G. V.
50	H. C.
51	I. O.
52	J. G.
53	J. O.
54	L. S.
55	L. D.
56	L. M.
57	L. S.
58	L. M.
59	M. L.
60	M. E.
61	M. O.
62	N. L.
63	O. R.
64	R. K.
65	R. M.

Anexos

66	R. L.
67	S. M.
68	V. G.
Barrio San Francisco	
69	L. O.
70	B. B.
71	R. B.
72	V. O.

Este libro reúne, a través de un enfoque que vincula herramientas teóricas y metodológicas propias de la sociología y la geografía, elementos sumamente pertinentes y exhaustivos para instituir una relación estrecha entre el conocimiento científico y la formulación de políticas sociales basadas en evidencia empírica. En tanto los objetivos han sido, por una parte, movilizar una estrategia de relevamiento de información pertinente y oportuna para los fines de la política social, como, por la otra, conocer y proyectar las condiciones de implementación de la estrategia local de desarrollo social en articulación entre diferentes sectores de la sociedad, el trabajo evidencia hallazgos sólidos y esclarecedores con respecto a la situación social en los territorios.

El estudio da cuenta de propiedades específicas entre distritos y a su interior que toda política social debe tener en cuenta en su propósito de aumentar el acceso a los bienes y servicios de la oferta pública. En ese sentido, se constata cómo las diferencias geográficas, sociales y culturales configuran espacios de posibilidades que distan de un carácter homogéneo y estático. Antes bien, estos espacios constituyen terrenos dinámicos de disputas y redefiniciones en torno al acceso al bienestar y la promoción social. Sin duda, los procesos de concentración de recursos y desigualdad de su distribución están afectando profundamente los trayectos -simultáneamente sociales y geográficos- de las poblaciones, donde los efectos del modo de producción, de las características del mercado de trabajo y de la acción pública definen el acceso a las oportunidades en el mundo social.

Un aporte fundamental del libro es no sólo dar cuenta de las características de la demanda social y de la oferta de servicios, sino, también, ofrecer un análisis sobre los factores y condicionantes para una apropiación social de las políticas públicas. Y esto se consigue exponiendo los determinantes socioespaciales que favorecen el desenvolvimiento y desplazamiento de los actores sociales y el funcionamiento de los servicios de la oferta pública, así como las dificultades de desempeño de las instituciones. En efecto, el estudio propone una matriz de lectura del espacio de las interacciones entre éstas y los actores sociales.

