

La ilustración presenta al Desarrollo Humano, centrado en las personas y basado en la equidad. El árbol representa el desarrollo y la raíz fuerte que la sustenta y mantiene firme es la equidad. La raíz no se observa a simple vista pero está “presente” en todo el árbol, y permite que éste exista.

Un árbol robusto y frondoso acoge y beneficia a la mayoría de las personas mediante tres ramificaciones fundamentales: nueva estatalidad (o un Estado eficaz, eficiente y equitativo), crecimiento económico de calidad (que beneficia a todas las personas) y ciudadanía integral (que ejerce sus derechos políticos, civiles y sociales).

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Equidad para el desarrollo

PARAGUAY 2008



Autoridades del PNUD

Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente
Igor Bosc, Representante Residente Adjunto

Equipo de elaboración

Oficina de Desarrollo Humano

Jorge Méndez Rheineck, Coordinador
Roberto Céspedes, Especialista social
Thomas Otter, Especialista en economía
Verónica Serafini, Especialista en economía y de género
Elizabeth Barrios K., Especialista estadística
Fernando Mendoza, Asistente operativo y administrativo

Asesores

Milda Rivarola*
Dionisio Borda
Pedro Güell

Colaboradores

Personal técnico y administrativo del PNUD, Gerente del CINU
y Oficial de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas.

Consultores

Ramón Fogel
Diego Abente
Gonzalo Quintana
Alejandro Vial
Juan Carlos Yuste
José Carlos Rodríguez
Dominique Demellenne
Ramiro Rodríguez
Leonardo Alfonso
Diego Duarte
Robert Cano
Luis Campos
Francisco Sánchez
Rodolfo Elías
Margarita Molinas
José Luis Simón
Sicilia Espínola
Edith Meccheti
Donald Richards
Clyde Soto
Hugo Royg
R. Andrew Nickson
Carlos Dos Santos

Fuente principal de información

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

Encuesta y grupos focales

Gabinete de Estudios de Opinión (GEO)
First Análisis y Estudios

Editor

José María Costa

Diseño y diagramación

CreativePARK

*Además, integrante del equipo de redacción.

Presentación

El Paraguay, aún siendo una de las repúblicas independientes más antiguas de Latinoamérica, es a su vez, una de las democracias menos maduras, habiendo soportado, como sus países vecinos, una de las dictaduras más largas, lo cual ha tenido fuerte impacto en el desarrollo institucional, económico, social y político del país. Igualmente es necesario destacar los importantes avances registrados a partir del inicio del periodo democrático en 1989. Entre ellos: la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de prensa, el incremento del gasto social en el presupuesto público, el fortalecimiento del área social con la creación del Gabinete Social, el establecimiento de metas intermedias (2008) orientadas al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el emergente impulso a programas sociales focalizados en los grupos más pobres de la población, el significativo incremento de las recaudaciones fiscales experimentado desde el 2003, los iniciales avances en el manejo transparente de los procesos de adquisición de bienes del Estado, el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas y las iniciativas en marcha para una mayor formalización de la economía.

Aún así, el Paraguay puede experimentar un crecimiento económico sostenido y de calidad, del 6% anual, con determinados cambios institucionales y políticas estratégicas basados en consensos. El país tiene dos ventajas con respecto a muchos países de la región: uno de los niveles más bajos de presión tributaria y margen de endeudamiento externo. Pero tropieza con el bajo compromi-

so de las élites -que se refleja precisamente en la baja presión tributaria- y la falta de confianza de esas élites, como de la ciudadanía en general, en la administración de los recursos públicos.

En esta senda de realizaciones y desafíos, es necesario promover la inclusión de una gran cantidad de paraguayos y paraguayas en la vida social, económica y política del país, y que se hallan excluidos básicamente por su condición de pobreza y nivel de educación. Esta inclusión será posible por medio de un mayor ejercicio de los derechos ciudadanos, un más eficiente funcionamiento del Estado y una mayor y mejor calidad del crecimiento económico. Con este propósito, es digno de satisfacción presentar a la sociedad paraguaya el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 como aporte a la construcción de un Paraguay con mayor justicia social y Desarrollo Humano.

El tema de este Informe-propuesta son las desigualdades y cómo reducirlas. Es altamente pertinente. La gente percibe con claridad las desigualdades, se indigna ante ellas y reconoce los riesgos sociales, económicos y políticos que implican, según lo manifestado por las personas involucradas en la elaboración del Informe y ratificado con los resultados de nuestras encuestas PNUD de Desarrollo Humano. No obstante, todavía es un tema con una débil presencia en las políticas públicas y en la agenda y debate políticos. Por lo tanto, éste es un desafío a asumir y un obstáculo a superar: la inconsciencia acerca del problema y sus efectos. No aparece de

forma directa, ni con la frecuencia necesaria, en los medios de comunicación, salvo bajo la expresión de injusticia social. No aparece como tema abordado en las encuestas nacionales e internacionales sobre Paraguay, o lo hace de forma indirecta o marginal. Incluso las élites no tendrían información suficiente para apreciar la necesidad y la posibilidad de invertir las condiciones de desigualdad y los efectos de ésta en el desarrollo y bienestar de sus familias.

Con este Informe, y otras investigaciones y actividades de cooperación desarrolladas principalmente en las áreas de reducción de pobreza, gobernabilidad democrática, fortalecimiento del Estado y crecimiento económico, el PNUD ratifica su misión fundamental de impulsar el desarrollo del Paraguay, asumiendo su rol de agente catalizador de cambios e institución líder a nivel mundial en la producción, difusión y aplicación del conocimiento y políticas públicas acerca del Desarrollo Humano.

Cuando hace ya más de dos años empezamos el diálogo sobre el tema central del Informe, sabíamos que las desigualdades eran un tema complejo, pero ineludible para el desarrollo del Paraguay. Y estábamos conscientes de que el tema, por sus propias características, requería un abordaje múltiple e integral. La reflexión no debía centrarse sólo en el Estado; debía ir más allá, debía abordar el rol de la ciudadanía y, especialmente, debía incorporar la dimensión económica de las desigualdades.

Si bien es cierto que una causa evidente de las desigualdades son las políticas públicas que las generan y sostienen, detrás de esta causa existe otra: la debilidad de las instituciones del Estado. Y detrás de esta última percibimos otra causa subyacente: la calidad del sistema político. Luego vimos la necesidad de abordar el problema de las desigualdades, desde la historia y la misma cultura paraguaya. Ante este panorama, el objetivo se volvía más complejo y ambicioso, pero también más atractivo por la utilidad que el Informe podía brindar a la sociedad paraguaya, como un espejo en el que podía verse en cuerpo entero.

Las recomendaciones de contenido, por más técnicamente impecables que puedan ser, tropiezan con obstáculos que deben ser superados; entre éstos, el desconocimiento del problema de las desigualdades, de su naturaleza y efectos, y un obstáculo, aun mayor: la escasa tradición de consensos para impulsar cambios estructurales. El Informe da cuenta de estos obstáculos con un profundo análisis de las desigualdades, y además, con una propuesta metodológica para impulsar los cambios imprescindibles que harán posible la implementación de las recomendaciones para un mayor Desarrollo Humano.

El PNUD agradece a la sociedad paraguaya por haber participado activamente en la realización de este Informe. Cuando existen espacios de participación, la gente reacciona, se compromete, se involucra y demuestra su capacidad y potencial. Es una señal de que

si el Paraguay se decide, puede impulsar los cambios que anhela. Agradezco particularmente a las personas que han colaborado más de cerca en este proceso y que han integrado los Comités Consultivos, las Mesas Temáticas, los Grupos Focales, los Talleres Departamentales; y a las que han participado de las Encuestas PNUD. También a las instituciones que nos han permitido elaborar los estudios de caso. Igualmente, a los colegas del PNUD Paraguay y Chile, sede central del PNUD y agencias del Sistema de Naciones Unidas, por sus valiosos aportes.

Especial consideración ameritan mis predecesores Henry R. Jackelen y Susana Gatto, quienes con decisión han impulsado e insta-

lado el enfoque del Desarrollo Humano en el país, fundamentalmente a través del proceso de elaboración de este trabajo y otros productos de alta relevancia para el desarrollo.

Finalmente, reitero mi complacencia al presentarles este Informe, que fue realizado por ustedes, con ustedes y para ustedes. Les animo a que asuman el desafío de construir un Paraguay más equitativo y desarrollado. Les deseo éxitos. El Paraguay puede.

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Contenido

Introducción	18
Resumen.....	21
Capítulo 1: Desigualdades y Desarrollo Humano	50
Desigualdades como pérdida de capacidades y oportunidades	52
La historia de don Blas y doña Benefrida: un retrato de las desigualdades en el Paraguay	52
Las desigualdades se acumulan, refuerzan y transmiten intergeneracionalmente	56
Pérdidas de capacidades y oportunidades de las personas.....	57
Las pérdidas de las capacidades y oportunidades de las personas se traducen en pérdidas para el país en su conjunto	58
Desigual distribución de oportunidades en el territorio	59
El Índice de Desarrollo Humano de Paraguay: avances desiguales	60
Las desigualdades y su relación con el Desarrollo Humano en el Paraguay	62
El Desarrollo Humano como la libertad real que gozan las personas	62
Las desigualdades como obstáculo al Desarrollo Humano.....	64
La reducción de las desigualdades requiere transformaciones estructurales	66
El papel de la equidad: la igualdad como criterio de justicia.....	68
Conclusiones y desafíos.....	71
Capítulo 2: Las Desigualdades: cultura e historia.....	72
Cultura de la desigualdad.....	74
Imaginario social de las desigualdades	75
Internalización de las desigualdades por “los de abajo”	76
El lenguaje como práctica discriminatoria.....	76
Niveles de pertenencia excluyentes: del haëkuera al ore-kuete	79
Imaginarios sociales y la desigualdad como destino.....	80
Movilidad social desigual	81
Las diferentes percepciones del pasado y del futuro del Paraguay.....	82
Señales esperanzadoras de cambio	83
Construcción histórica de las desigualdades	84
La desigualdad como proyecto colonial	84
Libertad, igualdad, fraternidad: la Independencia.....	88
El orden liberal.....	90
El populismo nacionalista	92
Desigualdades en la era stronista.....	94
Conclusiones y desafíos.....	97

Capítulo 3: Ciudadanía civil y política desigual y discriminación sociocultural.....98

Caracterización del ejercicio de la ciudadanía civil y política.....	100
El ejercicio de la ciudadanía civil: avances y obstáculos.....	102
El derecho básico a la identidad.....	102
Un derecho poco ejercido: la asociación	104
Inseguridad e insatisfacción ciudadana	108
Administración de justicia, expansión y desconfianza	110
El ejercicio de la ciudadanía política: electoralista con importante dosis de clientelismo.....	113
Tensión entre clientelismo y autonomía	114
Mínima mayoría de “solución democrática” y predominante liderazgo pragmático	120
La desconfianza en los partidos	121
A favor y en contra del autoritarismo	123
Ciudadanía, discriminación y diversidad cultural	125
Conclusiones y desafíos.....	129

Capítulo 4: Estado e identidad y desigualdades en los servicios sociales130

Evolución, caracterización y función social del Estado paraguayo.....	132
Libertad e igualdad.....	132
Evolución de las funciones del Estado	133
Capacidad del Estado	134
Ingreso y gasto público.....	135
Tendencia del gasto público	137
Desigualdades críticas en el sector social.....	139
Educación	139
Salud	146
Servicios básicos	149
Poblaciones especialmente vulnerables	152
Personas con discapacidad: la invisibilidad de la problemática	152
La población adulta mayor: un desafío creciente para el país	154
Pueblos indígenas: exclusiones acumuladas.....	156
Niñez trabajadora: niñez sin infancia.....	159
Juventud: un grupo con desafíos particulares.....	161
El Estado como identidad colectiva	163
Más allá de las diferencias.....	163
Patrimonialismo y clientelismo.....	165

El rostro del Estado.....	166
Corrupción, depredación.....	167
Conclusiones y desafíos.....	170

Capítulo 5: Las desigualdades y la calidad del crecimiento económico172

Calidad del crecimiento y Desarrollo Humano	174
Determinantes y factores del crecimiento económico.....	177
Factores internos y externos: su incidencia en la economía	180
Factores internos del crecimiento.....	181
Crecimiento, desigualdad y pobreza	184
Empresas y financiamiento.....	184
Productividad	186
Productividad y medio ambiente.....	187
Empleo.....	188
Trabajo decente y seguridad social.....	191
Políticas implementadas y capacidades institucionales	193
Desigual distribución de la tierra.....	195
Mecanismos de redistribución	196
Política fiscal	197
Mercados, regulación y reglas de juego.....	200
Conclusiones y desafíos.....	202

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones para reducir las desigualdades..... 204

Conclusiones generales	206
Poderosas razones de la gente para exigir cambios estructurales.....	206
Hasta las elites se ven afectadas en su desarrollo y seguridad por la situación actual	211
Una coyuntura propicia para impulsar un proceso de cambios estructurales.....	212
Recomendaciones	213
Alianzas estratégicas con objetivos específicos: la clave para el cambio.....	214
El papel fundamental de los medios de comunicación en los cambios	215
Necesidades críticas y propuestas de soluciones estructurales	216
Recomendaciones de política como insumos para las alianzas	228

Recuadros

2.1	Idioma utilizado según jerarquía social y relaciones de afectividad.....	77
2.2	Refranes (ñe'enga) sobre la mujer.....	80
2.3	Refranes (ñe'enga) del hombre paraguayo en su cultura.....	81
2.4	Mecanismos de acceso a la movilidad social ascendente.....	81
2.5	Clasificación de la población (asuncena) en 1820.....	89
3.1	La objeción de conciencia al servicio militar.....	103
3.2	El acceso a medicamentos mediante las Farmacias Sociales.....	107
4.1	Estudio de caso: Mejoramiento de la Educación inicial y Preescolar.....	144
4.2	Escuela Viva Hekokatúva.....	145
4.3	Las Juntas de Saneamientos: Organización social y gestión pública para el acceso al agua potable.....	151
5.1	Vínculos entre crecimiento económico y Desarrollo Humano.....	177
5.2	La inflación afecta particularmente a las personas pobres.....	183
5.3	Crecimiento de Calidad: Sésamo: Productividad, diversificación y mayores ingresos para pequeñas fincas..	187
5.4	Crecimiento de calidad durante la crisis económica:.....	190
5.5	Remesas de dinero y reducción de pobreza.....	192
5.6	Competitividad internacional: Cadena textil – algodón – confecciones.....	195
5.7	Economía informal en Paraguay.....	198
5.8	Cultivos asociados en cooperación pública privada.....	201
6.1	Alianzas estratégicas con objetivos específicos.....	213
6.2	Los medios de comunicación en los procesos de diálogo social.....	214
6.3	Lucha contra la corrupción, una necesidad impostergable.....	218

Cuadros

1.1	Transmisión intergeneracional de desigualdades.....	58
1.2	Promedio de años de escolaridad de jóvenes de 15 a 18 años de edad.....	58
1.3	Índice de Desarrollo Humano en Paraguay, 2005.....	61
1.4	Tendencias del Índice de Desarrollo Humano Paraguay 1975-2005.....	61
1.5	Índice de Desarrollo Humano 2005, MERCOSUR y países seleccionados.....	61
2.1	Caída del comercio exterior, 1800 – 1840.....	89
2.2	Efectos de la política del IBR sobre la concentración de la propiedad rural, 1956 – 1991.....	95
2.3	Inversión en salud y educación, sobre gasto total ejecutado, 1972 – 1980.....	95

2.4	Niveles educativos de la población de 7 años y más de edad	96
2.5	Hogares con servicios básicos 1972-1982.....	96
4.1	Índice de Capacidades Básicas de países seleccionados	132
4.2	Indicadores cuantitativos del funcionariado público de países seleccionados	136
4.3	Evaluación del funcionariado público de países seleccionados.....	137
4.4	Evaluación de componentes del gasto social como porcentaje del PIB.....	138
4.5	Comparación de indicadores sociales entre países de la región	138
4.6	Cobertura educativa de la población de 5 a 24 años de edad	141
4.7	Logros obtenidos por áreas de competencia del tercer y sexto grados.....	143
4.8	Comparación de indicadores de salud de países seleccionados	146
4.9	Población con acceso a servicios calificados de salud.....	147
4.10	Evolución de hogares con servicios básicos	149
4.11	Formas de abastecimiento de agua en hogares	150
4.12	Tasas de analfabetismo y años promedio de estudio de la población de 15 a 60 años de edad... 153	
4.13	Condición de actividad de la población de 15 a 60 años de edad	154
4.14	Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares con personas con y sin discapacidad.....	154
4.15	Tasa de analfabetismo por grupos de edades	155
4.16	Población de adultos de 65 años o más de edad que pertenece a algún seguro médico	155
4.17	Población indígena en relación a la población total del país.....	158
4.18	Razones de inasistencia escolar de la población de 5 a 17 años de edad que trabaja	160
4.19	Actividad económica de la población de 5 a 17 años de edad	160
4.20	Población de 5 a 17 años de edad que no asiste a una institución educativa	160
4.21	Algunas desigualdades entre jóvenes y adultos	161
4.22	Desigualdades relevantes de la población de 15 a 24 años de edad	162
4.23	Calidad regulatoria de países seleccionados, 2006	164
4.24	Percepción sobre desarrollo del poder de la mafia.....	166
4.25	Percepción de mecanismos más convenientes de relacionarse con el Estado	166
4.26	Valoración de la lucha de su gobierno contra la corrupción.....	169
5.1	Tasas de crecimiento del PIB per cápita.....	178
5.2	Crecimiento económico sin equidad: Desigualdad de la distribución del ingreso, pobreza y crecimiento económico.....	184
5.3	Población urbana ocupada con protección en salud y/o pensiones.....	191
5.4	Retornos a la educación	194
5.5	Participación por tipo de ingresos tributarios	197
5.6	Apertura de un negocio, 2008	200

Gráficos

1.1	Total de personas por hogar	52
1.2	Población que vive en condiciones de hacinamiento.....	53
1.3	Población con acceso a agua por red.....	53
1.4	Población con acceso a seguro médico	53
1.5	Años de estudios de la jefatura de hogar	54
1.6	Años de estudios de la población de 15 a 24 años de edad	54
1.7	Mujeres con acceso a parto institucional.....	55
1.8	Ingreso per cápita mensual en guaraníes.....	56
1.9	Índice de desigualdades múltiples	57
1.10	Distribución del Ingreso per cápita mensual disponible.....	59
1.11	Índice de Desarrollo Humano 2006 por departamento, Paraguay.....	60
1.12	Relación entre desigualdad y PIB per cápita	64
1.13	Relación entre desigualdad y pobreza.....	65
1.14	Relación entre desigualdad y participación de las mujeres en el Poder Legislativo	66
1.15	Relación entre desigualdad y preferencia por la democracia.....	67
2.1	Calificación de grandes desigualdades de ingreso.....	76
2.2	Evaluación de la transición por “peores” resultados	82
2.3	Visión sobre futuro socioeconómico “peores” de los hijos	83
2.4	Estructura sectorial del empleo, 1982 - 2002	97
3.1	Pertenencia a grupos o asociaciones	104
3.2	Participación en organizaciones principales.....	105
3.3	Razones de no participación en organizaciones.....	106
3.4	Desigualdad ante la Justicia según disponibilidad de dinero.....	112
3.5	Participación electoral en elecciones municipales, generales y brechas, 1996 - 2008.....	114
3.6	Traslado al lugar de votación por niveles de ingreso, 2001	117
3.7	Traslado al lugar de votación por años de escolaridad, 2001.....	117
3.8	Traslado al lugar de votación por idioma hablado, 2001	117
3.9	Forma de inscripción de votantes en el padrón electoral del 2003 según nivel educativo.....	118
3.10	Votación por medios propios o “desde arriba” según distancia al lugar de votación, 2003.....	118
3.11	Votó en las elecciones municipales del 2006	119
3.12	Perfiles asociados al autoritarismo y la democracia.....	120
3.13	Liderazgo que sepa trabajar en equipo y lograr resultados	120
3.14	Afiliación a grupo o partido político.....	123
3.15	Grados de percepción de discriminación ante la administración de Justicia	127
3.16	Discriminación ante la administración de Justicia por hablar guaraní	128
3.17	Discriminación ante la administración de Justicia según nivel educativo.....	128

4.1	Evolución de la presión tributaria y burocrática	135
4.2	Relación de gastos corrientes y de capital como porcentaje del PIB.....	136
4.3	Evolución de cargos públicos de la administración central y descentralizada	137
4.4	Evolución de la participación sectorial en el Presupuesto General de Gastos de la Nación....	138
4.5	Brecha en la tasa de asistencia de la enseñanza primaria	140
4.6	Evolución de promedio de años de estudio de la población de 15 años y más de edad	140
4.7	Cobertura educativa de jóvenes de 15 a 18 años de edad.....	141
4.8	Retención y rendimiento escolar por área de residencia, cohorte 1995 – 2006	142
4.9	Población según tenencia de seguro médico.....	147
4.10	Población por tipo de servicio sanitario	151
4.11	Acceso a consulta médica ante casos de enfermedad o accidente de la población adulta mayor	156
4.12	Tasa de mortalidad infantil por etnia.....	157
4.13	Tipo de abastecimiento de agua en viviendas indígenas particulares	157
4.14	Tipo de baño en viviendas indígenas particulares ocupadas.....	158
4.15	Asistencia escolar de la población indígena de 5 años y más de edad.....	159
4.16	Percepción de mecanismos más convenientes de relacionarse con el Estado	167
5.1	¿Cree que la economía está creciendo actualmente?.....	180
5.2	Distribución del empleo por tamaño de empresas.....	185
5.3	¿A quién recurre cuando necesita un crédito o préstamo?	185
5.4	Crecimiento de ocupación, PIB y productividad, 1992-2002.....	186
5.5	Mercado de trabajo en Paraguay, 2005.....	188
5.6	Diferencias de ingresos por categorías ocupacionales	189
5.7	Variación del ingreso laboral promedio, 1999-2004	189
5.8	Población de 15 a 19 años de edad según último grado aprobado, 1997/98.....	193
5.9	Población de 15 a 19 años de edad según último grado aprobado, 2005	193
5.10	Distribución de la tierra rural, 1991.....	194
5.11	Incidencia del IVA en los ingresos, 2000/1.....	196
5.12	Factores más problemáticos para hacer negocios en Paraguay	199
6.1	Distribución de la población y del ingreso, 2007.....	206
6.2	Distribución de explotaciones y superficie de tierra, 1991.....	207

Diagramas

2.1	Niveles de pertenencia	79
3.1	Perfil de las personas más inclinadas a la aceptación de gobiernos autoritarios.....	124
3.2	Perfil de las personas más inclinadas al rechazo de gobiernos autoritarios.....	124
5.1	Crecimiento económico de calidad	175
5.2	Vínculos entre crecimiento económico y Desarrollo Humano	176

Tablas

5.1	Crecimiento anual del PIB por trabajador, 1992 - 2002	179
-----	-------------------------------------------------------------	-----

Anexos

Anexo 1 - Anexo del capítulo 1	243
Anexo 1.1 - Nota metodológica de la construcción de datos de desigualdades.....	243
Anexo 1.2 - Evidencia estadística de la existencia de desigualdades múltiples y de las pérdidas ocasionadas por la falla simultánea de ciudadanía, Estado y crecimiento económico	243
Anexo 1.3 - Notas técnicas sobre el cálculo de los diferentes índices del Desarrollo Humano	243
Tablas del Anexo 1.3.....	255
Anexo 1.4 - Tablas de correlaciones.....	255
Anexo 2 - Anexo del capítulo 2	256
Anexo 3 - Anexo del capítulo 3	257
Anexo 4 - Anexo del capítulo 4	258
Anexo 5 - Anexo del capítulo 5	261

Ficha técnica Encuesta de Desarrollo Humano	263
----------------------------------------------------------	------------

Bibliografía.....	266
--------------------------	------------

Siglas y Acrónimos	277
---------------------------------	------------

Miembros de los Comités Consultivos	279
--------------------------------------------------	------------

Miembros de las Mesas Temáticas de Diálogo.....	279
--------------------------------------------------------	------------

Introducción

Uno de los problemas principales del Paraguay son las desigualdades. En términos de ingresos, el 10% con mayores ingresos de la población concentra el 40% de los ingresos totales y el 40% de menores ingresos el 12%. Expresado en otros términos, el ingreso de una persona del 10% más rico de la población es 31 veces el ingreso de una persona del 10% más pobre (DGEEC, EPH 2007). Con relación a la distribución de tierras rurales, el Paraguay es uno de los países de mayor desigualdad en la distribución de tierras rurales en el mundo: el 1% de las exportaciones de más de 1.000 hectáreas concentra el 77% de la superficie total de las tierras rurales. (Censo Agropecuario, 1991 y MAG, 2003).

Las desigualdades, que excluyen a grandes poblaciones de las condiciones básicas para una vida digna, son, ante todo, un problema moral, ético. La pobreza extrema es por sí sola indignante, pero lo es más cuando convive con la riqueza extrema. La inacción, por desinterés o apatía, frente a esta situación de desigualdad es también un problema moral.

La desigualdad es mucho más que un simple problema económico de distribución de ingresos, la perspectiva de análisis más frecuentemente utilizada. Ella no sólo obstaculiza el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sino además genera descontento social y atenta contra la integración y cohesión social. Como sucede en varios países de América Latina, dichos efectos, a su vez, amenazan la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Bajo estas con-

diciones, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se hace poco probable. Por estas razones, la desigualdad es un problema por sus efectos nocivos sobre el bienestar de toda la población. Se constituye en un obstáculo real para el Desarrollo Humano, esto es, para la expansión de las capacidades y oportunidades que tienen las personas para vivir una vida digna, productiva y creativa.

Incluso la pobreza, que en la última década ha sido reconocida y ha ocupado un lugar central en la agenda de las políticas públicas nacional e internacional, es también un resultado de la desigualdad de capacidades y oportunidades entre las personas. La lucha contra la pobreza, por ende, se inicia con el aumento de las capacidades y oportunidades de las poblaciones más pobres y vulnerables, las más excluidas de la sociedad. Esta nivelación “hacia arriba” de quienes menos tienen será posible, fundamentalmente, mediante políticas públicas dirigidas a reducir las múltiples asimetrías existentes en forma sostenida y consistente.

En respuesta, el PNUD a través de la ODH presenta el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 titulado Equidad para el Desarrollo. El Informe es resultado de un proceso amplio de diálogo y consulta a nivel nacional. Se instalaron dos Comités Consultivos con 34 representantes del sector público, partidos políticos, empresarios y la sociedad civil. Se desarrollaron 9 talleres de consultas a nivel de los departamentos del país, con la participación de más de 500 técnicos, líderes y autoridades locales. Se instalaron 13 mesas

temáticas de diálogo con 263 especialistas y autoridades de los sectores público, privado y la sociedad civil. Se desarrollaron 15 grupos focales con alrededor de 100 personas en comunidades representativas de la capital e interior de país. Paralelamente a este proceso de consultas, se aplicaron dos encuestas PNUD sobre Desarrollo Humano, a 2.500 personas a nivel nacional.

Es importante destacar la multiplicidad de fuentes utilizadas en el Informe y el hecho de que, en todos los casos, fue utilizado el último dato disponible.

Las desigualdades en el Paraguay son múltiples, complejas, se refuerzan entre sí, tienen antecedentes históricos y se expresan en la vida cotidiana por medio de una cultura de la desigualdad. El Informe las analiza y realiza recomendaciones para reducirlas, teniendo presente su integralidad y complejidad.

El primer capítulo del Informe identifica y describe las diversas desigualdades socioeconómicas entre grupos poblacionales, incluyendo la asimetría territorial según el Índice del Desarrollo Humano. A partir de esta breve exposición presenta, luego, el marco teórico básico, los conceptos fundamentales con los cuales se hará el análisis y se formularán las recomendaciones.

El estudio de las desigualdades desde la cultura e historia corresponde al segundo capítulo. Identifica y señala la importancia de las desigualdades simbólicas y su complejidad. Aborda su acumulación y transmisión a través de la historia. Ofrece, de esta manera,

un abordaje de análisis inédito -sincrónico y diacrónico- de la problemática.

El tercer capítulo trata las desigualdades desde la perspectiva de la ciudadanía integral, concentrándose en los derechos y obligaciones civiles y políticos de las personas. Estudia los derechos a la identidad, a la seguridad y a la justicia. Aborda el ejercicio de los derechos políticos de las personas y esboza unos perfiles ciudadanos. Finalmente, se considera a las discriminaciones de carácter cultural.

Los derechos sociales de las personas y en el funcionamiento del Estado para satisfacer esos derechos, siempre desde la perspectiva de las desigualdades, constituye el tema del cuarto capítulo. Estudia al Estado y su funcionamiento y a tres sectores específicos: educación, salud y servicios básicos. Incorpora un análisis situacional de cinco grupos especialmente vulnerables: personas con discapacidad, población adulta mayor, pueblos indígenas, niñez trabajadora y juventud sin empleo. Finalmente, analiza el carácter patrimonialista del Estado, el clientelismo y la corrupción, en su relación con las desigualdades.

La economía paraguaya desde el enfoque del crecimiento económico de calidad es analizada en el quinto capítulo. Establece los vínculos entre crecimiento económico y Desarrollo Humano. Explicita y estudia los determinantes y factores internos y externos de crecimiento de la economía paraguaya y las relaciones entre el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Aborda la productividad

y el empleo así como las políticas públicas e institucionalidad económica.

El sexto y último capítulo presenta las conclusiones y las recomendaciones del Informe. En una primera parte se destacan algunos indicadores críticos de desigualdad, las razones de la gente para exigir cambios estructurales, los límites que supone la situación actual al desarrollo socioeconómico de las elites y la situación propicia para impulsar un proceso de cambios. En una segunda parte se presentan los desafíos de la sociedad para reducir las desigualdades y las alianzas estratégicas para enfrentarlos. Se incorpora, además, una serie de recomendaciones por temas, sectores económicos y grupos poblacionales más vulnerables, orientadas a reducir las desigualdades. Finalmente, se destaca que el desafío mayor constituye el establecimiento de las alianzas estratégicas con obje-

tivos específicos, que permita impulsar un proceso gradual de cambios estructurales para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, tarea que corresponde no sólo al Estado sino a la sociedad paraguaya en su conjunto.

Dada la amplitud y complejidad de las desigualdades y el enfoque multidimensional adoptado en su análisis, quedan algunos desafíos: ampliar las variables o los aspectos susceptibles de ser analizados desde la perspectiva de la desigualdad, incorporar otros grupos especialmente vulnerables, identificar y estudiar las prerrogativas de personas o grupos que van más allá de las usuales en la sociedad, ampliar el análisis de las obligaciones ciudadanas, y avanzar en la identificación de actores relevantes de la situación actual en los diferentes ámbitos de análisis del Informe.

Resumen

Las desigualdades son múltiples, se acumulan y refuerzan entre sí.

Capítulo 1. Desigualdades y Desarrollo Humano

Desigualdades como pérdida de capacidades y oportunidades

Las desigualdades se acumulan, se refuerzan entre sí y se transmiten de generación en generación

Las desigualdades son múltiples, se acumulan y refuerzan entre sí. Se pueden demostrar estas características con un Índice de Desigualdades Múltiples (IDM). Las consecuencias de ser afectado de forma simultánea por múltiples desigualdades profundizan los efectos negativos y positivos de cada una de ellas. Vivir en el sector rural resta oportunidades de ingreso, pero más aún si sólo se habla guaraní, se es analfabeto, indígena, etc. Asimismo, y en general, la situación de desigualdad, como la de la pobreza, se transmite de generación en generación si no existen políticas explícitas que las reduzcan.

El IDM integra la mayoría de las variables o aspectos del desarrollo (personas por hogar, hacinamiento, agua por red, saneamiento, escolaridad, parto institucional, subempleo e ingreso per cápita) que comparan familias tipo con las características señaladas. El resultado principal es que la acumulación de desigualdades positivas (alta escolaridad, alto acceso a agua corriente, etc.) es superior a la acumulación de las desigualdades negativas (baja escolaridad, bajo acceso a agua corriente, etc), lo que indica que la acumulación amplía las desigualdades.

Pérdidas de capacidades y oportunidades de las personas y del país

Un creíble aunque hipotético relato de familias tipo -doña Benefrida (mujer campesina y jefa de hogar pobre) y don Blas (hombre

urbano y jefe de hogar rico)- y el análisis subsiguiente muestran que las desigualdades (negativas) generan pérdidas para las personas. Es más, la suma de las pérdidas individuales es la pérdida del potencial de desarrollo de todo el país, por efecto de las desigualdades. Al final, estas desigualdades negativas y estas pérdidas personales afectan el bienestar de la sociedad en su conjunto.

El buen funcionamiento de una sociedad, un Estado o una economía, es consecuencia del desarrollo de su gente, y viceversa. Doña Benefrida y don Blas mostraron que un reducido ingreso está asociado con muchas exclusiones, con la escasez de oportunidades no ligadas exclusiva ni directamente a los ingresos; y que los ingresos elevados frecuentemente resultan de acceder a más y mejores capacidades y al aprovechamiento de oportunidades.

El Índice de Desarrollo Humano de Paraguay: avances desiguales

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) permite comprender la desigual distribución de capacidades y oportunidades de las personas. El IDH evalúa en una cifra los avances del Desarrollo Humano de un país o territorio, en tres dimensiones básicas: salud, educación e ingresos. Sin embargo, no refleja avances o retrocesos en otras áreas esenciales del Desarrollo Humano, como, por ejemplo, la desigualdad en la distribución de recursos o ingresos, las libertades sociales y políticas o la protección del medio ambiente.

El IDH es un promedio simple de los índices de sus componentes que arroja un valor situado entre 0 (mínimo) y 1 (máximo Desarrollo Humano posible). El IDH de Paraguay fue de 0,755 en el 2005. Se clasifican anual-

mente unos 180 países; Paraguay se ubica generalmente entre el lugar 85 y el 95, en el grupo de países de Desarrollo Humano medio. Se ubicó en el lugar 89 en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2005, y en el Informe 2007-2008 ocupó el lugar 95 entre 177 países. Como valor promedio esconde en su interior importantes desigualdades. Por ejemplo, con datos del 2006 Asunción tiene un IDH de 0,837, mientras que Alto Paraguay tiene un IDH de 0,679.

Las desigualdades y su relación con el Desarrollo Humano en el Paraguay

El Desarrollo Humano como la libertad real que gozan las personas

El Desarrollo Humano es el proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas para vivir una vida digna, productiva y creativa. Su idea se fundamenta en varios ejes principales. Primero, las personas ocupan un lugar central porque el objetivo es mejorar su vida. Para ello, además de un ingreso, deben contar con educación, salud y servicios básicos, sentirse seguras al salir a la calle o ante la adversidad, tener autoestima y poder participar activamente en la vida familiar, social y política.

Segundo, el Desarrollo Humano implica que todas las personas cuenten con oportunidades de usar sus capacidades, según sus deseos, para convertirlas en logros y resultados valorados por ellas. La centralidad de las personas se encuentra en su papel como gestoras de su propio desarrollo.

Tercero, el enfoque de Desarrollo Humano distingue entre fines y medios. Es importante considerar la diferencia entre los instrumentos o medios que deberán ampliarse, como más y mejor educación, salud, empleo e ingresos, y los fines a los cuales se quiere llegar en un proceso de desarrollo, como una vida más libre, digna, productiva, creativa.

Las desigualdades como obstáculo al Desarrollo Humano

La desigualdad importa por razones éticas y por su impacto negativo y mutua relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la vigencia de un Estado eficaz, eficiente y equitativo. La desigualdad se convierte en un problema cuando las condiciones que la generan no fueron elegidas por las personas ni están bajo su control.

La desigualdad en el acceso al crédito, a la educación, a la salud o a la tierra impide el uso eficiente de los recursos productivos, restringiendo las posibilidades de elevar los ingresos hasta el nivel óptimo que permite la economía. Las personas más afectadas son las pobres por reunir en sí las desigualdades negativas como falta de activos, educación, salud, etc.

Para que el crecimiento económico contribuya a reducir la pobreza es necesario que sea de calidad. En primer lugar, debe generar oportunidades para que todas las personas puedan trabajar productivamente, lograr ingresos y desarrollo personal y garantizar su autonomía económica. También implica un sistema de seguridad social que brinde acceso a la salud y a un sistema de ahorros para el futuro. No se trata solamente de aumentar el PIB.

En segundo lugar, debe contribuir a aumentar los recursos públicos de manera que el Estado pueda implementar políticas eficaces.

En tercer lugar, debe garantizar la generación de vínculos de cooperación y solidaridad, e integrar a los grupos tradicionalmente excluidos de sus beneficios: pobres, mujeres, habitantes del sector rural, indígenas, etc. Finalmente, precisa llevarse a cabo en armonía con la naturaleza; no socavar sus propias bases destruyendo los bosques, contaminando los ríos o agotando los recursos naturales.

Las desigualdades afectan también al ejercicio de la ciudadanía, fragmentan la

La desigualdad importa por razones éticas y por su impacto negativo y mutua relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la vigencia de un Estado eficaz, eficiente y equitativo.

El criterio de equidad es intrínseco al enfoque del Desarrollo Humano porque reconoce las particularidades de cada grupo social y la existencia de desigualdades estructurales

sociedad, dificultan la formulación y el reclamo de cumplimiento de sus demandas, y el procesamiento de dichas demandas por el Estado y los partidos políticos. El ejercicio activo de la ciudadanía, bajo la concepción de la persona como sujeto de derechos, presiona para reducir las desigualdades, al construir demandas y necesidades, incorporarlas a la agenda pública y obtener resultados favorables.

La desigualdad condiciona el funcionamiento de las instituciones y el proceso de decisión política, con lo cual se debilita la democracia. Al asociarse desigualdad y desconfianza en las instituciones y reglas de juego democráticas, se genera desafección política e indiferencia, y hasta rechazo al sistema democrático.

El rol del Estado en la reproducción o en la reducción de las desigualdades es crucial porque, en un contexto de desigualdad, las relaciones entre quienes detentan el poder económico y político y los demás grupos no responden ya a los principios democráticos, ni garantizan condiciones que permitan el bienestar de todas las personas.

Por ello, se requiere un Estado que goce de suficiente credibilidad ante sus ciudadanos, con instituciones eficaces en la implementación de las políticas públicas, con un funcionariado eficiente y honesto y con un sistema jurídico efectivo.

El papel de la equidad: la igualdad aplicada

El criterio de equidad es intrínseco al enfoque del Desarrollo Humano porque reconoce las particularidades de cada grupo social y la existencia de desigualdades estructurales que requieren acciones afirmativas para romper con sus determinantes simbólicos y materiales. La demanda por la igualdad asume el respeto a las diferencias.

Las políticas públicas orientadas a la equidad tienen dos dimensiones relevantes: distribución y reconocimiento. La dimensión distributiva se orienta a la igualdad económica y social. El Estado acepta que las desigualdades y la exclusión se originan en la mala distribución de los recursos, en las estructuras de la propiedad, en las asimetrías o desigualdades en el acceso a los mercados, etc., e interviene efectivamente para reducir las a través de la redistribución del ingreso, de la reorganización de la división del trabajo y de las regulaciones económicas.

El objetivo de las políticas de reconocimiento es promover cambios culturales o simbólicos, asumiendo las diferencias existentes entre las personas. En este sentido, las desigualdades actualmente conllevan condiciones de subordinación, desvalorización y hasta negación de lo diferente debido a valores culturales dominantes que determinan e institucionalizan jerarquías en las formas de ser de las personas. Por el contrario, una política de reconocimiento para la equidad valora la diferencia sin menoscabarla.

Ambas dimensiones de las políticas públicas están relacionadas aunque a menudo posean dinámicas propias, como en los casos de las desigualdades étnicas y de género.

Capítulo 2: Las Desigualdades: Cultura e Historia

Cultura de la desigualdad

Las desigualdades se construyen, reelaboran o cuestionan simbólicamente. Ellas no se definen solamente por las condiciones materiales. Las desigualdades también se construyen en el imaginario social (mentalidad o forma de pensar), en las ideas o prejuicios que tiene la gente sobre las otras personas, individual o colectivamente. Estas ideas o representaciones pueden ser tan fuertes o estar tan consolidadas que se consideran “naturales”. De esta manera invisibilizan y legitiman la existencia de las desigualdades y tornan más difícil su reducción.

El Informe entiende a la cultura como producto de la historia, pero también como su creadora y transformadora. En el último cuarto del siglo XX, por ejemplo, la militancia de las mujeres y determinadas acciones positivas del Estado alteraron viejas percepciones, discursos y actitudes patriarcales. Igualmente, la emergencia del campesinado como actor social, con reivindicaciones propias, provocó sucesivos cambios en las percepciones y actitudes de la gente.

El lenguaje, las expresiones humorísticas, la segmentación o diferenciación progresiva de los barrios entre “ricos” y “pobres”, ciertas prácticas cotidianas y la autoexclusión son algunas formas que reflejan la interiorización y el “endurecimiento” de las asimetrías. En Paraguay, el uso de las lenguas muestra el anclaje cultural de las desigualdades. El empleo cotidiano del guaraní o del español visibiliza relaciones sociales de desigualdad entre grupos o personas. Pese a que el guaraní es lengua oficial, el guaraní es el *ava ñe'è* o la lengua del indio, mientras que el español es el *karai ñe'è* o la lengua del señor; denominaciones que no se cuestionan.

El uso de determinados pronombres personales en guaraní define relaciones de in-

clusión/exclusión entre la persona que habla y las demás. El idioma guaraní posee varias formas de decir “nosotros”, según se incluya o no al interlocutor. Un primer par de formas sirve para fijar la división entre “nosotros” y “ellos”, *ñande* y *ha'èkuera*, definiendo a los incluidos (*ñande*) y excluidos (*ha'èkuera*). El segundo par señala distinciones al interior de ese nosotros: un “todos nosotros” o nosotros incluyente (*ñande*), y un “sólo nosotros” o nosotros excluyente (*ore*); ambos pertenecen al grupo “nosotros”, pero quien habla desde el *ore* excluye a quienes se expresan en *ñande*. A su vez, el *ore* puede discriminar internamente, en un tercer par de inclusión-exclusión, cuando diferencia el “sólo nosotros” (*ore*) del “única y exclusivamente nosotros” (*ore-kuete*). El nivel de pertenencia que excluye al *ha'èkuera*, al *ñande* y al *ore* es el *ore-kuete*. Ahora bien, desde el punto de vista de quien habla, el *ore-kuete* es el grupo más cerrado, más excluyente.

La lógica de pertenencia excluyente, aplicada en las relaciones personales y en el aparato del Estado, genera efectos nocivos. En la jerga política se habla de “anillos” que rodean al liderazgo o a la conducción y que están basados en lealtades personalistas antes que en criterios técnico-burocráticos. Estas discriminaciones secuenciales (desde el *ore-kuete* hasta el *ha'èkuera*) obstaculizan el ejercicio de la ciudadanía y el fortalecimiento de la estatalidad porque debilitan las organizaciones (por la primacía del criterio de lealtad por sobre el de capacidades), bloquean o entorpecen las oportunidades de las personas y, sobre todo, corroen el imperio de las normas. El estímulo de este comportamiento está dado generalmente por el acceso diferencial a privilegios y el reparto clientelista de bienes y servicios públicos.

En lo cotidiano, las personas viven inmersas en un orden social -la familia, el vecinda-

Las desigualdades se construyen, reelaboran o cuestionan simbólicamente. Ellas no se definen solamente por las condiciones materiales.

Los imaginarios llegan a condicionar destinos porque cada persona se ubica en “su” lugar marcado por modelos de comportamiento específicos.

rio, el espacio laboral, el país-, con jerarquías o sin ellas, con solidaridades o indiferencias. Esta forma de percibir, ubicarse en el mundo y actuar -o no- en dicho orden, se analiza a través del concepto de imaginarios sociales. En el Paraguay son escasos los estudios sobre el imaginario social referido a las desigualdades. Uno de los más relevantes es el de Melià (1996), que caracteriza tres *ajaka* (canastos) de la identidad comunitaria paraguaya: *Ore mboriahu* [somos pobres], *Ore (ava) ñe'è* [somos guaranihablantes] y *Ore koygua* [somos campesinos].

Estos contenedores definen núcleos o aspectos centrales de la identidad paraguaya que pueden ser leídos en términos de desigualdades. Las personas o grupos que se perciben a través de estos *ajaka* piensan y actúan en consecuencia. Y lo hacen “desde abajo”, identificándose como pobres, guaranihablantes y campesinos. En contrapartida, este imaginario excluye de la comunidad arquetípica o común a personas de mayores recursos, hispanohablantes y urbanas. Quienes se reconozcan portando -o no- estos *ajaka*, con estos rasgos del imaginario social, se ubicarán y actuarán en coherencia con la identidad asumida. Una vez más, las percepciones subjetivas de la desigualdad definen acciones y relaciones humanas.

Los imaginarios llegan a condicionar destinos porque cada persona se ubica en “su” lugar marcado por modelos de comportamiento específicos. Esta “imposición” de destinos con desiguales capacidades y oportunidades es arbitraria y ajena a la voluntad de las personas; y reproduce las desigualdades porque las ubica, desde el inicio, en una posición social -en el sentido amplio del término- relacionada con el destino señalado. Estos imaginarios tienen un componente de fatalismo que colabora en reproducir las asimetrías existentes. Vale decir, no se nace pobre para volverse rico, ni viceversa; se nace y muere en uno u otro lugar o condición. La perspectiva fatalista se refuerza con otra: la

visión mágica. Ésta igualmente torna pasiva a las personas, porque se basa en la suerte como forma de progresar.

No obstante la persistencia de desigualdades nocivas para la expansión de la ciudadanía y la vigencia de una nueva estatalidad, y el escepticismo respecto al futuro, se detectan procesos auspiciosos de cambio. Así como es posible identificar culturas creadoras y reproductoras de la desigualdad, también pueden detectarse demandas y luchas por la igualdad que ocurrieron en el pasado o están sucediendo en el presente.

Historia de la desigualdad

Las desigualdades actuales también tienen sus raíces en la historia; ellas se originan en el pasado, se reconstruyen en el presente y definen el futuro de las personas si no se implementan acciones específicas y sostenidas para reducirlas.

La exclusión y discriminación por razones étnicas y la subordinación de las mujeres son claramente perceptibles durante la época de la Colonia (1537-1810), periodo en que las normas legales formalizaron las desigualdades. Desde entonces, el idioma -como indicador de origen étnico- es uno de los ejes articuladores de las desigualdades, lo que se mantiene hasta el presente. La lengua guaraní es una variable imprescindible para comprender las desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas.

Con el proceso de urbanización, a las asimetrías por sexo e idioma se sumaron las generadas por el hecho de vivir en el área urbana o rural. Quienes vivían en las nuevas ciudades -mestizos, población de origen europeo, asalariados, trabajadores de oficios- fueron accediendo a servicios, cargos públicos y espacios de influencia y decisión. En contrapartida, quienes vivían en el área rural -campesinos y campesinas, indígenas y esclavos y esclavas- continuaron trabajando en relación de dependencia en el campo, sin

acceso a tierras ni a otros medios que garantizaran una vida digna y autónoma.

La dictadura de J. G. Rodríguez de Francia (1813-1840) y los gobiernos de Carlos A. y Francisco S. López (1841-1870) atacaron los privilegios de españoles, pero sus políticas mantuvieron o agravaron desigualdades coloniales derivadas de la esclavitud, las levas o auxilios de vecinos -requisición del trabajo y bienes de parte del Estado- y la explotación servil de comunidades indígenas.

Se dieron importantes avances en la Constitución de 1870. Se extinguieron la esclavitud, la servidumbre y los privilegios de sangre y se fijaron derechos clásicos como los de propiedad, libre comercio, trabajo, reunión y prensa. Sin embargo, el ejercicio de ciertos derechos civiles como el de libre tránsito fue vedado al peonaje rural. Las mujeres no accedieron a muchos derechos civiles, ni a la participación política, pese a su rol protagónico en la reconstrucción del país en la posguerra de la Triple Alianza (1865-1870) y a encabezar una parte importante de los hogares.

Paraguay compartió con otros países del Río de la Plata la experiencia de “democracias oligárquicas”. Si bien el marco legal y el discurso político expresaban nuevas ideas del igualitarismo liberal en la primera mitad del siglo XX, el campesinado, las mujeres y los indígenas no sólo no mejoraron su estatus social sino que en muchos casos vieron profundizarse sus desigualdades. La privatización de tierras fiscales dio origen a grandes latifundios y enclaves que constituyen las raíces de la actual desigualdad en la tenencia de la tierra.

El modelo económico, basado en la agroexportación, generó periodos de crecimiento económico de escaso efecto sobre la distribución de ingresos o creación de empleos. El bajo nivel de industrialización no demandó de mano de obra calificada; por esta razón, la educación tampoco fue prioridad. Como el sistema educativo no se pre-

ocupó por incluir a grupos históricamente marginados, el analfabetismo indígena, rural y femenino continuó relativamente alto -más alto el indígena y menos alto el femenino-, hasta cerca de fines del siglo XX.

El Estado patrimonial (multiplicación de entes estatales, cooptación de sindicatos, distribución de lotes agrarios, crecimiento de la burocracia) fue instaurado desde la década de 1940. No tuvo el correlato del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que acompañó el auge del populismo en otros países de la región. El crecimiento del aparato estatal amplió los privilegios de los sectores relacionados con la política. Las ganancias ilegítimas y las ilegales derivadas de las contrataciones y licitaciones públicas, el acceso al empleo condicionado por la afiliación al partido de gobierno (el Colorado) y la asignación arbitraria de tierras fiscales marcaron nuevas desigualdades en la segunda mitad del siglo pasado.

Durante el autoritarismo de Alfredo Stroessner (1954-1989), el Estado patrimonialista se expande, con amplias restricciones a los derechos sociales y políticos. Este régimen utilizó la estructura estatal para lograr lealtades y bases políticas, excluyendo a sectores importantes de la sociedad. Las desigualdades se consolidaron, así como la relación clientelista de la ciudadanía con las personas con poder político. La persistencia del clientelismo fragilizó la transición democrática (1989 en adelante), con excluidos y discriminados en el ejercicio de los derechos. A las desigualdades de origen, dada por la adscripción a una determinada etnia, condición socioeconómica o sexo, se agrega la desigualdad generada por el clientelismo. Éste legitima el régimen político a través del intercambio de recursos del Estado -empleos públicos y prebendas- con grupos o personas que le garantizan lealtad política -clientela-. A mediano y largo plazo, el intercambio de prebendas por lealtad se torna “natural” para los involucrados, lo que contribuye a

La privatización de tierras fiscales dio origen a grandes latifundios y enclaves que constituyen las raíces de la actual desigualdad en la tenencia de la tierra.

La transición democrática heredó de los regímenes políticos anteriores una economía estancada y una sociedad dividida por complejas y agudas desigualdades.

consolidar desigualdades estructurales.

La concentración de tierras disminuyó aunque no en la medida en que hubiese permitido la asignación apropiada de los ingentes recursos estatales. Se incluyó ilegalmente a jefes partidarios y militares como beneficiarios del programa de reparto de tierras para colonización administrado por el Instituto de Bienestar Rural (hoy INDERT). De esta forma, se agotaron las tierras fiscales aptas para la agricultura, perjudicando las posibilidades de las siguientes generaciones campesinas de acceder a una parcela propia.

Según el censo agropecuario de 1956, algo menos de la mitad de las explotaciones agropecuarias estaba constituido por lotes de menos de 5 hectáreas, categoría que poseía el 1% del total de tierras agropecuarias. En el otro extremo, los de más de 1.000 hectáreas controlaban el 86,7% del total de ese territorio. El censo de 1991 registró un leve descenso (8 puntos porcentuales) en la cantidad de minifundios que poseían una superficie similar (1,2% del total de tierras). Tras un tercio de siglo de reforma agraria stronista, las grandes fincas constituían siempre el 1% del total de explotaciones y seguían controlando el 77% de las tierras agropecuarias.

La construcción de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá coincidió con grandes inversiones en la agroindustria y la construcción, y con el incremento de la “triangulación comercial” (importación y reexportación ilegales de productos). Todo ello produjo altas tasas de crecimiento del PIB en la década de 1970. Sin embargo, este auge no se invirtió en la industrialización ni generó, por parte del Estado, una expansión correlativa de gastos sociales para el fortalecimiento del capital humano de la República.

La transición democrática heredó de los regímenes políticos anteriores una economía estancada y una sociedad dividida por complejas y agudas desigualdades. Con la recuperación de las libertades y la expansión de los derechos cívicos, políticos y sociales, el principio de equidad se incorporó al nuevo orden jurídico, emergió en las demandas ciudadanas, pero se encuentra aún de manera muy incipiente en la agenda de las instituciones públicas.

De esta manera, el análisis histórico muestra que las desigualdades continuaron, aunque fueron cambiando, y reforzaron la exclusión de ciertos grupos de los beneficios del crecimiento económico.

Capítulo 3: Ciudadanía Civil y Política Desigual y Discriminación Sociocultural

Caracterización de la ciudadanía

Las luchas por la expansión de la ciudadanía constituyen luchas contra la desigualdad. Se entiende por ciudadanía “un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos

están dotados, en virtud de su pertenencia a un Estado Nacional” (PNUD, 2004). Los clásicos derechos ciudadanos se agrupan en civiles, políticos y sociales. Civiles son “los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia”. También abarca el derecho de organización, establecido más tardíamente. Los

políticos comprenden los de “participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo”.

Los derechos sociales abarcan “toda la variedad, desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad”. Estos derechos son estudiados en el siguiente capítulo. Recientemente surgió un cuarto tipo de derechos que garantizan el ser ciudadano o ciudadana en la propia cultura, sin necesidad de renunciar a ella.

El ejercicio de la ciudadanía civil: avances y obstáculos

Derechos a la identidad y organización

El derecho a la identidad civil comprende la tenencia de documentación, como la cédula de identidad. La cedula se subordina a la lógica clientelar cuando los partidos políticos son los que gestionan la documentación. La tenencia de cédula es también requerida para beneficiarse de programas de protección social o para emigrar. Según la EDH 2007, casi la totalidad de las personas de 18 años de edad o más disponen de cédula vigente y sólo una de cada veinte la tiene, pero vencida.

La asociación permite a las personas una mayor participación o con mayor incidencia en las decisiones y acciones que les afectan. De acuerdo a la EDH 2007, la mitad de la población pertenece a organizaciones. Las personas jóvenes (18 a 29 años de edad) muestran conductas menos asociativas que las mayores.

Las personas menos educadas, guaraní-hablantes, pobres y económicamente inactivas, agobiadas por su situación educativa, de dependencia o de exclusión económica,

se organizan menos; y podrían ser más proclives al clientelismo porque de esa forma no exigen ni ejercen derechos sino que piden y “transan” favores y “ayudo” de “arriba”.

Los resultados de la EDH 2007 confirman la primacía de organizaciones tradicionales, de pequeño formato y ligadas a la satisfacción de necesidades inmediatas. De las personas organizadas, una de cada tres pertenece a una organización religiosa y tres de cada diez a una cooperativa. Estas opciones presentan importantes diferencias según nivel educativo, idioma hablado en el hogar y condición de pobreza; lo cual es coherente con las desigualdades detectadas a lo largo de este Informe.

Quienes cuentan con más recursos y capacidades tienden a pertenecer a asociaciones “modernas” de índole socioeconómica (cooperativas), mientras los que carecen de ellos se orientan hacia organizaciones tradicionales (religiosas). Ser miembro de una organización no significa participar activamente en ella. Seis de cada diez personas asociadas manifiestan tener “poca o ninguna participación”, y, de entre las personas que afirman participar, sólo una de cada veinte ocupa funciones directivas.

Inseguridad e insatisfacción ciudadana

Tanto la inseguridad física real como la sensación creciente de inseguridad limitan las libertades e imposibilitan la formación de capacidades y oportunidades de las personas; por ejemplo, restringen las posibilidades de desplazamiento para educarse o trabajar en áreas u horarios determinados. La inseguridad también nace de la violencia doméstica o intrafamiliar y afecta principalmente a mujeres, niños y niñas. La ley vigente busca frenar la violencia doméstica pero su aplicación no es universal.

El Ministerio del Interior estableció, con la Policía Nacional, el Plan Paraguay Seguro, que enfrenta críticas sobre los resultados

La asociación permite a las personas una mayor participación o con mayor incidencia en las decisiones y acciones que les afectan.

En la justicia actúa con fuerza la trilogía de las “P”: plata (dinero) para el juicio, plata para corromper y poder político para presionar.

alcanzados. Estas deficiencias cobran un aspecto más preocupante si se considera la percepción social sobre la complicidad de las fuerzas policiales con las acciones delictivas (CIRD, 2006).

En el último quinquenio 2003-2007, dos de cada diez personas encuestadas sufrió violencia en sus bienes personales (robo de teléfonos celulares, joyas, dinero, etc.); y una de cada diez, en su persona o vehículo. Dos de cada diez personas encuestadas del sector rural sufrió violencia contra sus animales, y otra de cada diez contra su vehículo y sus tierras, de lo que se deduce que la inseguridad afecta tanto al campo como a las ciudades (EDH 2007).

En busca de protección o justicia ante una eventual violencia, la mitad de la gente acudiría a la Policía y una de cada cinco a la Fiscalía (Ministerio Público); es decir, una alta proporción de personas. En el extremo opuesto, una de cada cuatro personas acudiría a la prensa u omitiría hacer algo al respecto, indicador de su descreimiento en las instancias públicas responsables de la seguridad y la justicia.

Administración de Justicia, expansión y desconfianza

La igualdad ante la ley es intrínseca a la ciudadanía civil al asegurar derechos y oportunidades a todas las personas, sin discriminación alguna. El Paraguay tuvo en la transición democrática cambios del cuerpo legal que supusieron una sustantiva modernización: la desconcentración del Poder Judicial en cuanto a la infraestructura física, de los juzgados y de las fiscalías facilitó el acceso a la justicia, acortando distancias y disminuyendo costos. De igual forma, la Defensoría del Pueblo, y especialmente la Defensoría Pública, abiertas a personas de menores recursos, favorecen la equidad aunque su incidencia no llega a compensar las múltiples desigualdades vigentes.

Nueve de cada diez personas entienden que “raras veces” o “nunca” son iguales “ante las personas que administran justicia” (EDH 2007). Para una de cada tres, las causas son de tipo económico (incapacidad de pagar un abogado, iniciar o continuar un juicio, etc.); una proporción igual menciona a la corrupción; y la mitad de este último grupo entiende que las razones políticas determinan esta desigualdad.

En la justicia actúa con fuerza la trilogía de las “P”. Plata (dinero) para iniciar o continuar un juicio o plata para corromper funcionarios judiciales o magistrados; y poder político para presionar sobre los procesos judiciales. Esta percepción puede inhibir a las poblaciones de menores recursos y a las de mayores recursos que carecen de “palanca” política, de iniciar o continuar un litigio. Efectivamente, para las personas no pobres, hispanohablantes y urbanas, las razones de desigualdad ante la Justicia son la corrupción, económicas y políticas, en ese orden. Por el contrario, para las pobres, rurales y guaraníhablantes, el acceso desigual obedece a razones económicas, a la corrupción y a factores políticos.

El ejercicio de la ciudadanía política: electoralista con importante dosis de clientelismo

Altos niveles de clientelismo electoral

El acto electoral opera en importante medida bajo la lógica clientelar, mucho antes de la fecha de los comicios y en éstos alcanza su mayor expresión. Así lo señalan estudios de caso –sobre las elecciones municipales del 2001 y generales del 2003– y el financiamiento de las campañas electorales. Los datos de la encuesta de 2002 (DGEEC, 2004), que registra la participación de personas de 18 años de edad o más en las elecciones del año anterior muestran cómo determinados recursos

expanden o reducen la libertad electoral.

Según esta encuesta, votó 57,9% del sector de mayores ingresos económicos (20% más rico de la población) y el 44,6% de la población de menores recursos (20% más pobre). Por otra parte, ejerció este derecho, 72,3% de la población con 13 o más años de estudio y 49,3% de la población con tres años o menos de estudio. Por lo expuesto, mayores ingresos y escolaridad favorecen el ejercicio del derecho al voto.

La “movilización desde arriba” (personas llevadas a votar por las maquinarias partidarias) –en oposición a la autonomía o ir a votar por iniciativa propia- expresa clientelismo político y pérdida de libertad electoral. En el 2001, la tercera parte del electorado fue llevada a votar por aparatos partidarios. De nuevo: tanto a mayor pobreza como a menor educación, mayor dependencia. Fueron llevados a votar seis de cada diez de los electores más pobres en comparación a uno de cada diez de los electores más ricos. Lo mismo para la mitad de quienes contaban con tres años o menos de estudio y uno de cada catorce de las personas con 13 o más años de estudio.

Por último, el nivel de participación de guaranihablantes –por una parte- e hispanohablantes o bilingües –por otra- se explica, parcialmente, en que una de cada dos personas del primer grupo fue llevada al local electoral por operadores políticos, mientras que esta proporción descendió a una de cada cinco en el segundo grupo.

En el caso de las elecciones generales del 2003, el clientelismo también fue medido por “mi partido viene a llevarme con un transporte” en el día de las elecciones. A medida que aumenta la distancia al lugar de votación también se incrementa el peso de la movilización clientelar. Pasa de una de cada veinte personas que viven a menos de dos cuadras del lugar de votación a una de cada ocho si se vota en el barrio (urbano) o compañía (rural) y alcanza a cerca de la mitad cuando el local

de votación se halla a cinco o más kilómetros de la casa o en otro pueblo.

El clientelismo político-electoral se basa en la pobreza material de “sus” movilizados, es decir, en la dependencia de “los de abajo”. Pero en las relaciones clientelares también los candidatos a cargos electivos, hombres y mujeres, dependen de otras personas que están “más arriba”: sus financistas privados. Se estructura así una cadena ilegal e informal de influencias políticas y económicas: las poblaciones pobres están subordinadas a los partidos que distribuyen recursos a cambio de votos, y las candidaturas dependen a su vez de fondos partidarios y extra-partidarios. Así, “los candidatos no pueden solventar por sí mismos los gastos de campaña electoral y necesitan de aportes externos [Éstos] pueden venir esencialmente de tres direcciones: de los partidos (y de sus movimientos internos), de los amigos y de los padrinos políticos o empresariales.” (Lachi, 2005).

La EDH 2007 indagó entre quienes votaron en las elecciones municipales del 2006, si vieron o se enteraron de irregularidades en el acto comicial. Cuatro de cada diez personas respondieron negativamente; y las personas que sí se enteraron mencionan prioritariamente entre estas irregularidades: la oferta de dinero, especies o de favores a cambio de votos. Cuatro de cada diez electores se abstuvieron de votar, y la amplia mayoría, en forma explícita o implícita, tomó esta decisión por desinterés y desconfianza aunque aduciendo razones de tipo legal.

Mínima mayoría de “solución democrática” y predominante liderazgo pragmático

Con el propósito de configurar un perfil de las actitudes políticas del presente y las opciones de futuro, la EDH 2007 halló i) una baja calificación de los resultados socio-políticos y económicos desde 1989, ii) que influyó en el logro de una mínima mayoría democrática

El clientelismo político-electoral se basa en la pobreza material de “sus” movilizados, es decir, en la dependencia de “los de abajo”. Pero en las relaciones clientelares también los candidatos a cargos electivos, hombres y mujeres, dependen de otras personas que están “más arriba”: sus financistas privados.

Prima abrumadoramente la preferencia por un líder pragmático “que sepa trabajar en equipo y lograr resultados”, opción elegida por dos de cada tres personas encuestadas. La preferencia por un líder autoritario (“que sea fuerte y sepa mandar”) o reactivo (“bombero” o “que resuelva todos los problemas que se le presenten”), es significativamente menor.

(no autoritaria) que optó por un gobierno autoritario como solución temporal a los problemas del país; y, finalmente, iii) configuró el perfil del liderazgo político deseado como predominantemente pragmático y de logros antes que autoritario o improvisado.

Las desigualdades de condiciones de vida y las herencias culturales inciden en las preferencias políticas. La menor escolaridad y la condición de guaraníhablante explican la preferencia hacia salidas autoritarias. Sin embargo, la orientación hacia la democracia es mucho más marcada en quienes cuentan con más escolaridad y son hispanohablantes. Al igual que en otros casos, el idioma hablado muestra una correlación más alta que la condición socioeconómica, el nivel educativo o el lugar de residencia. Estas actitudes se originan, entre otros factores, en las fallas de la estatalidad y en los pobres resultados de los gobiernos de la transición, que afectan negativamente a la población más excluida de los beneficios del ejercicio de una ciudadanía integral.

El perfil del liderazgo deseado es consecuente con la baja calificación de la transición, por lo cual prima abrumadoramente la preferencia por un líder pragmático “que sepa trabajar en equipo y lograr resultados”, opción elegida por dos de cada tres personas encuestadas. La preferencia por un líder autoritario (“que sea fuerte y sepa mandar”) o reactivo (“bombero” o “que resuelva todos los problemas que se le presenten”), es significativamente menor. Lo cual indica que el proceso de transición, a pesar de sus debilidades, ha tenido ciertos efectos positivos en las exigencias democráticas de la gente en términos del tipo de liderazgo que prefiere.

Construidos con base estadística en las características más probables de las personas, se han trazado dos perfiles en virtud de su inclinación o no hacia el autoritarismo. Los mismos señalan tendencias, no certezas. No obstante, articulan coherentemente las desigualdades de percepción que se vinculan

a las soluciones autoritaria o democrática (no autoritaria) a los “graves problemas” existentes.

El perfil más inclinado hacia la democracia se compone de: i) varones y jóvenes (características sociodemográficas), ii) residentes urbanos, hispanohablantes y con 13 o más años de estudio (cultura y educación), iii) evaluación no muy crítica de los resultados económicos del proceso pos 1989 y visualización del futuro socioeconómico de hijos e hijas menos negativa (actitud ante el pasado y el futuro), iv) no pobres, sin tierra rural destinada a actividades agropecuarias y favorable a un mayor pago de impuestos destinados al gasto social en el caso de que se reduzca la corrupción (características socioeconómicas), y v) no afiliación a un grupo o partido político (práctica política).

Nótese que el perfil democrático (no autoritario) está conformado por quienes concentran mayores recursos y capacidades y es similar al perfil de las personas que se adhieren preferentemente a organizaciones sociales “modernas” como las cooperativas, votan en mayor medida y lo hacen de manera autónoma.

Sin embargo, la afiliación partidaria está más relacionada a la opción autoritaria. Los partidos políticos no constituyen entonces una escuela para la democracia; ni “hacia fuera” (en el sistema político) ni “hacia adentro” (internamente), dada la tríada de prácticas personalistas, clientelares y verticalistas sancionada cotidianamente por la cultura del *ore-kueté* (única y exclusivamente nosotros), y basada en la escasez de recursos socioeconómicos y la cultura de la población, entre otros factores.

La desconfianza en los partidos y en su financiamiento

Las estadísticas arrojan resultados incoherentes respecto a los partidos. Por una parte, una fracción muy importante de la población está afiliada a algún partido o movimiento

político. Por otra, los partidos políticos son las organizaciones que generan mayor desconfianza en la población (CIRD, 2001 a 2006). La pertenencia y la desconfianza que se presentan simultáneamente se explican por una cultura política que fomenta la afiliación y el transfuguismo (migración a otro partido) por razones clientelares.

Se trata, históricamente, de una ciudadanía cautiva, tanto de la tradición y de la pobreza como de la estrechez de opciones políticas. En el mejor de los casos, aunque se disponga de capacidad de elegir, existe escasez de oportunidades: se vota pero no se elige.

El financiamiento para los partidos políticos y las campañas electorales es mixto (público-privado). Los ingentes recursos estatales asignados a los partidos sólo marginalmente se utilizan en campañas de educación cívica, mientras las contribuciones privadas (y no conocidas públicamente en sus montos y orígenes) se orientan a las campañas electorales. Ambos fondos, en general y en la práctica, financian el clientelismo.

Ciudadanía, discriminación y diversidad cultural

El desarrollo de la ciudadanía precisa la expansión de los derechos de las personas

que son excluidas por su condición de “diferentes”. Las razones de las discriminaciones eran –y siguen siendo– diversas: sexo, ideología política, recursos económicos, religión, idioma, origen étnico, edad, etc. (Bareiro, 2005). Así, las desigualdades no son sólo económicas, sociales o educativas. Existen grupos afectados por una discriminación general (ser mujer), y otros por su identidad étnica-cultural (ser indígena). Por ende, se percibe la necesidad de establecer políticas por la igualdad y por la diferencia, ambas dirigidas a combatir la desigualdad.

La EDH 2007 indagó las percepciones sobre la discriminación ante la justicia de grupos específicos, con notables resultados. La sociedad percibe discriminación ante la Administración de Justicia para múltiples grupos. La discriminación, en orden creciente, es: i) baja, por ser migrante o su descendiente, joven, mujer, guaranihablante o adulto mayor; ii) media, por tener una orientación sexual diferente, pertenecer a una etnia nativa o ser discapacitado; y iii) alta, por razones político-partidarias, ser campesino o del interior del país, y, especialmente, tener bajo nivel educativo o ser pobre. Quienes sufren alta discriminación conforman el perfil de un amplio segmento poblacional.

Las desigualdades no son sólo económicas, sociales o educativas. Existen grupos afectados por una discriminación general (ser mujer), y otros por su identidad étnica-cultural (ser indígena).

Capítulo 4: Estado e Identidad y Desigualdades en los Servicios Sociales

Políticas públicas

Paraguay, como otras naciones de América Latina, vive la conjunción de un régimen democrático y una sociedad escindida por las desigualdades y la pobreza. De allí la necesidad de enfatizar los derechos sociales. Éstos abarcan “desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, hasta el de compartir plenamente la herencia social y

vivir la vida de un ser civilizado, conforme a los estándares predominantes de la sociedad”. Según la Constitución de 1992, Paraguay es un Estado Social de Derecho, que debe promover la igualdad social y prestar un conjunto de servicios relativos a estos derechos sociales.

Se entiende por estatalidad: la “capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente del tamaño y

La tendencia del gasto público es favorable, pero insuficiente, en términos de prioridades sociales.

la forma de organización de sus burocracias” (O'Donnell en PNUD, 2004). Las libertades fueron recuperadas desde la década de 1990 y están garantizadas por el Estado. Sin embargo, la promoción de capacidades o de oportunidades iguales para toda la población, a través de políticas públicas, no está garantizada. Los logros de la transición encuentran límites en la baja estatalidad.

El cumplimiento de las funciones relativas al Desarrollo Humano tiene niveles diversos. Luego de 1989, las problemáticas de la pobreza, la escasa generación de ingresos y empleo o la degradación ambiental integran las demandas ciudadanas, dan cuerpo a una nueva legislación, estructuran el discurso político y generan un valioso corpus de estadísticas y diagnósticos específicos.

Pero hay disparidad en cuanto a los resultados efectivos. Según un informe del Banco Mundial (2004), en la transición, “debido a su fuerte legado patrimonialista y a la apropiación partidista del Estado, era necesario modernizar el Estado y promulgar significativas reformas en el sector público. (...) pero los intentos de innovación a nivel estatal han sido relativamente ineficaces”. Los progresos de la estatalidad pueden verse a través de dos aspectos: del ingreso y gasto público, y de los resultados -desde la perspectiva de la igualdad- de algunas políticas públicas.

La eficiencia del Estado paraguayo en la captación y uso de recursos se mide con indicadores de presión tributaria (total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB) y de presión burocrática (monto total de sueldos y salarios como porcentaje de los ingresos tributarios). Por una parte, la presión tributaria aumentó unos 2 puntos porcentuales en la transición (de un promedio de 9,4% del PIB en 1989, a 11,6% en 2007). Por otra, la presión burocrática experimentó un salto importante, pasando del 34,7% al 64,3% en el mismo lapso. Los avances en materia fiscal, aunque significativos en términos de recaudaciones

resultan modestos en comparación a otros países de la región, cuyas presiones tributarias duplican la del Paraguay. Una reciente ley introdujo el impuesto a la renta personal -pero reducido, escasamente progresivo (de 8% a 10%) y demorado en su aplicación- y sobre las empresas agropecuarias.

En los últimos 15 años, casi se duplicó la proporción de ingresos tributarios destinados al pago de sueldos, salarios y otros beneficios, en detrimento de los destinados a programas de acción o inversión. El empleo público del Paraguay funciona históricamente como pago de lealtades partidarias, lo que limita la capacidad de una burocracia seleccionada bajo criterios políticos. Hoy son varios los partidos parlamentarios que premian a sus adeptos con cargos públicos. En consecuencia, en evaluaciones regionales, la burocracia paraguaya exhibe valores bien inferiores a los de la región.

Tendencia del gasto público

La tendencia del gasto público en el periodo 2003-2007 es ligeramente favorable, pero insuficiente, en términos de prioridades sociales; el gasto social como porcentaje del PGN aumentó apenas 2 puntos porcentuales (del 41% al 43%). En las dos últimas décadas cayó la participación de Defensa y Obras Públicas y aumentaron los porcentajes orientados hacia Educación (que se duplicó) y en menor medida los orientados a Salud, vivienda y servicios básicos. Con relación al PIB el gasto social (Administración central) de Paraguay evolucionó del 8,6% en 1990/4, al 10,1% en el 2000, pero nuevamente retrocedió al 8,5% en el 2007.

De cualquier modo, este incremento relativo en el presupuesto no logró que el gasto social de Paraguay se acerque siquiera al de otros países de la región que mantienen niveles muy superiores. En efecto, el gasto público social como porcentaje del PIB del Uruguay fue 20,9% en el 2002/3; los de Argentina y

Brasil oscilaban entre el 19,1% y 19,4%, cada uno, y el de Chile era de 14,8%, mientras que el de Paraguay no llegaba al 9% (CEPAL, 2005 a). Otra forma de presentar este rezago de las inversiones sociales en el Paraguay constituye la inversión social per cápita: Paraguay US\$ 100, Uruguay US\$ 1.087, Argentina US\$ 1.521, Brasil US\$ 860 y Chile US\$ 729, siendo el promedio de América Latina US\$ 457 (Cepal, 2007).

Educación

La Reforma Educativa, que afectó fundamentalmente a la Educación Inicial y Escolar Básica, con sus fortalezas y debilidades constituye el buque insignia de la reforma del Estado paraguayo. La educación se ha beneficiado de garantías de financiamiento (la Constitución de 1992 le asigna un porcentaje mínimo del 20% del PGN), de una Ley General de Educación (1998), y mantiene -considerando la volatilidad de las reformas en otras áreas- una continuidad a través de los distintos gobiernos.

Algunos de sus resultados son notables. El promedio de años de estudio aprobados de la población paraguaya de 15 años y más se elevó (de 6,4 a 7,1 en el periodo intercensal 1992-2002), aunque las asimetrías según ingreso e idioma hablado disminuyeron poco entre adolescentes y adultos. Por otra parte, entre 1997 y 2007, el promedio de años de estudios aprobados para este mismo grupo poblacional evolucionó de 9,6 a 10,0 para el 20% más rico y de 4,2 a 5,5 para el 20% más pobre; un incremento de 0,4 y 1,3 años de estudios aprobados, respectivamente.

La Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2007) detecta otras desigualdades. La cobertura educativa difiere según área de residencia para el grupo de jóvenes de 15 a 18 años de edad; y las brechas según ingresos alcanzan los 29 puntos porcentuales entre la población más pobre y la más rica. Igualmente, para este mismo grupo etario, las diferen-

cias son de la misma magnitud si se considera el área de residencia (urbana/rural) o el idioma hablado (castellano/guaraní)

El mejoramiento de la cobertura educativa goza de reconocimiento -es uno de los Objetivos del Milenio en los que Paraguay tuvo desempeño satisfactorio-, y programas como el de Escuela Viva *Heko Katúva* y el de Mejoramiento de Educación Inicial y Preescolar presentan resultados prometedores. Pero aún queda camino por recorrer respecto a la eficiencia del sistema, sobre todo en términos de retención y repitencia y logros en el aprendizaje en todos los niveles, y en el acceso a la Educación Media.

Personas especializadas en el área deploran la escasa mejoría de indicadores de calidad y pertinencia, o la falta de actualización tecnológica de los contenidos educativos. (Mesas Temáticas, 2006). Y hay cuestiones pendientes que hacen a la educación terciaria (el debate sobre la reforma universitaria apenas ha empezado) y a la calidad de la educación formal y de la docente, uno de los “cuellos de botella” de la Reforma educativa.

Salud

Una vida saludable y la atención médica calificada para toda la población son condiciones imprescindibles para el Desarrollo Humano. Su ausencia implica la negación de numerosas capacidades y oportunidades para las personas afectadas, pero en la provisión de este servicio público persisten agudas desigualdades.

Las reformas en salud estuvieron muy rezagadas durante la transición; el gasto público en salud pasó del 3,9% del PGN en 1989 al 7,7% en el 2005, porcentaje que figura entre los más bajos de la región (Banco Mundial, 2004). En el 2007 el presupuesto ejecutado del MSPyBS alcanzó el 9,1% del PGN. La continuidad de las políticas de salud se vio además dificultada por la alta rotación de titulares de esa cartera durante los últimos gobiernos.

Las reformas en salud estuvieron muy rezagadas durante la transición.

La transición dio gran impulso a la expansión de los servicios básicos, muchos de los cuales están siendo distribuidos más equitativamente entre las ciudades y el campo. Pero persiste un desarrollo diferencial de la cobertura.

En consecuencia, la reducción de la tasa de mortalidad infantil se estancó, y la de mortalidad materna -muy alta a nivel continental- se mantiene en 174,1 por 100.000 nacidos vivos (NNUU-Paraguay, 2005). La mortalidad infantil en áreas rurales o en guaranihablantes duplica y triplica la tasa nacional, y Paraguay logró sólo el 30% del ODM de reducir la tasa de mortalidad infantil, y mantiene graves rezagos en provisión de camas hospitalarias y en la lucha contra la expansión del VIH/SIDA (OPS, 2005).

En 1993 fue creado por ley el Sistema Nacional de Salud, buscando mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de estos servicios a nivel nacional, pero su implementación es lenta y está restringida por la escasez de recursos. Las políticas públicas desarrollan estrategias y acciones destinadas a promover la cobertura y calidad con acciones intersectoriales y participación social. La Protección Social en Salud destinada a “eliminar la exclusión en salud y reducir las inequidades en el acceso y utilización de los servicios, bienes y oportunidades en salud...” (OPS-OMS, 2002) hace parte de los planes mayores de atención primaria a la salud, inmunizaciones, asistencia alimentaria-nutricional materno infantil, salud reproductiva y sexual.

Estas políticas lograron un mayor acceso a servicios calificadas de los sectores más pobres. Entre 1997 y 2007 las consultas en servicios del Estado del 20% más pobre de la población accidentada o con dolencias graves, pasaron del 21% al 54%, pero las brechas de acceso a estos servicios por área de residencia y las debidas al ingreso se mantienen (DGEEC, 2007). Estas asimetrías se acumulan: el acceso a servicios de salud de hombres urbanos, ricos e hispanohablantes cuadruplica el de mujeres rurales, pobres y guaranihablantes. Es decir, quienes portan la sumatoria de estas desigualdades negativas tienen la cuarta parte de oportunidades de ejercer su derecho a la salud que las del primer grupo.

La estructura de centros y hospitales pú-

blicos debe atender al 80% de la población que carece de Previsión Social o seguros privados. Esto es, a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Además, el sistema previsional actual está orientado hacia asalariados. Sin embargo, la mayor parte de la PEA trabaja por cuenta propia, en el sector agrícola o en el informal urbano.

Esta conjunción de pobreza y enfermedad se expresa en la percepción de los sectores más pobres, para los cuales “no hay derecho de enfermarse; prácticamente no te podés enfermar”. “Si vos no tenés plata, en el hospital nadie te atiende, vas a morir ahí”. (ODH, Grupos Focales, 2005). Coherente con estos rezagos y falencias, la población otorga bajas calificaciones a los servicios públicos en salud: un 89% los considera regulares o malos. La percepción del carácter social de estas políticas es crítica. Efectivamente, más de tres de cada cuatro personas entrevistadas consideran que el Estado no atiende en primer lugar las necesidades en salud de los grupos más pobres (EDH 2007).

Servicios básicos

La transición dio gran impulso a la expansión de los servicios básicos, muchos de los cuales están siendo distribuidos más equitativamente entre las ciudades y el campo. Pero persiste un desarrollo diferencial de la cobertura. Si bien existe corriente eléctrica en casi todos los hogares paraguayos, urbanos o rurales, persiste una significativa brecha en agua corriente y el servicio de conexión de inodoro a redes cloacales no mejoró en el último cuarto de siglo. En el 2007, los hogares urbanos contaban en un 98,8% con energía eléctrica y los rurales en un 92,7%. Sin embargo, el servicio de agua corriente alcanzaba a 79,3% de los hogares urbanos y 38,2% de los rurales. La conexión de inodoro a redes cloacales en los hogares es un servicio exclusivamente urbano con 16,0% de cobertura.

El acceso a estos servicios afecta las capa-

idades de las personas y sus oportunidades de lograr una vida digna. En este sentido, el impacto de las políticas públicas en materia de energía eléctrica fue notable. Respondió a persistentes demandas campesinas que lograron, a través de sucesivas movilizaciones, la “tarifa social” para hogares de menos recursos. La cobertura de agua por cañería se incrementó en el interior a través de SENA-SA, pero la asimetría entre hogares urbanos y rurales alcanza más de 35 puntos porcentuales.

La comunicación a través del teléfono móvil cuaduplica en Paraguay la de línea fija (75% de hogares contra 18,6%). Sólo el 3,2% de los hogares pobres extremos, o el 3,2% de los rurales cuentan con servicio de línea fija. Por otra parte, este servicio asciende al 24,2% de los hogares no pobres y al 28,5% de los urbanos. La posesión de líneas fijas tiene efectos directos sobre la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). Hasta hoy sólo ellas posibilitan la conexión a Internet a costos razonables. Se trata de una desigualdad actual que se trasladará – como brecha digital- a las generaciones futuras.

En la sociedad paraguaya existen grupos poblacionales especialmente vulnerables que precisan una atención diferenciada a efectos de reducir las exclusiones que experimentan. Todos ellos demandan políticas de reconocimiento y de distribución. Estos son: personas con discapacidad, población adulta mayor, pueblos indígenas, niñas y niños trabajadores y jóvenes.

Estado e identidad

Para cumplir sus funciones y objetivos, el Estado debe apelar a cierta identidad colectiva: ser un “Estado para la nación”, convocar al reconocimiento de un “nosotros” (O’Donnell en PNUD, 2004). De esta manera, ocupa el lugar de representante y servidor de los intereses de toda la nación, sin privilegios ni exclusiones para algún grupo, sector o clase.

Esa convocatoria a un “nosotros” empezó con la Constituyente de 1992, en cuya redacción participaron casi todos los sectores. Diez y seis años después, la capacidad del Estado de estar por encima de conflictos de intereses y diferencias sociales, enfrenta graves desafíos. Un informe del Banco Mundial, para el cual “calidad regulatoria” es la habilidad de los gobiernos en formular e implementar políticas y regulaciones firmes que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado (Banco Mundial, 2007), posiciona al Paraguay en un lugar crítico de la región. De una escala de 0 a 100, en el 2007 alcanzó 24,4 en comparación a 22,9 de Argentina, 16,6 de Bolivia, 54,1 de Brasil, 60,0 de Uruguay y 91,7 de Chile.

Este indicador habla de la debilidad del Estado frente a intereses sectoriales, y el camino que aún resta hacia un “Estado para la nación”. El concepto de patrimonialismo de Max Weber sirve para describir algunos rasgos del Estado paraguayo, que persisten desde el stronismo. Se entiende por Estado patrimonialista al constituido como extensión del patrimonio de un jefe o caudillo, en el que las relaciones entre lo privado y lo público se confunden y en el que las decisiones públicas son arbitrarias. Ciertas falencias señaladas en los diagnósticos institucionales se refieren indirectamente a este carácter patrimonialista. El escaso imperio de la ley, la extendida corrupción, la relación Estado-sociedad expresada entre Estado patrimonialista-ciudadanía clientelar son las más señaladas.

Paralelamente, se dio una “democratización” del clientelismo en la transición. Hoy varios partidos políticos apelan a relaciones clientelares como medio de obtención o mantenimiento del poder. Estos fenómenos forman un sistema interdependiente y retroalimentado, anclado en hábitos y mentalidades y que denota fallas en la construcción de la estatalidad. Todo esto genera una peculiar percepción de la sociedad sobre el Estado.

Esa convocatoria a un “nosotros” empezó con la Constituyente de 1992, en cuya redacción participaron casi todos los sectores. Dieciseis años después, la capacidad del Estado de estar por encima de conflictos de intereses y diferencias sociales, enfrenta graves desafíos.

La sociedad percibe un Estado orientado exclusivamente hacia los grupos de poder y muy permeado por la corrupción.

La sociedad percibe un Estado orientado exclusivamente hacia los grupos de poder y muy permeado por la corrupción. Según un analista, “el empleo público es una fuente importante de un sistema de patronazgo-clientela que ayuda a la clase política, electoralmente, muchos funcionarios realizan actividades laborales paralelas múltiples (...). Los nombramientos (...) son a menudo percibidos como posiciones para vender o comprar el acceso o la influencia, antes que como vocaciones de carreras profesionales que sirvan a un objetivo fielmente público” (Richards, 2005).

¿Cómo pueden relacionarse los paraguayos –hombres y mujeres- con un Estado que perciben “ajeno” a ellos? De cada cuatro personas encuestadas, dos aluden a relaciones de clientela (“tener un padrino político o cabayú” o “ser afiliado al partido de gobierno”) y una al soborno (“pagar comisiones o coimas”). Tan sólo una de cada diez personas considera oportuno “hacer gestiones personalmente sin recurrir a terceros” y una proporción ligeramente mayor opta por parientes o amigos (EDH 2007). Es decir, nueve de diez personas percibe a los vínculos políticos, al soborno o a las amistades como los instrumentos más aptos para relacionarse con el Estado paraguayo.

Otros indicadores de opinión son cohe-

rentes con la percepción de “ajeneidad” del Estado paraguayo. La política -instrumento por excelencia para acceder al poder y cumplir los objetivos y funciones del Estado- importa poco (30,0%) o nada (48,2%) a ocho de diez paraguayos y paraguayas (Vial, 2006), a excepción de los años electorales.

La frecuente impunidad que gozan los delitos de corrupción y la “feudalización” de este flagelo en los últimos quinquenios (expansión a múltiples niveles e instancias de la administración pública) tornan aún más arduo su control. En consecuencia, en la medición de instituciones internacionales Paraguay permanece en los primeros lugares de alta percepción de corrupción del sistema y de avances insuficientes en su control.

Al desviar ilegalmente recursos públicos hacia fines privados, la corrupción merma la cobertura y la calidad de los servicios estatales, alimentando las desigualdades. Al tratarse de un fenómeno enraizado en el sistema de relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, se requieren políticas integrales de reforma del Estado para extirparla. El tránsito desde los resabios del Estado patrimonial hacia la nueva estatalidad supone retos complejos, como el “de reducir el enorme vacío de credibilidad y desconfianza entre todas las divisiones del Gobierno y la sociedad civil”. (Banco Mundial, 2003).

Capítulo 5: Las Desigualdades y la Calidad del Crecimiento

Entre 1995 y el 2002, la economía paraguaya creció apenas 0,8% por año. También aumentó la pobreza, de 32,1% en 1998 a más de 41% en el 2003. El débil crecimiento económico no generó mayor riqueza, sino nuevos pobres. En el periodo del 2003 al 2007, sin embargo, la tasa promedio anual del cre-

cimiento fue de 4,3% y la pobreza se redujo apenas al 35,6% en el 2007.

Las desigualdades en la distribución de los ingresos se mantienen elevadas y prácticamente estancada en los últimos tres años (2005-2007), en un nivel de 0,508 (Índice de Gini)

El vínculo problemático entre el crecimiento y la pobreza es la desigual distribución de los beneficios del crecimiento. Crecer de cualquier forma no es suficiente para beneficiar a un amplio grupo de personas. La calidad de los factores que contribuyen al crecimiento requiere de una atención especial para poder reducir la pobreza y alcanzar mayores niveles de igualdad en la población. Una parte importante del crecimiento económico registrado proviene, sin duda, de avances en la formalización de la economía. Esto es, actividades económicas anteriormente no registradas, pero ya existentes, comienzan a aparecer en las estadísticas como actividades nuevas y adicionales; por ende, se considera como crecimiento. Otro elemento que permite redimensionar los efectos positivos generados por la economía paraguaya sobre la pobreza constituye el impacto de las remesas en la reducción de la pobreza.

La desigualdad y la pobreza reducen el tamaño del mercado interno porque hay pocos consumidores. Esto, a su vez, limita la posibilidad de una producción nacional a escala y de mayor eficiencia. La estrechez del mercado interno constriñe las oportunidades para las pequeñas y medianas empresas en su capacidad productiva y de comercialización. Al mismo tiempo, estas estructuras reducen la capacidad de ahorro nacional y con ello de nueva inversión. Los magros ingresos en los hogares acortan y deterioran la permanencia de los hijos en el sistema educativo. Se pierden así oportunidades de crear capacidades humanas para la producción en el futuro.

Para alcanzar una mejor calidad de vida se requiere de mayores ingresos en los hogares hoy carentes de lo básico. Para ello se necesitan políticas económicas, instituciones públicas y partidos políticos que sean capaces de conducir al país hacia un crecimiento sostenido y que faciliten la reducción de las desigualdades. Cuando aumentan los ingresos de los hogares, también mejoran, pero no necesariamente, otros aspectos de la calidad de vida.

Calidad del crecimiento y Desarrollo Humano

El crecimiento económico conlleva cambios en la producción o en los ingresos agregados. Un crecimiento económico de calidad implica una tasa de crecimiento positiva, lograda frecuentemente por un aumento en la productividad. Sin embargo, para que el bienestar generado alcance a la mayor parte posible de la población, se necesitan altos niveles de empleo. De esta manera, se logra una amplia distribución de los ingresos generados, ya desde el momento de la producción.

El crecimiento económico tiene un impacto positivo sobre el Desarrollo Humano porque genera recursos, tanto en los hogares como en el sector público, que permiten expandir las capacidades y oportunidades en la sociedad, siempre y cuando la productividad no implique mayor desempleo. Pero la envergadura y naturaleza de este impacto favorable está determinada por la calidad del crecimiento. En tanto este crecimiento no permita una distribución equitativa de las oportunidades, no se logrará una de las características principales de la calidad de crecimiento: la amplia distribución de los ingresos.

Un análisis histórico del crecimiento económico en Paraguay que abarca el periodo 1960-2007 muestra la típica historia de un proceso de más de 40 años de crecimiento económico sin calidad. Si bien la inversión pública en algún momento fue alta, los recursos obtenidos con el crecimiento no fueron utilizados ni para generar capacidades básicas (por ejemplo educación y salud) en la población, ni para la generación de oportunidades de trabajo y empleo (por ejemplo acceso a mercados por medio de infraestructura vial). El impacto positivo de la inversión se limitó a la construcción de hidroeléctricas y de sus actividades conexas. A partir del año 2003, la economía paraguaya volvió a crecer, sin embargo este creci-

Un análisis histórico del crecimiento económico en Paraguay que abarca el periodo 1960- 2000 muestra la típica historia de un proceso de 40 años de crecimiento económico sin calidad.

La estabilidad macroeconómica es un factor interno que condiciona en alto grado y muy favorablemente el crecimiento.

miento no contribuyó a mejorar las condiciones de vida en la misma magnitud.

Determinantes y factores del crecimiento económico

Factores en la calidad del crecimiento: los externos inciden, los internos determinan

En la década de los noventa, la inestabilidad política y social, de origen externo o interno, entorpeció el progreso de numerosos países. Paraguay no fue la excepción. Experimentó cierres masivos de instituciones financieras entre 1995 y 1998, con toda la pérdida de capital y corte de la cadena de pagos que ello implicó. Habiéndose recuperado de los mismos, en 1999 el país se vio forzado a devaluar su moneda ante la crisis financiera mundial que afectó a Brasil y se transmitió a Paraguay. Luego, entre el 2000 y 2001 perdió temporalmente el mercado argentino debido a la crisis del país vecino. La economía paraguaya, además de estos efectos externos inusuales, está sujeta permanentemente a la influencia de otros factores externos. Se trata de las fluctuaciones de los precios internacionales de los principales productos de exportación (soja, algodón, carne), de importación (petróleo), o de los movimientos de migración internacional (desde Paraguay a España, desde Brasil a Paraguay).

Por otra parte, la estabilidad macroeconómica es un factor interno que condiciona en alto grado y muy favorablemente el crecimiento. También puede ser entendida como un bien público cuyo efecto positivo beneficia de una u otra forma a todas las personas, aunque no necesariamente en la misma medida. Un crecimiento de largo plazo indudablemente genera una importante ampliación de oportunidades, pero el alcance de estas oportunidades y su distribución dependen de la calidad del crecimiento. En la misma medida que la estabilidad macroeconómica

debería reducir desigualdades y es un beneficio para todas las personas en el largo plazo, la inestabilidad macroeconómica es causa y efecto de la desigualdad.

Empresas y financiamiento

Crecimiento económico es producir hoy más que ayer. Para una empresa u otra forma de unidad productiva existen varios caminos alternativos para intentar lograrlo. Es posible aumentar el uso de los factores de producción, como por ejemplo capital o trabajo. Pero también es posible buscar ventajas mediante el aumento en productividad y eficiencia vía una mejora tecnológica. Frecuentemente, estas medidas no solamente buscan incrementar la producción, sino buscan también reducir los costos promedio de producción, fenómeno conocido como “economía de escala”. Las posibilidades de introducir economías de escala en microempresas o en pequeñas empresas son menores que en empresas medianas o grandes. Por esta razón, el tamaño de las empresas es importante al establecer un punto de partida para crecer por medio de economías de escala.

Tres de cada diez trabajadores y trabajadoras en Paraguay o trabajan solos o son empleados domésticos, otros cinco de cada diez trabajan en empresas con no más de diez trabajadores. De esta manera, el 80% de la mano de obra empleada en las unidades productivas del país tiene escasas posibilidades de integrarse en economías de escala. Muchas de estas micro y pequeñas unidades productivas tienen poco o ningún acceso al crédito bancario. La desigualdad de oportunidades de financiar un posible crecimiento por medio del crédito bancario se profundiza aún más si no existen alternativas válidas de financiamiento.

Productividad y empleo

Según cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la productividad de la

economía paraguaya se ha reducido en tasas anuales de $-0,5\%$ durante un periodo de 35 años, entre 1970 y 2005. La tasa promedio de crecimiento económico del periodo 1980–2005 fue de $2,4\%$. Pero podría haber sido duplicada si el aumento de la productividad de la economía hubiese sido de tan sólo $1,5\%$ anual. Pese a estos resultados negativos, la economía tenía que absorber año tras año cada vez más personas que buscaban trabajo, sin lograrlo en la medida necesaria.

El desafío actual del Paraguay es generar unos 161.000 nuevos puestos de trabajo. Esa cifra es necesaria para absorber la cantidad de trabajadores nuevos que entran por primera vez al mercado laboral y para tener además la posibilidad de dar trabajo a quienes no lo tienen. Además existen 762.000 personas que están subocupadas. Si bien el mercado laboral ha absorbido una parte importante de los nuevos trabajadores, producto del crecimiento de la población, la decreciente productividad y la recesión económica condenan a gran parte de la población a trabajar en precarias condiciones y por una remuneración muy baja. El resultado es pobreza y desigualdad.

Pero no cualquier tipo de trabajo es útil para generar un proceso de crecimiento de calidad que favorezca a la reducción de las desigualdades. El trabajo decente es el que corresponde. El mismo une los objetivos económicos y sociales en la vida de las personas, al considerar condiciones económicas tales como los niveles de ingreso, seguridad y estabilidad laboral, pero también protección social, educación y salud para los trabajadores y sus familiares.

Es evidente que crear empleo decente es el eslabón entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Es el elemento que puede garantizar, en mayor medida, que un proceso de crecimiento sea de calidad. Efectivamente, puede ser la herramienta que asegure que los trabajadores no solamente aporten su mano de obra, capacidades, conocimientos y experiencias a la producción,

sino también participen de los beneficios que genera el crecimiento. El problema de superar la pobreza y desigualdad por medio del trabajo no radica en la falta de esfuerzos para trabajar, sino en la falta de oportunidades para obtener un trabajo decente.

Políticas implementadas y capacidades institucionales

Si crecer es producir más bienes y servicios a precios de mercado, estos bienes y servicios tienen que ser consumidos o vendidos. Para ello hay que competir, o en el mercado nacional o, más difícil aún, en el mercado internacional. El Foro Económico Mundial elabora anualmente una medición de la competitividad general de 125 países en el mundo. En el ranking global de los 125 países, Paraguay ocupó el lugar 121 en el periodo 2007–2008 y el 106 en el 2006.

Las políticas públicas en Paraguay lograron algunos avances en aspectos básicos de la competitividad. Sin embargo, no presentan buenos resultados en las características específicas. Éstas, finalmente, son imprescindibles para crecer en competitividad. La competitividad es una herramienta útil para el crecimiento –y para el crecimiento de calidad– pero por sí sola no reduce necesariamente las desigualdades.

Desde el inicio de la reforma educativa en aula, las políticas públicas de educación han demostrado su capacidad de aumentar la escolaridad en todos los estratos sociales, considerando a la población de 15 a 19 años. El porcentaje de alumnos que concluye el noveno grado en 2007 es mucho mayor que en 1997/98. Pero el porcentaje de alumnos de mayores ingresos, que terminan la educación básica, sigue casi cuadruplicando al de los alumnos de menores ingresos.

Sin embargo, el aumento de los años de escolaridad no automáticamente se convierte en resultados económicos para las personas que se han esforzado en estudiar más, y al-

No cualquier tipo de trabajo es útil para generar un proceso de crecimiento de calidad que favorezca a la reducción de las desigualdades. El trabajo decente es el que corresponde.

Una subvención bien focalizada puede ayudar a reducir desigualdades.

gunas personas se benefician más que otras de sus mayores estudios. Los resultados dependen del nivel de estudios alcanzados, pero también de si la persona logra encontrar un trabajo remunerado y del nivel de la remuneración. A su vez, la disponibilidad de puestos de trabajo y de la remuneración que ofrecen depende de la competitividad de la economía.

Una de las principales fuentes de desigualdad en el Paraguay, para la generación de amplias oportunidades de trabajo como de economías de escala, es la desigual distribución de la tierra rural, probablemente una de las más asimétricas del mundo. Paraguay tiene aproximadamente 40 millones de hectáreas de superficie de tierra. Unas 4 millones de hectáreas destinadas a cultivos confrontan a más de 22 millones de hectáreas de pasturas. Es más, según el último censo agrícola y estimaciones posteriores, el 1% de las unidades productivas de mayor extensión poseía el 77% de la tierra censada.

La redistribución de la tierra, internacionalmente, es considerada como una política crucial para la reducción de desigualdades. Pero puede ocurrir que las estructuras reales de poder impidan que se inicie una redistribución física o real de la tierra. Efectivamente, los grandes propietarios de tierra habitualmente no tienen suficiente interés en las expropiaciones aunque se basen en una justa compensación económica. El cobro de impuestos sobre grandes propiedades, que desaliente la tenencia improductiva, es otra medida conducente a la redistribución y a la dinamización de la economía agraria.

Política fiscal

Una política fiscal pro-pobre, que también reduce desigualdades, se caracteriza por medidas que benefician a las personas pobres proporcionalmente más que a las personas ricas. Existe evidencia empírica de que la política fiscal en muchos países juega un rol importante al generar patrones de crecimiento

que benefician a los pobres y reducen la desigualdad. En Paraguay, el 62,5% de la recaudación se obtiene del consumo, a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), siendo ambos impuestos indirectos. Frecuentemente, este tipo de impuestos es regresivo, y con ello favorece a la desigualdad, en el sentido de que afecta en mayor grado a los hogares con escasos ingresos que a los hogares con ingresos elevados. En efecto, el IVA constituye el 7,5% de los ingresos de la población más pobre y el 1,9% de los ingresos de la más rica.

Puede haber desigualdad considerando quiénes aportan al Estado y también analizando quiénes se benefician del gasto del Estado. Muchos gobiernos recurren a las subvenciones a precios y a impuestos para cumplir objetivos de protección social. Procuran reducir el costo de vida de sus habitantes, o de un subconjunto de la población, subsidiando el precio de ciertos bienes o servicios en lugar de realizar transferencias directas de ingreso, o además de ellas. La subvención directa no focalizada es la forma más habitual de subsidiar los precios.

Una subvención bien focalizada puede ayudar a reducir desigualdades. Por el contrario, una subvención mal implementada puede beneficiar más a la población que no debería recibir la asistencia, en detrimento de quienes sí deberían. En este caso, la subvención mal implementada profundiza desigualdades. En Paraguay se implementan varias subvenciones; por ejemplo, vía combustibles, educación universitaria, tasas de interés, tarifas públicas distorsionadas, o tipo de cambio. Muchas de ellas, en vez de reducir desigualdades, generan el efecto contrario; por ejemplo, jóvenes provenientes de familias de altos ingresos, que estarían en condiciones de pagar por su educación terciaria, reciben enseñanza gratuita en la Universidad Nacional.

Si bien la redistribución del gasto público a favor de los pobres y de la igualdad es una posible herramienta para reducir desigual-

dades, tendrá limitadas posibilidades de impacto. Según la experiencia de otros países, la redistribución del presupuesto en favor de grupos pobres no suele tener impacto importante y sostenible si la distribución de otros activos y patrimonio (tierra), que permiten generar ingresos, es muy desigual.

Capacidades y políticas orientadoras

La Argentina, con “un Estado débil, sin capacidad de regulación ni monitoreo, con una ecuación fiscal cada vez más regresiva, centrada en impuestos al consumo lesivo para las mayorías, generó espacios de gran envergadura para la corrupción. Ésta incidió a su vez sobre un empeoramiento en los niveles de inequidad” (Kliksberg, 2006). Esta reflexión es también válida para el Paraguay.

Por el contrario, las capacidades de regulación y monitoreo del Estado, aplicadas con herramientas aptas para reducir asimetrías, ampliarán las posibilidades de éxito en la lucha contra las desigualdades.

Resumiendo, en las últimas dos décadas, la economía paraguaya experimentó un crecimiento bajo y de mala calidad, en gran medida debido a problemas estructurales hasta hoy no resueltos. Un crecimiento de calidad requiere de los mismos factores que un crecimiento tradicional: inversión, mano de obra, acceso a mercados, etc. Pero las políticas que orientan y combinan estos factores son las determinantes para que el crecimiento sea de calidad, es decir, que genere empleos e ingresos en las poblaciones más pobres y reduzca las desigualdades.

Un crecimiento de calidad requiere de los mismos factores que un crecimiento tradicional: inversión, mano de obra, acceso a mercados, etc. Pero las políticas que orientan y combinan estos factores son las determinantes para que el crecimiento sea de calidad.

Capítulo 6: Conclusiones y Recomendaciones para reducir las desigualdades

Conclusiones generales

Las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales conforman asimetrías en las capacidades y oportunidades que tienen las personas para vivir una vida digna, productiva y creativa. Tienen sus antecedentes en la misma historia del Paraguay, en muchos aspectos forman parte de la cultura, en el sentido de su aceptación social. Se refuerzan mutuamente, por ejemplo: los bajos ingresos inciden sobre las posibilidades de tener una vida saludable y de adquirir conocimientos, y viceversa. Al igual que la pobreza, las desigualdades se transmiten de generación en generación, y de no existir políticas explícitas y efectivas para reducirlas, se reproducirán indefinidamente.

Conforme a los resultados de las Encuestas de Desarrollo Humano y a los estudios

que sustentan este Informe, las personas exigen cambios estructurales, a partir de los cuales se identifican las necesidades críticas y las propuestas de solución. Diez poderosas razones para el cambio son:

1. Indignantes niveles de desigualdad.
2. Efectos perniciosos de las desigualdades.
3. Desesperanza respecto al futuro de los hijos.
4. Desencanto con los resultados de la democracia.
5. Escepticismo y desconfianza hacia el sistema político.
6. Vigencia de un Estado que no sirve prioritariamente a los pobres ni a la mayoría.
7. Ineficacia del Estado en la provisión de servicios y justicia.
8. Existencia de un Estado corrupto.
9. Insuficiente inversión social.

El Informe identifica las debilidades críticas que padece el país y propone los pasos, iniciales e ineludibles, para superarlas por medio de un proceso sostenido de cambios estructurales que permitan un mayor desarrollo socioeconómico y menores niveles de pobreza y desigualdad.

10. Crecimiento económico: imperceptible, beneficia a pocos y no genera empleos.

Estas razones también son compartidas por las élites de políticos y empresarios, aunque de manera diferente. La situación actual, con más de la tercera parte de la población en condición de pobreza y una reducida clase media, restringe el mercado interno.

Por otro lado, las empresas encuentran serios obstáculos por la insuficiencia de mano de obra calificada; lo cual incide negativamente en la productividad y competitividad de las mismas.

La insuficiente seguridad jurídica y física, y sus expresiones más notables -la corrupción, la impunidad y el temor- sumada a la impredecibilidad económica y política, también afectan negativamente las posibilidades de expansión de las empresas, el ejercicio de los derechos civiles y políticos y la seguridad de las familias de la élite.

Además de las razones existentes, se cuenta con una coyuntura favorable para impulsar los necesarios cambios estructurales:

1. El inicio de un nuevo periodo de gobierno podría constituir el escenario propicio para el debate de temas sustanciales, y la asunción de compromisos y concreción de acuerdos políticos en favor de un desarrollo más equitativo.
2. La relativa estabilidad macroeconómica y la salida de una recesión económica permiten abordar la problemática de la calidad del crecimiento.
3. La confianza de la gente en sí misma para salir adelante y una emergente movilización ciudadana para exigir sus derechos o manifestar sus desacuerdos.

Recomendaciones

El Informe identifica las debilidades críticas que padece el país y propone los pasos, iniciales e ineludibles, para superarlas por medio de un proceso sostenido de cambios estructurales que permitan un mayor desa-

rollo socioeconómico y menores niveles de pobreza y desigualdad. Incorpora, en su versión completa, una serie de recomendaciones para reducir las múltiples desigualdades existentes por temas, grupos más vulnerables y sectores económicos.

La implementación de las recomendaciones depende de procesos cruciales de transformación social, económica y política; éstos, a su vez, se subordinan al impulso de alianzas estratégicas. Estas alianzas deben basarse en objetivos específicos y en consensos graduales, crecientes y sostenidos. Asimismo, les corresponde solucionar problemas concretos que permitan ganar experiencia a los actores involucrados e incrementar la confianza entre los mismos.

En este proceso de diálogo para la construcción de alianzas estratégicas, el papel de los medios de comunicación es fundamental para que la sociedad se mantenga informada sobre las alianzas, su evolución y resultados. Una sociedad sin información se hallaría debilitada en su capacidad de participación efectiva y de demandar rendición de cuentas a los gobiernos, la burocracia y los políticos.

Las alianzas responden a necesidades críticas específicas: a) eliminación de la impunidad y reducción substancial de la corrupción, b) reinención del Estado para impulsar un desarrollo con equidad, c) transformación de la política y potenciación ciudadana, y d) crecimiento económico sustentable que beneficie a toda la población.

Propuesta 1. Alianza para la despartidización y reforma del Poder Judicial

El marco jurídico actual, incluso el constitucional, permite iniciar un proceso consistente y ambicioso de cambios. Aún sin una reforma constitucional es posible impulsar avances importantes para la vigencia efectiva de un Estado de derecho por medio del cumplimiento de las leyes vigentes.

Una de las dimensiones básicas de la nueva estatalidad es el imperio de la ley sin el cual no hay sociedad que pueda considerarse libre, autónoma, con reglas de juego confiables y predecibles, y confianza en las instituciones. El imperio de la ley, al asegurar la eliminación de privilegios y privilegiados, impide la impunidad.

La despartidización del Poder Judicial, comenzando con la Corte Suprema de Justicia, es un requisito previo para asegurar su independencia frente a los demás poderes del Estado. Asimismo, debe profundizarse un proceso de mejoramiento del acceso -sobre todo a las poblaciones de menores recursos-, la transparencia y eficiencia del Poder Judicial.

Los partidos políticos, el Congreso y el Poder Judicial constituyen los principales actores que deberán estar presentes en un consenso de reforma del sistema judicial teniendo como temas básicos los ya puntualizados.

Propuesta 2. Alianza para un combate frontal a la corrupción y la impunidad

Los privilegios extraordinarios o ilegales que la corrupción permite y la impunidad reproduce son factores claves para la profundización de las desigualdades. Establecen castas de ciudadanos que viven al margen de la ley, “marginalidad” desde la cual acrecientan su riqueza y protagonismo político y social, el que le permite, a su vez, agenciar su impunidad.

Las situaciones de privilegio repercuten en la posibilidad que tienen los “no privilegiados” de expandir sus capacidades y oportunidades. Por ejemplo, la evasión de impuestos por parte de una empresa tiene por lo menos tres efectos perversos: i) compite en el mercado con empresas que sí pagan impuestos, ii) debilita la capacidad financiera del Estado de expandir y mejorar los servicios básicos de educación, salud, protección social, etc. y iii) debilita la institucionalidad e incrementa

la desconfianza social hacia el Estado. La corrupción afecta a todos, pero son las poblaciones de mayor pobreza las más vulnerables a sus efectos porque la pobreza implica carencias, impotencia y mayor vulnerabilidad a cualquier tipo de abuso o contingencia.

La voluntad y capacidad del Estado de erradicar la corrupción y la impunidad, así como la capacidad de la ciudadanía de involucrarse efectivamente, son los requerimientos centrales en el proceso de lucha frontal contra ellas. Igualmente, se requieren mecanismos e instancias concretas e institucionalizadas para esa lucha.

Los actores centrales de la alianza son las organizaciones del sector público como el Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, e igualmente el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (Contralorías ciudadanas, Transparencia Paraguay, etc).

Propuesta 3. Alianza para la profesionalización y modernización de la burocracia

Una burocracia efectiva depende, en gran medida, de un servicio civil profesional y moderno, cuya gestión es por resultados y que se constituye y desarrolla dentro de un sistema meritocrático. El sistema meritocrático debe: i) aplicarse desde la misma selección de funcionarios, ii) garantizar el acceso y la promoción en el empleo público a través de mecanismos competitivos, iii) exigir la neutralidad política y la despartidización de la burocracia, iv) premiar la responsabilidad y la eficiencia y v) disminuir las prácticas clientelistas en el ingreso, permanencia y promoción en la burocracia. Este sistema se inserta en el marco de una carrera del servicio civil que deberá ser instalada.

La reducción de las desigualdades exige políticas y estrategias continuas, sistemáticas

La voluntad y capacidad del Estado de erradicar la corrupción y la impunidad, así como la capacidad de la ciudadanía de involucrarse efectivamente, son los requerimientos centrales en el proceso de lucha frontal contra ellas.

La reducción de las desigualdades exige políticas y estrategias continuas, sistemáticas e integrales. Por lo tanto, sin una burocracia efectiva y meritocrática, es poco probable que estas condiciones se cumplan.

e integrales. Por lo tanto, sin una burocracia efectiva y meritocrática, es poco probable que estas condiciones se cumplan. Para la profesionalización y modernización de la burocracia son fundamentales dos medidas: la recalificación y recertificación de la burocracia, por una parte, y la implementación de instrumentos gerenciales y el mejoramiento del desempeño, por la otra. La profesionalización y modernización de la burocracia debe darse en condiciones laborales competitivas con el sector privado, con el propósito de consolidar, por medio de salarios e incentivos adecuados, una estructura estable, altamente profesional, comprometida y eficiente.

El principal y más urgente desafío de esta alianza es destrabar los obstáculos que impiden la implementación de la legislación vigente, particularmente sobre el funcionario, sin excluir los cambios institucionales necesarios. Es igualmente de fundamental importancia potenciar la capacidad del servicio civil para operar sobre la base del principio de equidad y para reconocer a las personas como sujetos portadores de derecho.

La alianza debe convocar a las organizaciones del Poder Ejecutivo, principalmente el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaría de la Función Pública, el Congreso, a los trabajadores públicos organizados, los partidos políticos, los medios de prensa y la sociedad civil en su carácter de portadora de derechos y demandante de servicios.

Propuesta 4. Alianza para el aumento, mejoramiento y seguimiento del gasto social

El reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía debe materializarse en una inversión social que garantice el uso individual y colectivo de los servicios públicos, como los de educación, salud, vivienda y protección social. La inversión social constituye una de las bases para una sociedad más cohesionada e igualitaria

y la condición indispensable para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), siempre y cuando responda a políticas sociales regidas por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

El seguimiento a la calidad de la inversión implica contar con un sistema efectivo de monitoreo y evaluación que incluya una amplia participación de la sociedad civil. Asimismo, precisa de un sistema estadístico nacional con datos confiables, consistentes y oportunos. Igualmente requiere de una institucionalidad que permita la coordinación de políticas, programas y proyectos a favor de las poblaciones más vulnerables, y el uso óptimo de los recursos humanos y financieros. Esta renovada institucionalidad incluiría la reorganización o consolidación de las instituciones que atienden a las poblaciones más vulnerables, en una única institución.

El presupuesto público es el principal instrumento de la política fiscal para lograr una mejor distribución y mayor equidad en las políticas públicas. Como el aumento de la inversión social depende de los ingresos, es importante que el consenso incluya los acuerdos básicos para asegurar el financiamiento de la inversión social. Debe garantizarse la progresividad de la estructura tributaria y un incremento gradual y justificado de la presión tributaria, fundamentalmente con la disminución de los niveles de evasión, una mayor progresividad del impuesto a la renta personal, el establecimiento de niveles impositivos que desalienten la tenencia improductiva de la tierra rural, y una mayor imposición tributaria al sector agrícola empresarial.

Una alianza para incrementar la inversión social, construida sobre la base de límites estrechos de financiamiento, no es razonable. Tampoco lo es estar supeditado a un consenso absoluto sobre las reformas impositivas que hagan posible ese incremento. Es aquí donde el Estado debe aplicar su poder coercitivo en beneficio de los derechos humanos de la mayoría de la población. Tampoco son ra-

zonables estos consensos sin el compromiso y acciones concretas del Estado para mejorar la eficiencia del uso de los recursos.

Los principales actores involucrados son el Gabinete Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, las Comisiones de Presupuesto del Congreso, las bancadas parlamentarias de los partidos políticos, los medios de prensa y las organizaciones sociales, sobre todo aquellas involucradas en actividades de contraloría a la gestión pública y de seguimiento al presupuesto público.

Propuesta 5. Alianza para la modernización de los partidos políticos

Los partidos políticos deben organizarse y funcionar democráticamente. De esta manera cumplen su función expresiva y representativa de la ciudadanía. El funcionamiento interno de los partidos debe garantizar el pluralismo, la igualdad de oportunidades de las corrientes internas y de hombres, mujeres y jóvenes, el respeto a los derechos de los afiliados, la implementación de mecanismos transparentes de competencia y la existencia de instrumentos y garantías de control que velen por estas garantías, entre las cuestiones de mayor relevancia.

La reconstrucción de la confianza en la democracia, la política y los partidos requiere disminuir la corrupción y la impunidad, el clientelismo y el tráfico de influencias que se ejerce desde los propios partidos y movimientos políticos y que permea el Estado. La efectiva participación política de la mujer facilitará la reconstrucción de esta confianza. Entonces, resulta necesario garantizar el cumplimiento de las funciones de estas instituciones en el marco de la transparencia y rendición de cuentas, así como sentar las bases que garanticen la igualdad de oportunidades entre los partidos y movimientos políticos que busquen competir electoralmente.

El financiamiento político -entendido como el dinero utilizado para sustentar los gastos de campañas electorales y el funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos- constituye, también, un tema de gran relevancia. Cabe evaluar si el sistema de distribución de fondos de acuerdo al criterio de “representatividad” es el más idóneo para garantizar una auténtica competencia. El aporte estatal debe tener como objetivos principales la educación cívica y la igualdad de oportunidades.

Los aportes privados igualmente deben ser considerados en el debate de la alianza, dada su relación con el clientelismo al interior de los partidos y la probable influencia de grupos de financistas de campañas electorales sobre quienes ejercen el poder. El financiamiento privado, de hecho, disminuye la democracia interna, debido a los recursos asimétricos con que cuentan algunas facciones.

El marco normativo e institucional del financiamiento político debe regular el financiamiento público y privado de las campañas electorales y del funcionamiento ordinario de los partidos y movimientos, los límites a los gastos electorales y a las donaciones privadas y el tipo de donante, los responsables del control, la publicidad de los balances y presupuestos y el carácter público de esta información. En este sentido, la independencia política, la capacidad técnica y los recursos disponibles de las instituciones involucradas en el control del financiamiento político son imprescindibles.

En el contexto de una alianza para la modernización de los partidos políticos, la transparencia de la fuente y el uso de los recursos financieros, así como los temas anotados, deben estar en la agenda del debate. Los partidos, conjuntamente con la sociedad civil, son los protagonistas centrales de esta alianza. El papel que pueden desarrollar los medios de prensa, nuevamente, es fundamental.

La reconstrucción de la confianza en la democracia, la política y los partidos requiere disminuir la corrupción y la impunidad, el clientelismo y el tráfico de influencias.

No es posible una democracia fuerte con una ciudadanía débil.

Propuesta 6. Alianza para el fortalecimiento de la participación ciudadana

No es posible una democracia fuerte con una ciudadanía débil, en la que sus miembros no se consideren a sí mismos como sujetos de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Sin una ciudadanía que ejerza una contraloría de la gestión pública, la lucha contra la impunidad y la corrupción se torna difícil, lo mismo que una gestión eficiente del Estado.

La participación de la gente puede darse, fundamentalmente, a través de dos vías. La primera está dada por los espacios de deliberación y representación política; y la segunda por las organizaciones que pueden conformarse desde la propia ciudadanía. Por un lado, es necesario fortalecer las instituciones políticas y crear nuevos mecanismos de representación y deliberación. Por otro lado, es central el impulso a las organizaciones sociales, ONGs, cooperativas y otras iniciativas que permiten a la ciudadanía definir sus necesidades y demandas, incluirlas en el debate y la agenda pública y exigir las medidas para satisfacerlas. La participación social es un mecanismo de los grupos de autoafirmarse constantemente, así como de mantener y reafirmar su identidad cultural.

La profundización de la democracia favorecerá en particular a los grupos y personas históricamente excluidos porque amplía sus opciones políticas, favorece el tener voz en las decisiones que les afectan y reduce la influencia de grupos con poder económico. Pero para ello, los ciudadanos y las ciudadanas deben disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales y tener garantizados sus derechos civiles y políticos.

Una ley que promueva la participación ciudadana efectiva en los distintos niveles, podría ser uno de los primeros pasos y objetivos de la alianza. Es decir, dicha ley debería promover y regular la participación ciudadana

en su relación con los gobiernos municipales, departamentales y nacional, y con los tres poderes del Estado, entre otros aspectos que hacen a la participación.

Los actores principales en esta alianza son las organizaciones de la sociedad civil, las ONGs, las universidades, los medios de prensa, los partidos políticos, los poderes del Estado y los distintos niveles de gobierno.

Propuesta 7. Alianza para impulsar un crecimiento económico de calidad

Un crecimiento económico de calidad constituye uno de los pilares de la reducción de la pobreza y las desigualdades al generar empleo, distribuir equitativamente los beneficios económicos y preservar las oportunidades de las generaciones futuras. Por estas razones, sus características y beneficios deben ser comprendidos y promovidos por los sectores público y privado, y por las organizaciones sociales.

Un empleo de calidad, o empleo decente, constituye un instrumento clave para el crecimiento económico de calidad. El empleo otorga a la gente la oportunidad de utilizar sus capacidades y obtener un ingreso, lo cual a su vez le permite ampliar su gama de opciones y elevar su autoestima.

El acceso más equitativo a recursos económicos, para la efectiva entrada de las poblaciones más pobres al sistema productivo, como el conocimiento, el crédito, la tierra, la asistencia técnica y la tecnología son condiciones necesarias para la disminución de las desigualdades y para la implementación de políticas sectoriales que incentiven la expansión de las ramas de producción de mayor absorción de mano de obra. Una reforma tributaria que favorezca la progresividad y que desincentive la tenencia de tierra improductiva es uno de los mecanismos posibles para liberar extensiones de tierra hacia quienes la quieran producir. Una educación pública

pertinente y de calidad, así como un incremento de la cobertura del nivel técnico generarán el capital humano necesario para que se amplíen las capacidades y opciones de las poblaciones hoy pobres y excluidas.

La inversión en infraestructura es una condición previa tanto para el establecimiento de grandes empresas generadoras de fuentes de empleo como también para impulsar a los emprendimientos locales, de la pequeña agricultura y de las cooperativas. Por ende, la infraestructura, sobre todo rural -como la red vial, abastecimiento de agua, energía eléctrica y las telecomunicaciones- debe estar al servicio de los pobres, de manera a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y producción.

El crecimiento económico de calidad está necesariamente comprometido con la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Debe contribuir a la supervivencia y desarrollo de los grupos culturales diferentes, como los indígenas, y a generar oportunidades de elección de intereses económicos particulares, como los de las mujeres, la juventud, las

personas adultas mayores, las personas con discapacidad, entre otros.

Todos estos aspectos deberán formar parte de la construcción del consenso para un crecimiento económico de calidad, e integrar un plan de desarrollo con equidad, de largo plazo, con un Estado fortalecido para impulsarlo. Este plan debe constituirse en una política de Estado, y debe ser elaborado de forma participativa, socializado en el ámbito nacional y promovido por todos los niveles de gobierno. El contenido del consenso podrá ser creciente, refiriéndose en principio a sectores y actividades empleadoras de mano de obra campesina o urbana de escasos recursos.

Los actores principales de esta alianza son el Equipo Económico de la Presidencia de la República, las instituciones públicas ligadas a la producción, la industria, el comercio, la planificación y el empleo, las universidades y centros de investigación, el sector privado, campesino y de los trabajadores. Los medios de prensa, sobre todo desde el análisis y la difusión especializada, constituyen un actor de suma relevancia.

El crecimiento económico de calidad está necesariamente comprometido con la sostenibilidad ambiental y la inclusión social.

Las desigualdades existen,
son múltiples, se acumulan y se
refuerzan entre sí, se transmiten
de generación en generación y
constituyen **obstáculos**
reales para el desarrollo humano.

1

DESIGUALDADES Y DESARROLLO HUMANO

El paradigma del Desarrollo Humano sitúa a la persona en el centro del desarrollo, porque es de las personas, realizada por ellas mismas, y para todas las personas. Esto puede lograrse generando capacidades y oportunidades con el fin de vivir una vida larga y saludable, contar con recursos propios suficientes para alcanzar y mantener un nivel de vida digna, acceder al conocimiento y participar social y económicamente, preservando el medio ambiente para las generaciones futuras.

Sería relativamente fácil avanzar en el Desarrollo Humano si la ampliación de estas capacidades, oportunidades y libertades estuviese al alcance de todas las personas de forma equitativa. Pero no lo está; e incluso similares capacidades no permiten lograr resultados similares. Un obrero con cinco años de escolaridad y diez de experiencia laboral, trabajando en Asunción, tiene mayores oportunidades que otro de iguales capacidades, a quien le toca desempeñarse en una lejana compañía rural. En consecuencia, la libertad real que tiene este último de vivir la vida que valora, se ve restringida por sus limitadas oportunidades.

Entonces, las desigualdades no sólo se refieren a las diferencias de logros que alcanzan las personas, sino también a sus capacidades y oportunidades. Y sus efectos perjudican a las personas y a las sociedades. Kliksberg (2006) resume uno de sus importantes efectos en una frase: “En América Latina no hay pobreza y desigualdad; hay pobreza porque hay la más aguda de las desigualdades del orbe.”

Este primer capítulo del Informe presenta algunas desigualdades críticas del Paraguay. Demuestra la complejidad, acumulación, interrelación y transmisión intergeneracional de las desigualdades. Expone el desigual avance territorial del desarrollo humano a partir del Índice de Desarrollo Humano. Y concluye con el marco analítico, teórico y conceptual dentro del cual se analizará el tema central a lo largo del Informe, al tiempo de fundamentar la importancia del tratamiento de este tema para el Paraguay.

Sería relativamente fácil avanzar en el Desarrollo Humano si la ampliación de estas capacidades, oportunidades y libertades estuviese al alcance de todas las personas de forma equitativa.

Desigualdades como pérdida de capacidades y oportunidades

La historia de don Blas y doña Benefrida: un retrato de desigualdades en el Paraguay

Dos personajes ilustrativos que podrían existir realmente -doña Benefrida y don Blas- viven hoy en condiciones marcadamente diferentes.

Doña Benefrida es campesina y jefa de hogar. Su familia habla sólo guaraní y considerando sus escasos ingresos, pertenece al 20% más pobre de la población. Reside en una compañía pobre de Caaguazú (uno de los departamentos con los mayores niveles de pobreza del país), caracterizado por la pequeña producción agrícola y ganadera.

Don Blas vive en el barrio San Rafael (Carmelitas) de Asunción -una zona capitalina de clase alta- y es jefe de una familia que no pasa necesidades materiales. Su hogar -en el que se habla castellano- pertenece al 20% más rico de la población. La comparación

entre estas dos familias muestra cuántas -y cuán profundas- pueden ser las desigualdades en el Paraguay. [Ver nota metodológica en el *Anexo 1.1*]

Doña Benefrida tiene cinco hijos -tres varones y dos mujeres- y no tuvo ni tiene acceso a conocimientos y asistencia de salud sexual y reproductiva. El padre de sus hijos ya no está, lo que torna más precaria la economía familiar. Ella no considera un problema haber tenido tantos hijos: le serán de ayuda cuando envejezca, ya que nunca pudo ahorrar y los campesinos tampoco cuentan con jubilación. Don Blas vive con su esposa y sus dos hijos; y hace poco decidieron tener uno último, porque su situación y sus prioridades de vida ahora lo permiten.

Los cinco hijos de doña Benefrida comparten con ella un dormitorio debido a que en su pequeña vivienda no hay más piezas. En estas condiciones de hacinamiento vive casi todo el vecindario, donde usar un dormitorio entre sólo dos personas es un lujo. En contraste, en el barrio de don Blas es impensable dormir incómodamente por falta de espacio. Sus pobladores cuentan con dormitorios individuales o los comparten a lo sumo entre dos personas, y algunos hogares tienen incluso una habitación reservada para huéspedes.

Al levantarse en la madrugada, lo primero que hacen las hijas de doña Benefrida es sacar agua del pozo que está en el patio; agua para preparar el mate, lavarse toda la familia y cocinar. Les gustaría tener canillas (grifos) en la casa, pero eso es mucho pedir. Aunque en una localidad cercana hay agua de SENA-SA, este sistema no llegó hasta su compañía. Comprar y mantener una bomba extractora,

Gráfico 1.1

Total de personas por hogar (Valores promedio por conjunto de características)



o tener un pozo artesiano, está completamente fuera de sus posibilidades. Hace diez años cuenta con electricidad (monofásica) y puede encender luces por la noche. Cuando Benefrida era pequeña, sólo las ciudades tenían electricidad, y ella aún recuerda el *lampiu* (lámpara a kerosén) y las velas de sebo.

Don Blas toma una ducha al levantarse. Posee agua corriente en los diferentes baños, en la cocina, el patio y la cochera, y la piscina es usada con frecuencia por los chicos. Como en verano escasea a veces el agua -por la excesiva demanda de la capital- instaló un tanque sobre el techo, lo que además mejora la presión. Para beber compran agua mineral, reduciendo así los riesgos a la salud.

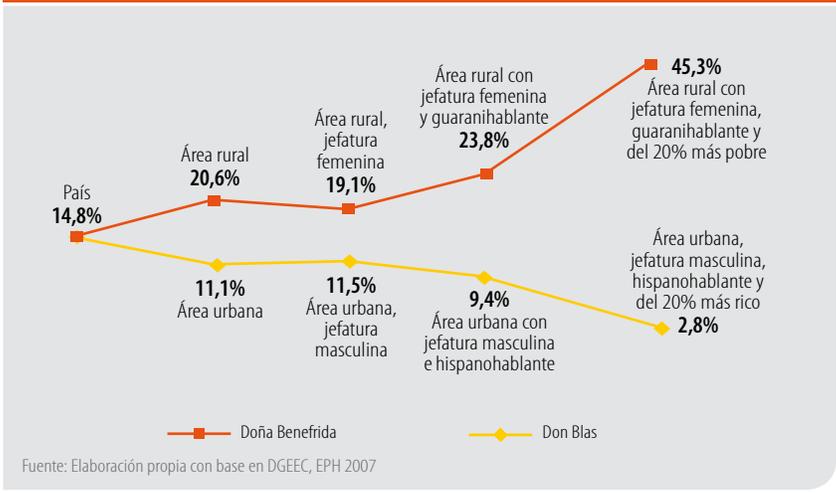
Doña Benefrida querría tener un baño decente. Sin embargo, su letrina está en el fondo del patio, huele mal y le dijeron que para evitar problemas de salud, el excusado debe estar lejos del pozo. Pero no puede remediarlo: hacer un pozo ciego es demasiado caro para ella. Se limita a cavar una letrina en otro lugar cada vez que se llena la anterior. De cualquier modo, las redes de cloacas son privilegio de las grandes ciudades y de un muy reducido porcentaje de sus viviendas.

La residencia de don Blas está conectada a una red pública de saneamiento. No le preocupa -y quizás ignore- que esta red suele descargar en arroyos asuncenos cuyas riberas están habitadas por familias pobres, o que el acuífero Patiño -cuyas aguas sirven al Gran Asunción- se encuentre contaminado por filtraciones de aguas servidas.

Doña Benefrida hizo de niña el primer grado, pero cuando comenzaba el segundo, tuvo que dejarlo para ayudar en la chacra. Al año siguiente entró nuevamente a la escuela, pero al terminar el tercer grado, sus padres volvieron a sacarla para que cuidara a su hermanito pequeño. Ya no volvió a estudiar. Hoy escribe con mucha dificultad y hubiera querido leer más, pero no puede comprar diarios que a veces llegan a su compañía,

Gráfico 1.2

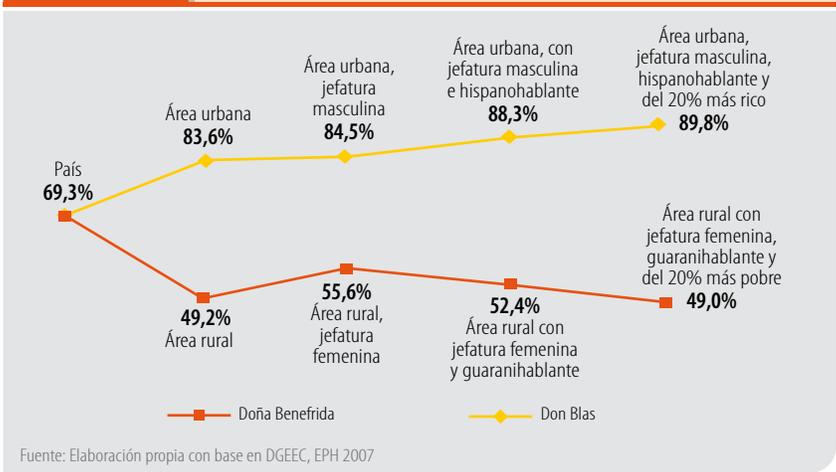
Población que vive en condiciones de hacinamiento
(Valores promedio por conjunto de características)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Gráfico 1.3

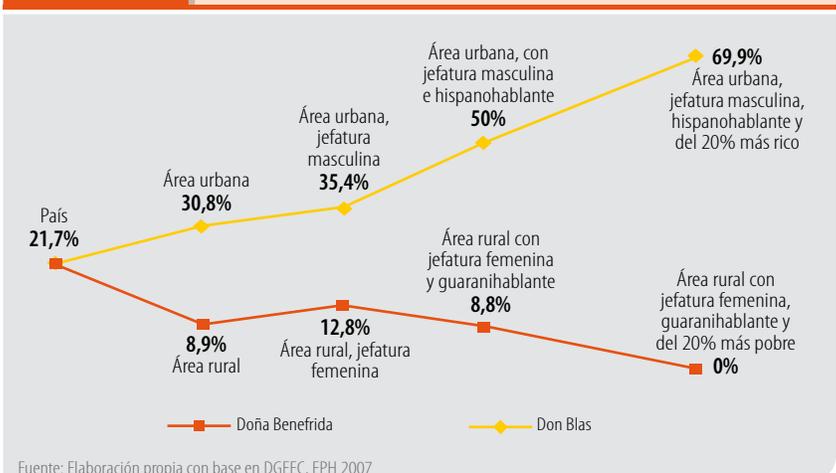
Población con acceso a agua por red
(Valores promedio por conjunto de características)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Gráfico 1.4

Tenencia de seguro médico
(Valores promedio por conjunto de características)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

cuando apenas alcanza a pagar la cuenta del almacén. Ya le ocurrió leer palabras o frases que apenas entendía y eso la entristece: sabe que la gente *letrada* vive mejor y es respetada en la zona. Por eso trata que sus hijos lleguen hasta el noveno grado para que vivan mejor que ella.

Don Blas y su esposa terminaron la universidad. Casi todos sus amigos y colegas son graduados de alguna facultad y algunos incluso tienen estudios en el exterior. Gracias a su postgrado en ingeniería y relaciones, él

tiene mucho trabajo y gana bien. Desde niño sus padres le hicieron estudiar inglés, idioma que le fue muy útil en su especialización e inserción laboral. Su esposa estudió arquitectura, aunque emplea menos tiempo en la profesión pues prefiere dedicarse a su hogar.

El hijo mayor de doña Benefrida, de 16 años, terminó con esfuerzo el sexto grado, lo que en su época era la primaria. Este muchacho ya duplica la escolaridad que ella tuvo, y está haciendo el séptimo grado en la escuela pública de la zona, en horario nocturno, porque trabaja de día para traer algo de dinero a la casa. Su madre quería que terminase el noveno, pero no sabe si podrá. Hay dos más que van a la escuela y el gasto es demasiado para la familia.

Los hijos de don Blas van a un colegio privado en Asunción. La cuota es alta, pero él y su esposa están concientes de que se trata de una inversión muy rentable para el futuro. Ciertamente también irán a la universidad no sólo para tener una carrera, sino porque las relaciones que se forjan en ese medio son muy útiles después. Muchos de los colegas, socios de negocios y miembros del exclusivo club social de don Blas son ex compañeros del colegio o amigos que conoció en la universidad.

Doña Benefrida tuvo sus primeros hijos en la casa, ayudada por una partera. Los dos últimos nacieron en el Centro de Salud que se había instalado poco antes en la compañía. Pero allí siempre faltan médicos y remedios. A menudo algún miembro de la familia está enfermo. Dicen que es por el agua, pero tampoco comen bien, carecen de calzados adecuados y ropa de invierno, y la vivienda es húmeda. A veces se accidentan en la chacra. Ella se preocupa y resuelve el problema como puede. Si es grave, los lleva al puesto de salud, donde al menos hay una enfermera. La última vez la profesional no estaba -el médico viene muy raras veces- y el auxiliar no supo diagnosticar la enfermedad del hijo de doña Benefrida. Por eso, ella prefiere ir al médico *ñana* (cu-

Gráfico 1.5 Años de estudios de la jefatura de hogar (Valores promedio por conjunto de características)

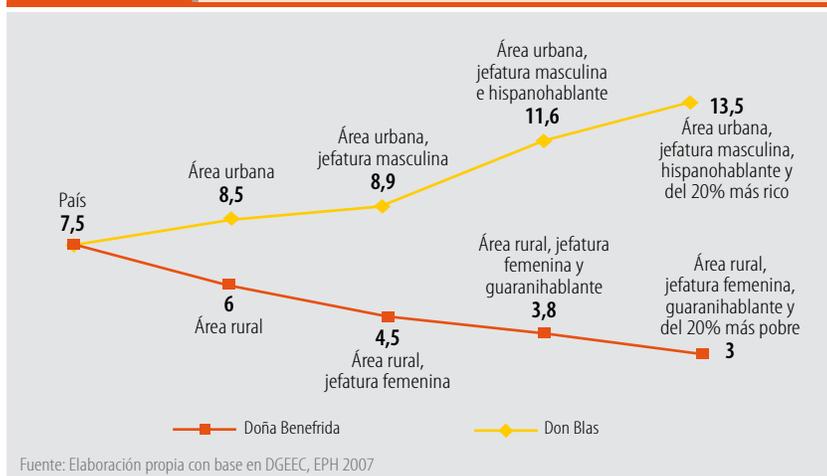
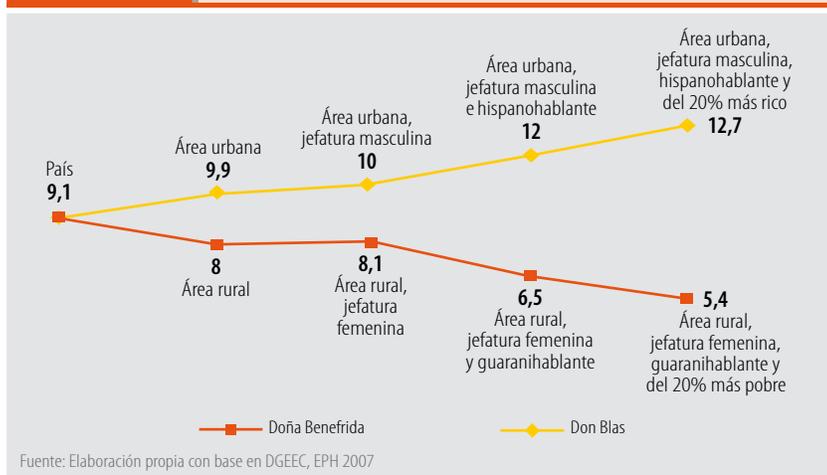


Gráfico 1.6 Años de estudios de la población de 15 a 24 años (Valores promedio por conjunto de características)



randero) o darle alguna pastilla que consigue en el almacén.

Don Blas tiene un seguro médico familiar privado, que utiliza no sólo cuando enfrentan problemas de salud, sino también para controles periódicos. Su esposa se hizo los estudios prenatales necesarios, los niños están debidamente vacunados y toda la familia se hace los análisis y controles preventivos, incluso los odontológicos, recomendados para cada edad.

Doña Benefrida tiene una chacra que cultiva con ayuda de toda su familia. Ella no querría que los más pequeños trabajen, pero tienen que hacerlo. Las dos mayores irán a Asunción, porque en la zona sólo hay trabajos mal pagados y ocasionales. Su deseo de seguir estudiando es un sueño que deberán olvidar. Tienen que buscar algún conchabo (trabajo precario) porque, incluso si Benefrida dedicara más tiempo a la chacra, eso no le redituaria más dinero. Si se encuentra trabajo pagado, en la zona se gana como máximo G. 10.000 (casi US\$ 2, utilizando para éste y los siguientes datos del Informe la cotización de US\$ 1= G. 4.700, salvo casos específicos) de jornal. Incluso desde pequeños todos tienen que aportar aunque sea un poco de dinero a la familia. En el caso de los varones, probablemente alguno ingresaría al servicio militar para seguir recibiendo educación y alimentación.

Los hijos de don Blas no trabajan; son niños y a nadie se le ocurriría que tuviesen necesidad de hacerlo. Salvo excepciones, sus amigos y colegas no se quejan de falta de empleo. En su ambiente es impensable que los hijos trabajen en vez de estudiar; tienen derecho a disfrutar de su niñez y juventud y dedicarse a los estudios, dicen los padres.

Trabajando duramente toda la semana (a veces también los domingos), doña Benefrida y su familia hacen en total unos G. 400.000 mensuales (US\$ 85) y con suerte, un poco más, lo que no alcanza para cubrir los gastos. En la chacra plantan mandioca, maíz y po-

roto que utilizan para autoconsumo. El resto del año su familia carece de lo suficiente para alimentarse. El vaso de leche, proveído gratuitamente en la escuela pública a los niños y niñas, es un incentivo para enviar a la escuela al más chico.

Don Blas no se queja de problemas de dinero: sus ingresos alcanzan unos G. 12 millones mensuales (US\$ 2.553), e incluso más si los negocios andan bien. Trabaja mucho, es cierto, pero el sacrificio vale la pena. Su esposa toma algunos trabajos de arquitectura que le interesan. Aunque no siempre se reconozca, gracias al trabajo que ella dedica a la casa y a sus hijos, los chicos traen buenas notas y su marido puede invertir más tiempo en sus negocios.

Doña Benefrida apenas tuvo oportunidades de desarrollar capacidades básicas (de educación, salud, ingresos, etc.) que le hubieran permitido participar más activamente -en lo social y político- en su comunidad. Ignora que el Estado tiene la responsabilidad de hacer todo lo posible para que ella y su familia superen su condición de pobreza extrema. No reclama esos derechos; se siente marginada e impotente respecto al futuro. Le angustia el porvenir de sus hijos, ya con-

Gráfico 1.7

Mujeres con acceso a parto institucional*
(Valores promedio por conjunto de características)

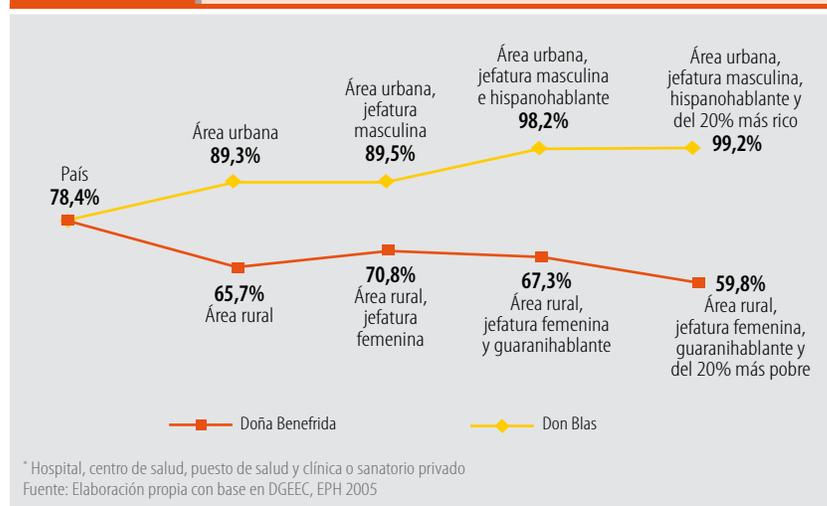
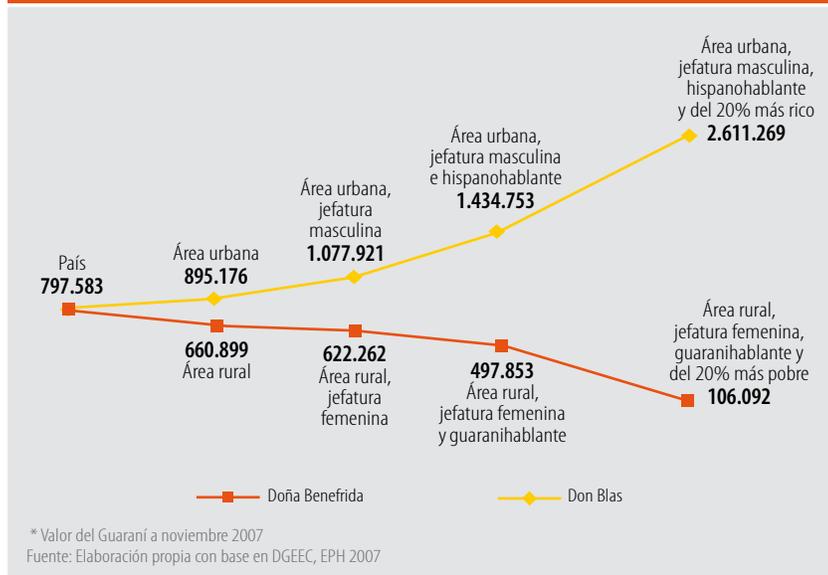


Gráfico 1.8

Ingreso per cápita mensual* en guaraníes (Valores promedio por conjunto de características)



dicionado por las precariedades sufridas en su infancia. Una alimentación inadecuada e insuficiente, problemas de salud frecuentes y mal resueltos, estudios escasos y de baja calidad determinarán una vida laboral precaria, independientemente del esfuerzo que realicen. Se siente frustrada y su autoestima es muy baja.

Las múltiples limitaciones sufridas hoy por sus hijos, que afectarán negativamente su futuro, obedecen a un antiguo y sistemático proceso de exclusión social y económica, tan intenso que impide romper ese círculo vicioso en el que las desigualdades, la exclusión y la pobreza son transmitidas de una generación a otra.

En contraste, don Blas está satisfecho con las capacidades que pudo desarrollar. Cuenta con muchas oportunidades de seguir haciéndolo y está orgulloso de que sus hijos adquieran capacidades y puedan desarrollarlas en el futuro. Participa activamente de las decisiones de su barrio, de su medio social y de su partido político. Debido a su formación, experiencia y nivel social, la gente respeta su opinión. Él se siente satisfecho con su vida, con sus logros.

Las desigualdades se acumulan, refuerzan y transmiten intergeneracionalmente

Las desigualdades son múltiples, se acumulan y refuerzan entre sí. Se puede demostrar estas características estadísticamente, con un Índice de Desigualdades Múltiples (IDM). [Ver *Anexo 1.2*]. El presupuesto es relativamente simple: las desigualdades afectan en forma positiva a las personas que se benefician de su existencia, y en forma negativa a las que son perjudicadas por ellas. El grado de ventaja o desventaja puede medirse en cifras, como las que describieron las vidas paralelas de don Blas y doña Benefrida.

Ahora bien, la acumulación de ventajas o desventajas no se mide sumando simplemente los indicadores específicos de desigualdades que afectan a una persona. Las consecuencias de ser afectado de forma simultánea por múltiples desigualdades profundizan los efectos negativos y positivos de cada una de ellas. Vivir en el sector rural resta oportunidades de ingreso, pero más aún si sólo se habla guaraní, se es analfabeto, indígena o pobre. El IDM integra la mayoría de las variables usadas al comparar las familias de doña Benefrida y don Blas, y considera el acceso y los logros expresados por ellas, en forma simultánea, referidas a: Personas por hogar, hacinamiento, agua por red, saneamiento, escolaridad, parto institucional, subempleo e ingreso per cápita.

Como el cálculo del PIB per cápita se hace con el supuesto teórico de distribuir la producción de bienes y servicios de un año en partes iguales entre toda la población, se supone con ello cero de desigualdad en la distribución. Con la misma lógica, el IDM comienza teóricamente con un valor cero para el nivel promedio país. A partir de este punto cero, va identificando las diferencias entre ventajas y desventajas surgidas por los efectos y la acumulación de las múltiples desigualdades. Para visualizar estas diferen-

cias se comparan distintos perfiles de grupos como ejemplos: los del área urbana con los del área rural, los de mayor escolaridad con los de menor.

El resultado más llamativo de este indicador es que los niveles de ventaja y de desventaja, generados por la presencia simultánea de desigualdades múltiples, no son idénticos: +1.57 y -1.02, respectivamente. La acumulación de ventajas resulta mucho más alta que la acumulación de desventajas. Es decir, las personas que acumulan capacidades, libertades y oportunidades obtienen beneficios más altos que las pérdidas que soportan las personas que acumulan falta de capacidades, libertades y oportunidades. De este modo, las desigualdades se amplían cada vez más.

Si una sociedad es incapaz de superar sus asimetrías por no existir políticas explícitas e intencionadas para reducirlas, éstas se transmiten de una generación a otra y perduran en el tiempo. Por ejemplo, al comparar la escolaridad de personas mayores de 15 años con la de sus padres, se percibe un notable incremento de años de escolaridad en la última generación. No obstante, las desigualdades debidas al ingreso no fueron reducidas; es más, se incrementaron a nivel país y específicamente entre los hombres. En general, las personas que tuvieron progenitores de baja escolaridad continúan hoy con menos y reducidas oportunidades de estudiar.

Aunque las desigualdades muestran resistencia a cambiar en el mediano y largo plazo, lo que contribuye a la transmisión intergeneracional de las desigualdades, se están dando algunas transformaciones positivas en un corto lapso de tiempo.

De 1992 a 2007, se redujo casi a la mitad (de 2,4 a 1,3 años) la brecha de escolaridad entre jóvenes urbanos y rurales de 15 a 18 años de edad. La brecha asociada a la condición económica es aún más resistente a la reducción por los efectos globales que tiene la pobreza en las capacidades y oportunidades de las personas. Los logros educativos están

más limitados por la pobreza que por la ruralidad. Pero como la dinámica de reducción de desigualdades en educación se inició recién a mediados de la década de 1990, con la denominada Reforma Educativa que impulsó una fuerte expansión de la cobertura de la Educación Escolar Básica, sus efectos no impactan todavía de forma significativa sobre los niveles agregados o globales de años de escolaridad.

Pérdidas de capacidades y oportunidades de las personas

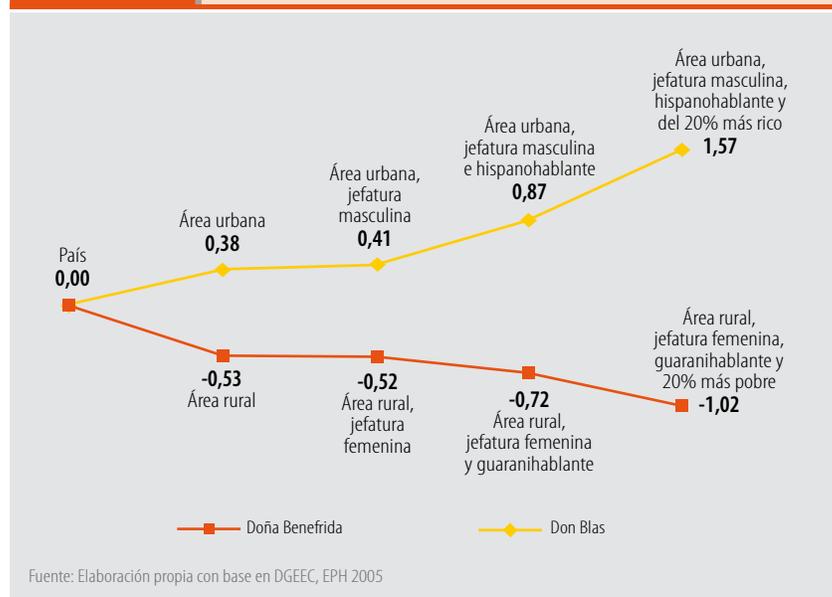
Como se ha observado en el relato de doña Benefrida y don Blas, y se verá en los análisis subsiguientes, las desigualdades generan pérdidas para las personas.

Una distribución igualitaria supone que todas las personas tengan al menos dos alternativas en sus decisiones de dónde vivir, a qué escuela asistir, dónde y cómo trabajar, de qué modo obtener sus ingresos. Muchas personas carecen de oportunidades, no pueden optar, mientras otras sí tienen alternativas. Algunos indicadores ayudan a

Si una sociedad es incapaz de superar sus asimetrías por no existir políticas explícitas e intencionadas para reducirlas, éstas se transmiten de una generación a otra y perduran en el tiempo.

Gráfico 1.9

Índice de desigualdades múltiples



Cuadro 1.1

Transmisión intergeneracional de desigualdades¹

	Años de estudios					
	Población de 15 y más años			Generación de los padres ²		
	Q1 20% más pobre de la población	Q5 20% más rico de la población	Diferencia Q5 - Q1 (%)	Q1 20% más pobre de la población	Q5 20% más rico de la población	Diferencia Q5 - Q1 (%)
País	6,3	10,0	59,4	1,2	1,9	57,9
Área urbana	6,9	11,5	67,0	1,2	2,3	94,1
Área rural	5,3	7,7	44,1	1,2	1,2	3,1
Hombres	6,5	10,1	55,7	1,3	2,0	55,9
Mujeres	6,1	9,9	62,7	1,1	1,7	58,6

¹ Elaborado con base en datos de años de escolaridad de la población de 15 y más años y de los años de escolaridad de los padres

² Promedio de años de estudios del padre y de la madre

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Cuadro 1.2

Promedio de años de escolaridad de jóvenes de 15 a 18 años

Años	Área urbana	Área rural	Diferencia: urbano - rural	Q5 20% más rico	Q1 20% más pobre	Diferencia: Q5 - Q1
1992	8,2	5,8	2,4	8,2	6,9	1,3
1997/98	8,1	6,4	1,7	8,4	6,3	2,1
2000/1	8,3	6,6	1,7	8,8	6,4	2,4
2004	8,6	7,3	1,3	8,8	7,1	1,7
2005	8,7	7,4	1,3	8,9	7,3	1,6
2007	8,8	7,6	1,2	9,2	7,2	2,0

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta de Hogares 1992, 1997/98, 2000/01, 2004, 2005 y 2007.

comprender el concepto de distribución de oportunidades en una determinada estructura socioeconómica, como ejemplos la distribución del ingreso y el tamaño de la clase media, entre otros.

Según datos de 2007, más de cincuenta y siete mil paraguayos, hombres y mujeres de todas las edades, viven con un ingreso mensual per cápita inferior a G. 50.000 (US\$ 9,6) y otros ochocientos sesenta mil tienen un ingreso inferior a G. 200.000 (US\$ 38,4). El ingreso promedio del país es de G. 797.000 (US\$ 119), pero tres cuartas partes de la población -72% o 4.350.000 personas- viven con menos de este monto.

Las pérdidas de las capacidades y oportunidades de las personas se traducen en pérdidas para el país en su conjunto

Si el cúmulo de desigualdades observadas en el relato inicial provoca pérdida de un potencial de vida para doña Benefrida, la suma de estas pérdidas individuales es la pérdida del potencial de desarrollo país, por efecto de las desigualdades. Aunque una parte de la población sea beneficiada con ellas, el grupo de personas perjudicadas resulta mucho mayor.

Es posible evaluar el grado de la pérdida del potencial de desarrollo para un país midiendo la magnitud de este grupo de personas que desarrolla escasas capacidades y accede a pocas oportunidades. El desarrollo de un país, inferior a su potencial, no implica ausencia de oportunidades, sino que ellas benefician sólo a algunos grupos de personas, por su desigual distribución.

El desarrollo de un país es el desarrollo de todos sus habitantes, hombres y mujeres, niños, jóvenes y adultos. El buen funcionamiento de una sociedad, un Estado o una economía, es consecuencia del desarrollo de su gente. Para que este buen funcionamiento suceda, las personas deben poder desarrollar capacidades y contar con oportunidades de aprovecharlas. Se entiende, entonces, el desarrollo de un país como la suma del desarrollo de las capacidades de sus habitantes y de las oportunidades abiertas a estas personas.

El relato de las vidas de doña Benefrida y don Blas mostró que un reducido ingreso está asociado con muchas exclusiones, con la escasez de oportunidades no ligadas directamente al dinero; y que los ingresos elevados frecuentemente resultan de acceder a más y mejores oportunidades. En Paraguay, como en muchos otros países, la medición oficial de la pobreza se realiza sobre la base del ingreso disponible.

Entre 1997 y 2007, un promedio de dos millones de personas (algo más del tercio de

la población paraguaya) ha vivido en condiciones de pobreza, con toda la exclusión económica y social que ella implica. Y con toda la pérdida de un potencial desarrollo del país que resulta de esta exclusión. De haber existido mayor igualdad de oportunidades, los resultados serían bien diferentes a los registrados en ese lapso.

Es necesario y urgente que todas las personas tengan capacidades y posibilidades de mejorar sus propias vidas, y de este modo aporten al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Por esto resulta imperativo que el Paraguay adopte el principio de la equidad de oportunidades como principio de bien público.

¿Cómo puede crearse esta equidad de oportunidades? La educación es un factor extremadamente potente para lograr una distribución más igualitaria de las mismas. Ella provee a las personas de capacidades útiles al logro de mayores ingresos, niveles y calidad de vida. La salud es otro factor imprescindible para un desarrollo menos desigual: su ausencia degrada la calidad de vida, reduce el nivel de oportunidades educativas, laborales y de otros tipos, y disminuye la productividad de las personas.

Una sociedad con una distribución iguali-

taria de recursos sociales y económicos es capaz de manejar mejor sus conflictos, controlando los riesgos de quiebres institucionales o sociales propios de sociedades pobres y desiguales. Tanto o más que la existencia de oportunidades, es su distribución la que importa para el futuro del país y de su gente. Para que la población tenga un acceso más equitativo a las oportunidades de desarrollo, desde las políticas públicas debe conocerse su distribución actual con la mayor precisión posible.

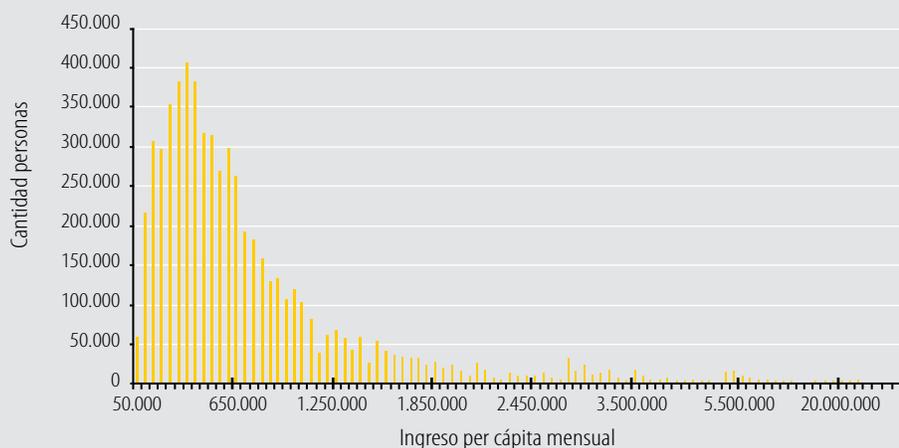
Desigual distribución de oportunidades en el territorio

Las brechas que separan personas y grupos se repiten entre países, regiones, departamentos y municipios. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) permite comprender la desigual distribución de capacidades y oportunidades dentro del territorio paraguayo, porque mide capacidades y oportunidades de las personas en forma agregada territorialmente. Este índice, creado a fines de la década de 1980 para comparar diferentes niveles de desarrollo de las personas y detectar desigualdades entre los países, sirve igualmente para cotejar el desarrollo de distintas áreas y regiones dentro de un mismo país.

Una sociedad con una distribución igualitaria de recursos sociales y económicos es capaz de manejar mejor sus conflictos, controlando los riesgos de quiebres institucionales o sociales propios de sociedades pobres y desiguales.

Gráfico 1.10

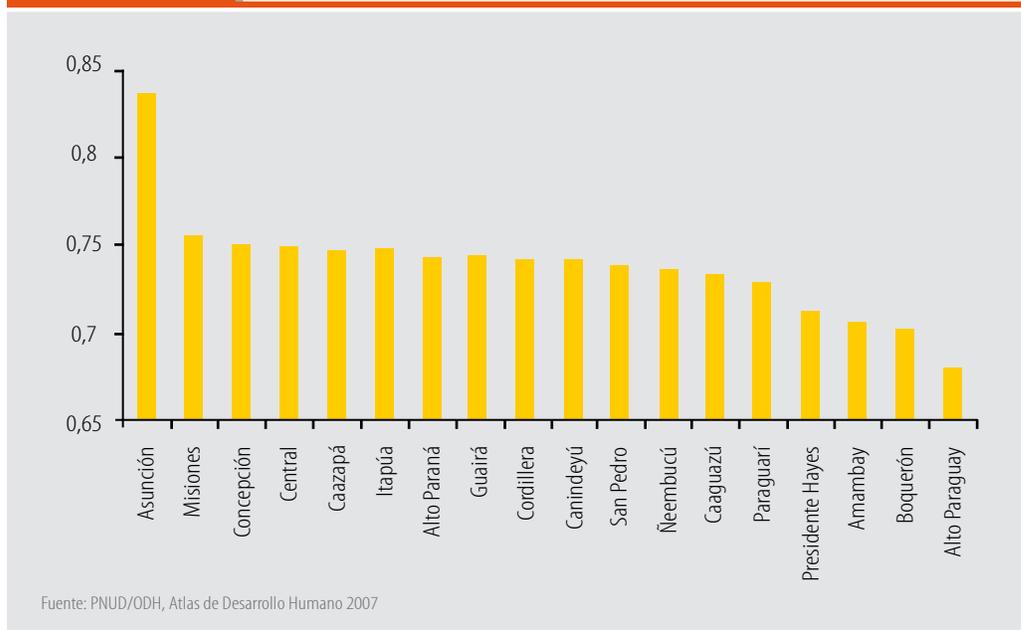
Distribución del Ingreso per cápita mensual disponible, en guaraníes de noviembre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Gráfico 1.11

Índice de Desarrollo Humano 2006 por departamento, Paraguay



El Índice de Desarrollo Humano de Paraguay: avances desiguales

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) evalúa en una cifra los avances del desarrollo humano de un país, en tres dimensiones básicas:

- El disfrute de una vida larga y saludable medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- El acceso al conocimiento, medido a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria.
- El acceso a un nivel de vida digna, medido a través del PIB per cápita convertido a PPA (Paridad del Poder Adquisitivo).

El IDH se creó como un índice de desarrollo alternativo al PIB, para incluir aspectos sociales y humanos. En la selección de indicadores se optó por aquellos que están dispo-

nibles en casi todos los países del mundo, se actualizan cada año y se miden con suficiente rigor. Pero esta opción implicó limitaciones, ya que el IDH no refleja avances o retrocesos en otras áreas, como por ejemplo la desigualdad en la distribución de recursos o ingresos, la de libertades sociales y políticas o la de protección al medio ambiente. Su cálculo es simple: el IDH es un promedio simple de los índices de sus componentes [Ver *Anexo 1.3*] que arroja un valor situado entre 0 y 1, donde 1 indica el máximo y 0 el mínimo desarrollo humano posible.

Se clasifican anualmente unos 180 países, y Paraguay se ubica generalmente entre el lugar 85 y el 95, en el grupo de países de Desarrollo Humano medio. Aquellos con un IDH superior a 0,800 son considerados de Desarrollo Humano alto, valores entre 0,800 y 0,501 indican un nivel medio y los países con 0,500 o menos entran en la categoría de

bajo nivel de Desarrollo Humano. Paraguay estaba en el lugar 89 en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2005, y en Informe 2007-2008 ocupó el lugar 95 entre 177 países.

Debido a los progresos constantes en educación, salud y producción de bienes ocurridos las últimas décadas, el IDH tiende a subir en el largo plazo, en forma constante y para todos los países. Sólo desciende en casos excepcionales de catástrofes naturales, guerras y eventos similares. Los avances en educación o salud pueden compensar una caída productiva coyuntural o ingresos, en cuyo caso el índice no crece, pero tampoco se reduce.

Según el Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2007, a nivel de los departamentos el Paraguay muestra importantes diferencias en el IDH. Asunción presenta el desarrollo más alto debido al mayor acceso a los servicios (sobre todo educación y salud, y servicios básicos como agua y saneamiento), mayores oportunidades laborales y a la concentración de recursos. Mientras que el IDH de Asunción para el año 2006 es de 0,837 los departamentos de la región Occidental o Chaco, alcanzan los menores IDH: Alto Paraguay (0,679), Boquerón (0,702) y Presidente Hayes (0,713). En esta región vive la mayor cantidad de población indígena, uno de los grupos más vulnerables del país.

Mientras que Asunción alcanza niveles de desarrollo, medidos por el IDH, cercanos a México (0,829), Cuba (0,838) y Costa Rica (0,846) con datos del 2005 (UNDP, 2007), en el otro extremo los tres departamentos del Chaco alcanzan niveles similares a Guatemala (0,689), Bolivia (0,695) y Honduras (0,700). Estas comparaciones se realizan en función a los años probables de vida (longevidad), los niveles de asistencia escolar y el ingreso económico de las personas.

Los números ayudan a visualizar diferentes desigualdades, a identificar grupos sociales afectados -en mayor o menor grado-

por ellas y a observar los cambios de estas brechas a través del tiempo. Existen formas de desigualdad difícilmente cuantificables, como las relativas a la sensación de seguridad, o a las percepciones y actitudes que orientan el comportamiento de las personas. Los indicadores trabajados a lo largo de este Informe sirven para medir ciertas brechas y mostrar sus efectos, pero no pretenden abarcar la totalidad del complejo fenómeno de las desigualdades.

Cuadro 1.3

Índice de Desarrollo Humano en Paraguay, 2005

Componentes del IDH	2005	
	Valor	Índice
Esperanza de vida al nacer (años)	71,3	0,771
Alfabetización de adultos (%)	93,5	0,853
Matrícula bruta combinada (%)	69,1	
PIB per cápita (PPA US\$)	4.642	0,641
Índice de Desarrollo Humano	0,755	

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2006, 2007-2008

Cuadro 1.4

Tendencias del Índice de Desarrollo Humano Paraguay 1975-2005

Años e Índices						
1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
0,667	0,701	0,707	0,718	0,737	0,749	0,755

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

Cuadro 1.5

Índice de Desarrollo Humano 2005, Mercosur y países seleccionados

País	IDH	Rango Mundial
Islandia	0,968	1
Argentina	0,869	38
Uruguay	0,852	46
Brasil	0,800	70
Paraguay	0,755	95
Sierra Leona	0,336	177 (último)

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

El Desarrollo Humano es el proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades humanas.

En el *Anexo 1.3* del Informe se presentan otros índices específicos y actualizados de desarrollo humano, correspondientes a todos los departamentos del país.

Hasta este punto del Informe se ha presentado un retrato simple de la situación de las desigualdades en el Paraguay, su complejidad, cómo se acumulan y refuerzan entre sí, y cómo se transmiten de generación en generación. Asimismo, se ha observado cómo la falta de oportunidades a nivel de las personas se

transforma en falta de oportunidades a nivel país, y cómo existen unos niveles desiguales de avances en el Índice de Desarrollo Humano del país.

A continuación se presenta el marco conceptual y teórico dentro del cual se analizará, con mayor amplitud y profundidad, la situación de las desigualdades en el Paraguay y la justificación del porqué constituye el tema central del Informe.

Las desigualdades y su relación con el desarrollo humano en el Paraguay

El desarrollo humano como la libertad real que gozan las personas

El Desarrollo Humano es el proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades humanas. Su idea se fundamenta en varios ejes principales. Primero, las personas ocupan un lugar central en el desarrollo. El objetivo del Desarrollo Humano es mejorar la vida de las personas, para lo cual la eficiencia del proceso productivo y el crecimiento económico son necesarios, pero no suficientes. Además de un ingreso, las personas deben contar con educación, salud y servicios básicos, sentirse seguras al salir a la calle o ante la adversidad, tener autoestima y poder participar activamente en la vida familiar, social y política. La obtención de capacidades y su expansión dependen del funcionamiento de las instituciones sociales y económicas, y del goce de los derechos humanos.

Además de la ampliación de las capacidades humanas -habilidades, salud, creatividad, productividad-, en segundo lugar el desarrollo implica que todas las personas cuenten con oportunidades de usar estas capacidades, según sus deseos, para convertir sus capacidades en logros y resultados valorados por ellas. La centralidad de las personas se encuentra en su papel de gestoras de su propio desarrollo. Ellas deben contar, por lo tanto, con las capacidades y oportunidades necesarias para desarrollar toda su creatividad y potencialidad en la búsqueda de su desarrollo personal y colectivo. La autonomía económica y política de las personas promueve su libertad real.

Estas capacidades creativas se usan plenamente a partir de una activa y libre participación en la actividad económica y en las decisiones que impactan sobre el bienestar de las personas. Es el ejercicio de los dere-

La centralidad de las personas se encuentra en su papel de gestoras de su propio desarrollo.

chos civiles y políticos el que permite a los integrantes de una sociedad prestar atención a las necesidades generales y demandar la acción pública adecuada. La democracia se constituye así en un valor intrínseco al proporcionar las condiciones adecuadas para construir socialmente las necesidades y sus satisfactores, atendiendo a las diversas características individuales.

Las necesidades y los medios para satisfacerlas no están dados a -ni son interpretados por- todos los actores de la misma manera, y tampoco poseen en todas ellas idéntico estatus político. En una democracia, las personas o colectividades tienen la oportunidad de “politizar” sus demandas particulares y exigir al Estado los recursos y las condiciones necesarias para satisfacerlas.

La distinción entre fines y medios del desarrollo es la tercera dimensión del enfoque de Desarrollo Humano. Durante décadas, el estudio del desarrollo y las políticas implementadas priorizaron el ingreso, suponiendo que su obtención permitiría naturalmente a las personas acceder a otros medios como salud, educación, seguridad o cultura. La riqueza personal es útil en la medida en que permite adquirir otros bienes o servicios, como ya lo sostuviera Aristóteles, pero no es suficiente para lograr expandir capacidades y oportunidades.

Esta expansión obedece a múltiples factores, como la distribución del ingreso, la existencia de servicios públicos, la reducción de la violencia, el tipo de sistema político, las instituciones jurídicas, entre otros. Por eso es importante considerar la diferencia entre los instrumentos o medios que deberán ampliarse, como más y mejor educación, salud y empleo, y los fines a los cuales se quiere llegar en un proceso de desarrollo, como una vida más libre, digna, productiva, creativa.

La ampliación de las capacidades y oportunidades significa, en última instancia, la expansión de las libertades humanas. Sobre todo la libertad de conseguir los resultados

que las personas valoran. La libertad es el resultado de la vida social y del buen funcionamiento de mecanismos que permiten expandir las capacidades y opciones, pero al mismo tiempo es su pleno ejercicio el que permite el funcionamiento de estos mecanismos.

Amartya Sen diferencia los roles constitutivos de los instrumentales de la libertad, entendiéndola en su doble carácter de fin y medio respectivamente. “El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc.” (Sen, 2000).

El rol instrumental, o como medio, de las libertades comprende los derechos y oportunidades que mejoran la capacidad general de una persona. Las libertades políticas -las de expresión y elección- contribuyen a la seguridad económica; y las sociales facilitan la participación política y económica. La expansión de las libertades de las mujeres y la igualdad de género tienen impacto positivo en las condiciones de la vivienda y en el nivel educativo de niñas y niños del hogar. La participación económica femenina contribuye a disminuir la pobreza y a mejorar el desempeño económico. Las libertades de expresión y de participación reducen, entre otros aspectos, el daño de los desastres naturales, ya que los medios de prensa y las personas pueden anticipar sus efectos y prevenirlos. De esta manera, las libertades se refuerzan y complementan mutuamente.

El desarrollo humano, definido como expansión de las libertades fundamentales, porta una pretensión universalista, al considerar la libertad como un valor común para todas las personas, cualquiera sea su nacionalidad, origen étnico, sexo, idioma, nivel socioeconómico, edad o lugar de residencia.

Las desigualdades objeto del Informe se refieren a aquellas cuyos niveles son inaceptables desde el punto de vista ético e impiden u obstaculizan el desarrollo de las personas individual y colectivamente consideradas.

Las desigualdades como obstáculo al desarrollo humano

La desigualdad importa por razones éticas y por su relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía, la estatalidad y la gobernabilidad democrática.

La desigualdad se convierte en un problema que debe ser objeto de intervención y de justicia social, cuando las condiciones que la generan no fueron elegidas por las personas ni están bajo su control. Es decir, cuando las asimetrías tienen que ver con la forma en que la sociedad organiza las relaciones sociales y distribuye los medios con que cuenta -derechos, tierra, educación, instrumentos de trabajo-, las oportunidades, las responsabilidades y los roles.

Las desigualdades objeto del Informe se refieren a aquellas cuyos niveles son inaceptables desde el punto de vista ético e impiden u obstaculizan el desarrollo de las personas individual y colectivamente consideradas. En efecto, el Informe no considera improbable la existencia y sostenibilidad de niveles mínimos de desigualdad, por lo que su preocupación se centra en aquellas desigualdades críticas o extremas que impiden el desarrollo

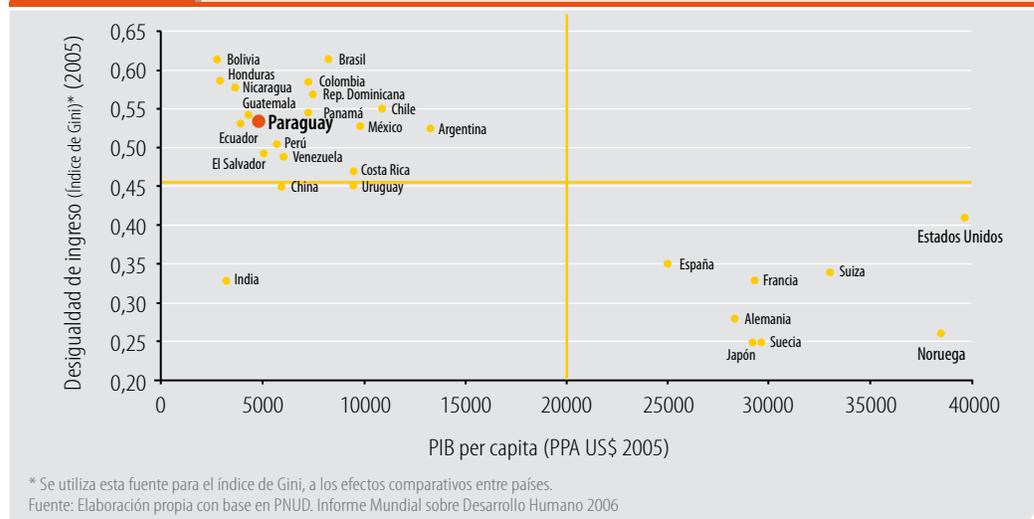
de las personas, sobre todo -pero no únicamente- el logro de sus necesidades básicas.

Como se ha visto en los casos de don Blas y doña Benefrida, las ventajas y desventajas que acumulan las personas a lo largo de su vida son resultado de un complejo engranaje de desigualdades. En el Paraguay, una niña campesina guaranihablante probablemente tendrá menos años de estudio y la calidad de su educación será menor que la de otra, hispanohablante y urbana. Esto implica que tendría en el futuro pocas opciones de desarrollarse productivamente, con el riesgo de engrosar las estadísticas de pobreza. Si fuera mayor de edad y deseara trabajar, la probabilidad de estar desempleada o subocupada es hoy bastante mayor que la de un joven urbano. Y ella tendrá casi dos hijos más que una mujer que vive en la ciudad, a pesar de haber deseado tener sólo uno más (CEPEP, 2004).

La joven campesina tiene menos acceso a los servicios de salud y a información sobre su salud sexual y reproductiva, por lo que a menudo se embaraza antes de concluir su educación básica. Como su probabilidad de acceder a la propiedad de tierras es mínima respecto a la de un varón, posee por único capital, para enfrentar las exigencias del mercado laboral, su fuerza de trabajo no califica-

Gráfico 1.12

Relación entre desigualdad y PIB per cápita



da. Sus oportunidades laborales se limitan al trabajo doméstico, en el que no tendrá derecho al sueldo mínimo, a protección social ni a horas de estudio.

Reducir las desigualdades en las capacidades y en las oportunidades es un imperativo de las sociedades porque implica valorar la vida misma y coadyuvar al crecimiento de la economía, a la reducción de la conflictividad social y a la gobernabilidad democrática. Por lo mismo, mejora la convivencia democrática y la capacidad del aparato estatal para cumplir sus funciones. Permite, finalmente, cumplir los compromisos internacionales asumidos por el Paraguay, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Diversos estudios muestran las relaciones de mutua causalidad y refuerzo entre la desigualdad y el desempeño económico. Sus resultados señalan que, en general, la desigualdad obstaculiza por diversas vías las posibilidades del crecimiento económico y torna más difícil reducir la pobreza.

En su mayoría, los países latinoamericanos presentan altos niveles de desigualdad del ingreso -medidos con el índice de Gini, que mide la mayor o menor concentración del ingreso entre las personas; el valor 0 representa la igualdad perfecta y el 1 la máxima desigualdad- y bajos niveles de PIB per cápita. Los países industrializados muestran, en contraposición, menor desigualdad y PIB per cápita mucho más elevado.

La desigualdad en el acceso al crédito, al capital humano o a la tierra impide el uso eficiente de los recursos productivos, restringiendo las posibilidades de elevar los ingresos hasta el nivel óptimo que permite la economía. Las personas más afectadas son las pobres, quienes, al carecer de los activos necesarios, no consiguen ser productivos ni alcanzar la rentabilidad propia de la tecnología existente.

Las personas pobres se ubican generalmente en el sector informal, donde los in-

gresos generados tienden a ser menores y las condiciones de trabajo más volátiles, lo que agrava la vulnerabilidad de sus hogares. La falta de oportunidades laborales, de seguridad en la vejez, de información y capacitación y de acceso a salud sexual y reproductiva de las mujeres aumenta el número de hijos por familia, disminuye su participación económica y desalienta la inversión en capital humano.

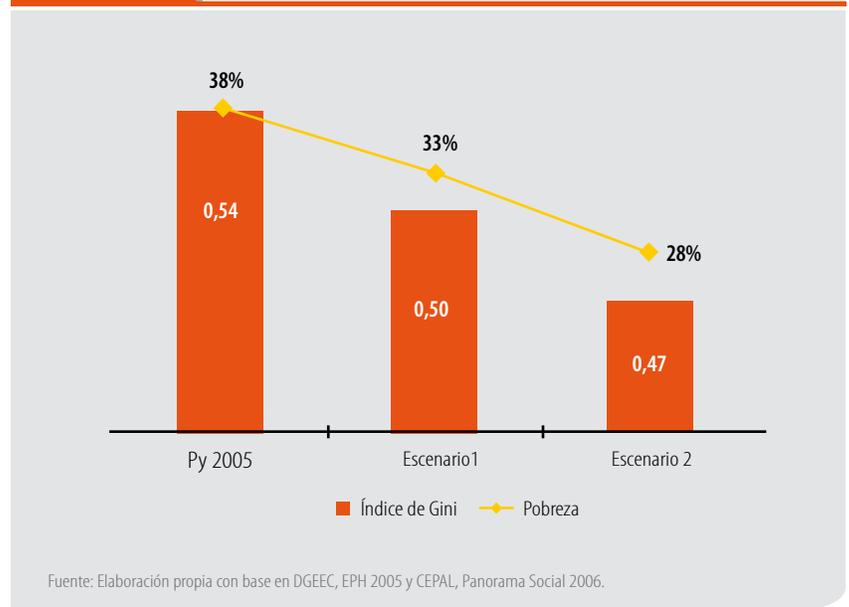
Al generar pobreza, la desigualdad crea un sector social de bajo nivel de consumo, lo que afecta a la demanda interna, disminuyendo las posibilidades de generar economías de escala, en las que costos y precios se reducen.

Según estimaciones realizadas, la pobreza en el Paraguay se reduciría en forma importante con la disminución de la desigualdad en la distribución de los ingresos. El porcentaje de la población en pobreza del 2005 descendería del 38% al 28% si los ingresos se distribuyeran más equitativamente (reducción del índice de Gini en 15%), sin que sea necesario un crecimiento económico adicional.

La ampliación de las capacidades y oportunidades significa, en última instancia, la expansión de las libertades humanas. Sobre todo la libertad de conseguir los resultados que las personas valoran.

Gráfico 1.13

Relación entre desigualdad y pobreza



La igualdad en el ejercicio de la ciudadanía exige el reconocimiento previo de identidades, necesidades y demandas diferenciadas.

La reducción de las desigualdades requiere transformaciones estructurales

Para que el crecimiento económico contribuya a reducir la pobreza no basta con aumentar el PIB, es decir, incrementar la cantidad de bienes y servicios producidos. Un crecimiento económico de calidad exige, en primer lugar, generar oportunidades para que las personas puedan trabajar productivamente, lograr ingresos y desarrollo personal y garantizar su autonomía económica. También implica un sistema de seguridad social que brinde acceso a la salud y a un sistema de ahorros para el futuro.

En segundo lugar, el crecimiento de calidad debe garantizar la generación de vínculos de cooperación y solidaridad, e integrar a los grupos tradicionalmente excluidos de sus beneficios: pobres, mujeres, habitantes del sector rural, indígenas, etc. Finalmente, precisa llevarse a cabo en armonía con la naturaleza; no socavar sus propias bases destruyendo los bosques, contaminando los ríos o agotando los recursos naturales.

Un crecimiento económico de calidad garantiza:

- Generación de empleo y seguridad en los medios económicos
- Promoción de la cohesión social y la cooperación
- Distribución equitativa de los beneficios
- Sostenibilidad ambiental

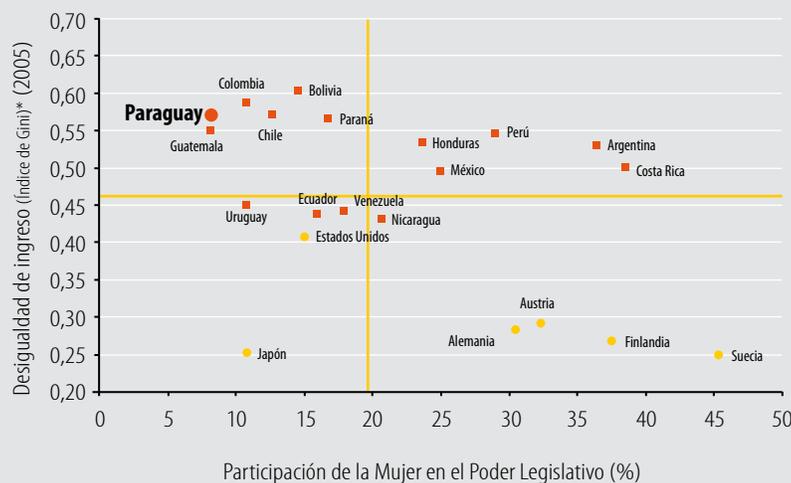
Las desigualdades afectan también al ejercicio de la ciudadanía, fragmentan a los actores sociales, dificultan la formulación y exigencia de cumplimiento de sus demandas, y el procesamiento de dichas demandas por el Estado y los partidos políticos. En sociedades muy desiguales prevalecen en número las organizaciones sociales pequeñas, generalmente incapaces de articular propuestas sociales amplias. Se debilitan entonces la representación social y la participación en el proceso de decisiones políticas. El ejercicio activo de la ciudadanía presiona para reducir las desigualdades, al construir demandas y necesidades, incorporarlas a la agenda pública y obtener resultados favorables.

No se trata de homogeneizar la ciudadanía; por el contrario, se hace cada vez más necesario construir una ciudadanía diferenciada. Grupos sociales como el de las mujeres, los indígenas, las comunidades religiosas, las personas con discapacidad y los adultos mayores, entre otros, son excluidos y marginados no sólo en términos económicos, sino también en lo social y lo cultural. A modo de ejemplo, las mujeres tienen más probabilidades de participar políticamente en la medida que disminuye la desigualdad del ingreso de la población. Sus miembros deben ser integrados como individuos y a través de sus respectivos grupos, en tanto que sus derechos dependerán, relativamente, de esta pertenencia.

La expansión de la ciudadanía es condición básica para reducir las desigualdades y lograr el desarrollo humano. Para considerar

Gráfico 1.14

Relación entre desigualdad y participación de las mujeres en el Poder Legislativo



* Se utiliza esta fuente para el índice de Gini, a los efectos comparativos entre países.
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

los intereses y las necesidades de los diferentes grupos existentes, el Estado y la sociedad deben concebir a la persona como portadora de derechos, como ser autónomo, razonable y responsable, perteneciente a una comunidad o a un espacio social común. La igualdad en el ejercicio de la ciudadanía exige el reconocimiento previo de identidades, necesidades y demandas diferenciadas.

La ciudadanía desde el Desarrollo Humano, significa:

- La concepción de la persona como: responsable, razonable y autónoma. portadora de derechos civiles, políticos y sociales, legalmente sancionados y respaldados.
- Su pertenencia a una comunidad y a un Estado nacional.
- El reconocimiento de los derechos y deberes a todos los miembros.

La desigualdad condiciona el funcionamiento de las instituciones y el proceso de decisión política, con lo cual se debilita la democracia. Al estar asociada a la desconfianza en las instituciones y en las reglas de juego democráticas, genera desafección política y rechazo al sistema democrático.

Los países latinoamericanos con alta desigualdad del ingreso muestran más rechazo o indiferencia por la democracia. A medida que disminuye la desigualdad, se eleva el porcentaje de población que prefiere este sistema.

Esto obedece a varias razones. Por una parte, la sensación de disconformidad y frustración alimentan los conflictos sociales y la inestabilidad económica, impidiendo lograr consensos e implementar políticas tendientes al bienestar general. Por otra, los grupos de presión intervienen en los procesos y mecanismos de distribución de recursos (privatizaciones, reformas agrarias o fiscales, subsidios) tornando a las instituciones menos responsables y más propensas a la

corrupción. El Estado tiende entonces a privilegiar los intereses particulares sobre los nacionales.

Sin embargo, este ambiente de frustración y corrupción está alimentado por la ausencia de una democracia de ciudadanos y ciudadanas que cumplan con sus obligaciones y ejerzan sus derechos civiles, políticas y sociales.

La debilidad institucional perpetúa las condiciones desfavorables de las personas pobres, cuyas demandas tienden a ser ignoradas por la agenda pública. La implementación de políticas redistributivas, por ejemplo por medio del sistema tributario y asignación del gasto social, se torna más difícil, y los grupos de mayor poder logran alterar las reglas y procedimientos de toma de decisiones, socavando la representatividad de los grupos de menor poder.

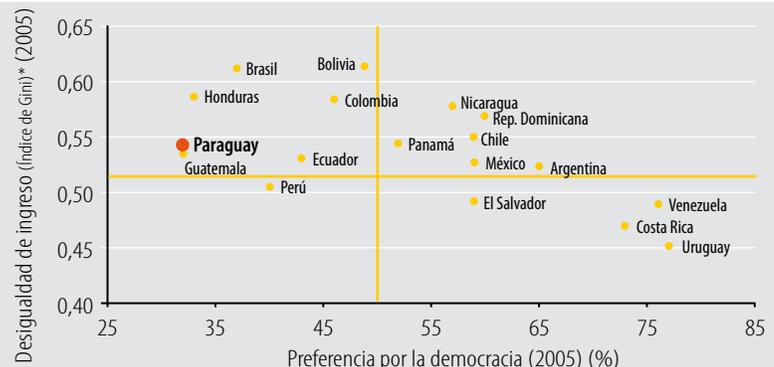
El rol del Estado en la reproducción o en la corrección de las desigualdades es crucial. Pero en un contexto de desigualdad, las relaciones entre quienes detentan el poder económico y político y los demás grupos no responden ya a los principios democráticos, ni garantizan condiciones que permitan el bienestar de todas las personas.

Para romper las cadenas de desigualdad y lograr el desarrollo humano, se requiere un Estado que goce de suficiente credibilidad

La debilidad institucional perpetúa las condiciones desfavorables de las personas pobres, cuyas demandas tienden a ser ignoradas por la agenda pública.

Gráfico 1.15

Relación entre desigualdad y preferencia por la democracia.



* Se utiliza esta fuente para el índice de Gini, a los efectos comparativos entre países.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, Panorama social de América Latina 2006 y Latinobarómetro 2005

Las desigualdades al igual que la pobreza, no son un problema intrínseco y, por lo tanto, irremediable, de las personas que se ven por ellas perjudicadas en su desarrollo.

ante sus ciudadanos, con instituciones eficaces en la implementación de las políticas públicas y con un sistema jurídico efectivo. Es decir, una estatalidad entendida como la “capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias” (O’Donnell, G. en PNUD 2004)

Un buen rendimiento institucional requiere eficiencia y honestidad de la burocracia del Estado, cuyo horizonte debe ser la búsqueda del bien común. El sistema legal debe garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía y regular el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. La credibilidad del Estado reside en su capacidad de concentrar y reconocer la identidad colectiva para todos o casi todos los habitantes del territorio e implica el reconocimiento generalizado de un “nosotros”, los miembros de la Nación.

La Estatalidad que contribuye al desarrollo humano tiene las siguientes características:

- Es creíble, ya que concentra y reconoce la identidad colectiva de los miembros de una Nación.
- Es efectiva en garantizar la legalidad.
- Es eficaz en el desempeño de sus funciones.

Por lo expuesto, las desigualdades al igual que la pobreza, no son un problema intrínseco y, por lo tanto, irremediable, de las personas que se ven por ellas perjudicadas en su desarrollo. Su existencia y amplitud dependen del activo ejercicio de derechos y obligaciones por parte de la ciudadanía, del funcionamiento equitativo, eficaz y eficiente del Estado, y de la calidad del crecimiento económico en términos de su capacidad de generar empleo e ingresos para toda la población.

Un análisis estadístico con datos del 2002 y 2003 arroja algunas evidencias respecto a

los efectos mutuos entre el funcionamiento del Estado, el ejercicio de la ciudadanía y el crecimiento económico:

1. A menor funcionamiento del Estado, menor dinámica económica, o viceversa.
2. A menor ciudadanía, menor dinámica económica, o viceversa.
3. A un más activo ejercicio de ciudadanía, mayor presencia del Estado, o viceversa. [Ver *Anexo 1.4*]

Finalmente, la ampliación de las capacidades, oportunidades y libertades de todas las personas y grupos, requiere la construcción colectiva, desde el Estado y la sociedad, de un círculo virtuoso que disminuya las desigualdades, principal obstáculo para el Desarrollo Humano en Paraguay. Este círculo virtuoso estará dado por el crecimiento económico de calidad, el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos y la existencia de un Estado capaz de cumplir sus funciones y objetivos.

El papel de la equidad: la igualdad como criterio de justicia

La idea de la libertad, originada en los siglos XVII y XVIII, presupone la igualdad natural: las personas deben ser libres para la búsqueda individual (y egoísta) de su felicidad y bienestar. La justicia se logra porque esas acciones generan la mayor felicidad posible al mayor número posible de personas. Pero esto supone y admite situaciones en las que un grupo de personas ve sacrificados sus intereses. En consecuencia, la desigualdad no tiene cabida en el análisis y, aun menos, la existencia de criterios universales de justicia.

Posteriormente, se buscó articular la libertad con la igualdad en un nuevo contrato social que implicase la satisfacción de los intereses de todos los miembros de la sociedad, en el marco de relaciones cooperativas (Salvat, 2003) (lo que hoy se conoce como

“igualdad de oportunidades”). Desde esta perspectiva, una situación es justa cuando la distribución de bienes -al mismo nivel de talento y capacidades- permite iguales perspectivas de éxito a quienes albergan el mismo deseo de utilizarlos.

Aun dentro de la tradición liberal, el proceso histórico obligó a cuestionar las ideas de igualdad natural y de Estado “neutral”: empezó a asumirse la existencia de asimetrías que demandan políticas redistributivas. Para lograr igualdad de oportunidades, se propone asignar los “bienes primarios” (derechos y libertades) considerando el interés de los menos aventajados y se opta por un principio general que garantiza una distribución de recursos más igualitaria (Rawls, 1995).

Desde el enfoque del Desarrollo Humano, se viola la libertad cuando se niega sus beneficios a algunos mientras otros tienen la oportunidad de disfrutarlos. La desigualdad constituye una preocupación central de esta perspectiva, que asume al mismo tiempo la diversidad propia de una sociedad. No todas las personas requieren las mismas capacidades y oportunidades, ya que éstas dependen de lo que ellas mismas valoran y aspiran.

De este modo, se analiza la desigualdad no sólo a través de la distribución de recursos materiales, sino también de las prácticas, mecanismos, instituciones y dinámicas que estructuran las relaciones sociales y definen posiciones y opciones para determinados grupos de personas.

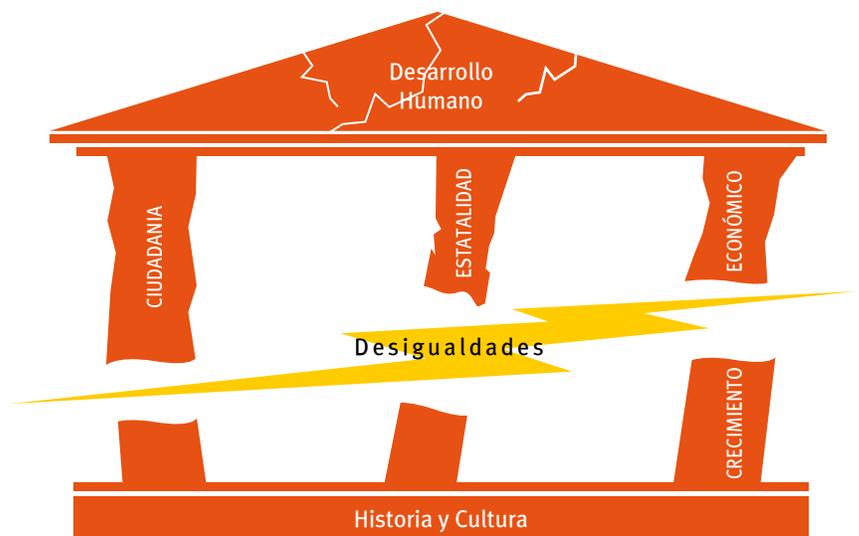
El criterio de equidad es intrínseco al Desarrollo Humano, que busca ampliar las libertades de las personas, para que ellas sean capaces de dirigir su propia vida y lograr los fines valorados de acuerdo a sus circunstancias personales y colectivas. El desarrollo humano implica reconocer tanto las diferencias y particularidades de cada grupo social, como la existencia de desigualdades estructurales que requieren acciones afirmativas para romper con sus determinantes simbólicos y materiales.

La demanda por la igualdad asume el respeto a la diferencia, aceptando la existencia de personas distintas a quienes se reconoce como iguales. Al no discriminarlas o excluirlas por sus atributos (condición socioeconómica, sexo, área de residencia, idioma hablado) o por sus creencias religiosas o políticas, se garantiza a las personas el derecho a la autorrealización y a gozar de las libertades reales. Pese a su aparente contraposición, igualdad y diferencia son complementarias y se refuerzan mutuamente.

Al establecer los criterios de equidad para lograr la igualdad, cada sociedad busca reducir algunas asimetrías, aunque legitima aquellas diferencias omitidas por dichos criterios. Los acuerdos y pactos estratégicos, basados en el debate sobre la igualdad y la diferencia, son centrales para la definición de las políticas públicas. Cuando las desigualdades están presentes en los hechos o en la percepción ciudadana, pero no en la agenda política como problema, crecen el malestar social y la indiferencia o desafección política, se debilita el ejercicio de la ciudadanía y se profundiza la fragmentación social, económica y cultural.

Las políticas públicas orientadas a la equidad tienen dos dimensiones relevantes: la de distribución y la de reconocimiento (Fraser, 2000). En la dimensión distributiva, el Esta-

El desarrollo humano implica reconocer tanto las diferencias y particularidades de cada grupo social, como la existencia de desigualdades estructurales que requieren acciones afirmativas para romper con sus determinantes simbólicos y materiales.



Las desigualdades se relacionan con la condición de subordinación basada en valores culturales que determinan e institucionalizan jerarquías.

do acepta que las desigualdades y la exclusión se originan en la mala distribución de los recursos y servicios, en las estructuras de la propiedad, en las asimetrías en el acceso a los mercados, etc., e interviene efectivamente para reducirlas a través de la redistribución del ingreso, de una mayor expansión de los servicios hacia poblaciones pobres, de la reorganización de la división del trabajo y de las regulaciones económicas. Su objetivo es, en este caso, la igualdad económica y social.

El objetivo de las políticas de reconocimiento, por su parte, es promover cambios culturales o simbólicos, asumiendo las diferencias existentes. Las desigualdades se relacionan con la condición de subordinación basada en valores culturales que determinan e institucionalizan jerarquías. Y éstas implican dominación y desvalorización del otro y, en algunos casos, la negación de su propia identidad que le permite integrarse.

Ambas dimensiones están relacionadas, aunque a menudo posean dinámicas propias. Las desigualdades étnicas y de género se fundamentan en la ausencia de reconocimiento

de las mujeres y de los pueblos indígenas como iguales, pero también en las asimetrías en el acceso a los recursos económicos y sociales, como la tierra, educación, salud, el ingreso y el poder. Otros grupos, pese a contar con recursos, son discriminados; por ejemplo las personas con ascendencia asiática en Paraguay.

La sociedad y el Estado deben enfrentar ambos problemas: el posicionamiento inferior y la asimétrica distribución de recursos y servicios, con políticas de reconocimiento y de redistribución, respectivamente. Y deben enfrentarlos desde un abordaje sistémico, porque ambas dimensiones se complementan. La redistribución de los recursos tiene que asegurar a todas las personas autonomía y voz, para relacionarse en condiciones de igualdad con las demás. Y el patrón de valores debe garantizar el mismo respeto e igual consideración a las personas y grupos diferentes en la interacción y reconocer al otro como interlocutor válido en la creación y conformación de las decisiones que hacen al intercambio social.

Conclusiones y desafíos

Las desigualdades existen, son múltiples, se refuerzan entre sí, se transmiten de generación en generación y constituyen graves obstáculos para el Desarrollo Humano. Es urgente reducirlas por imperativos éticos y para frenar sus efectos nocivos sobre el funcionamiento del Estado, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática.

Las desventajas acumuladas por las personas a lo largo de su vida resultan de un complejo engranaje de desigualdades. Algunas son más obvias: las que separan ricos y pobres, o grupos con mayor o menor nivel educativo, o las debidas al origen étnico. Otras resultan menos visibles, como las definidas por el idioma hablado o el género. Las estructuras y prácticas desarrolladas por grupos dominantes y grupos subordinados refuerzan y dan persistencia a este complejo sistema.

En los países latinoamericanos en general, y en particular en el Paraguay, la alta desigualdad económica (distribución del ingreso) se asocia a bajos niveles de producción e ingreso (PIB

per cápita), mientras las naciones industrializadas se caracterizan por bajos niveles de desigualdad y altos ingresos.

Las desigualdades afectan negativamente el ejercicio de la ciudadanía, fragmentan los actores sociales y obstruyen el procesamiento de demandas sociales por el Estado y los partidos políticos. En el Paraguay son las organizaciones pequeñas, de escala local, las que con frecuencia convocan y expresan una participación ciudadana, sin poder articular aún propuestas sociales a nivel nacional. Tanto la representación social como la participación en procesos de toma de decisión, se hallan debilitadas.

Por eso, las desigualdades condicionan negativamente la institucionalidad y debilitan el orden político. Están asociadas al descrédito de las instituciones y al desgaste de las reglas de juego democráticas. Las sociedades latinoamericanas más desiguales -incluida la paraguaya- muestran mayor tendencia a apoyar soluciones de corte autoritario.

El Desarrollo Humano, basado en la aceptación de las diferencias y particularidades de cada grupo social, exige reconocer la existencia de desigual-

dades estructurales y poner en marcha acciones afirmativas tendientes a romper sus determinantes materiales y simbólicos.

Los índices que cuantifican el Desarrollo Humano muestran avances a nivel país en los últimos años. Pero éstos no son homogéneos, ya que persisten brechas irresueltas a nivel geográfico. Pese al progreso sostenido del IDH en los departamentos, las asimetrías interdepartamentales permanecen o se agravan.

La capital del país, Asunción, cuenta con un IDH más elevado, en tanto que los departamentos de la región occidental o Chaco alcanzan los menores niveles. Estas disparidades en los niveles de desarrollo alcanzados reflejan las desigualdades en el acceso a servicios y recursos y las distintas oportunidades que ellas generan.

Además de las cifras, existen conceptos y procesos históricos y culturales que ayudan a entender la complejidad de las desigualdades y su relación con el Desarrollo Humano en el Paraguay, y a los que está dedicado el siguiente capítulo.

Las desigualdades, como **fenómenos**
sociales complejos, estructuran
las relaciones humanas, **se forman**
históricamente y se expresan
en la **vida cotidiana** por medio
de una **cultura de la desigualdad**.

2

LAS DESIGUALDADES:
CULTURA E HISTORIA

A lo largo de la historia, la sociedad paraguaya fue construyendo desigualdades internas, en procesos vividos conflictivamente por sus habitantes. Estas asimetrías son obra de personas y grupos humanos que, a través de sus relaciones sociales, les dan origen o fin; que con sus actos, expresiones e instituciones, las refuerzan o se oponen a ellas. Las sociedades portan rupturas internas heredadas del pasado y construyen cotidianamente distancias futuras. En el Paraguay contemporáneo, dividido por desigualdades viejas, están naciendo asimetrías nuevas.

Existen brechas -que separan campesinos de grandes terratenientes, o elites urbanas del campesinado guaraníhablante- que persisten en el largo plazo, cobrando nuevas formas o afectando a nuevos grupos. El inmenso territorio de la empresa “La Industrial Paraguaya” -que entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX explotó los yerbatales del Alto Paraná, en la Región Oriental del Paraguay- se fraccionó en miles de propiedades y sus explotados mensúes (peones yerbateros) son ya parte de la historia y de la literatura social. Pero esa misma región es ocupada hoy por grandes estancias ganaderas y extensos cultivos de soja; y es allí donde los campesinos protagonizan duros conflictos por la posesión y defensa de sus tierras.

El proceso de construcción de desigualdades es dinámico: mientras se estructuran algunas nuevas -como las relativas al uso de tecnología digital- otras van diluyéndose -como la basada en “pureza de sangre” y linajes familiares de la Colonia-. La persistencia -y ausencia- de contestación institucionalizó ciertas disparidades, otorgándoles “dureza” y legitimidad social. La exclusión de indígenas o las desfavorables condiciones del empleo doméstico -más grave aún en el caso de las criaditas por tratarse de niñas- parecen naturales porque están internalizadas y ocurren desde épocas muy anteriores.

Es en el tiempo donde las desigualdades se suman y refuerzan en su complejidad, negando capacidades y oportunidades a diversos grupos sociales. Es también allí donde las sociedades crean culturas que dan origen, refuerzan y reproducen las desigualdades. Éstas tienen su propia continuidad y un peso a

Es en el tiempo donde las sociedades crean culturas que dan origen, refuerzan y reproducen las desigualdades. Éstas tienen su propia continuidad y un peso a menudo ignorado, porque permean toda la vida cotidiana y actúan imperceptiblemente.

Las desigualdades viven, entonces, una doble vida. Existen en la realidad “objetiva”, cuantificables en el ingreso o en los años de escolaridad; pero también están en la realidad “subjetiva” de las personas y los grupos, en su cultura.

menudo ignorado, porque permean toda la vida cotidiana y actúan imperceptiblemente. No por ello su acción es menos intensa: las culturas de la desigualdad inciden negativamente en la estatalidad, en la constitución de la ciudadanía y en la calidad del crecimiento económico. Afectan con fuerza, desde una dimensión particular, al Desarrollo Humano. Pero como toda cultura, la de la desigualdad es también susceptible de transformarse en el tiempo por la acción colectiva de hombres y mujeres que la cuestionan y rechazan.

Cultura de la desigualdad

Las desigualdades existen y logran persistencia por razones estructurales e históricas, pero también debido a factores culturales. Hay culturas “legitimadoras” de las desigualdades, que las producen y reproducen, transformándolas en desigualdades aceptadas como naturales. Estas culturas de la desigualdad obstaculizan el desarrollo de la ciudadanía (por ejemplo, si desvalorizan la participación social o fomentan el clientelismo de personas y de grupos) y desestimulan el fortalecimiento de la estatalidad (si toleran ineficiencias del aparato del Estado o favorecen prácticas corruptas, etc.).

En la vida social, las asimetrías más evidentes están ligadas a los ingresos o al nivel educativo. Pero existen otras fronteras simbólicas que separan a las personas, según la ropa que visten, la lengua que hablan o los giros del lenguaje que emplean. Incluso las expresiones humorísticas reflejan las distancias entre grupos sociales y, con frecuencia, las justifican.

Las desigualdades viven, entonces, una doble vida. Existen en la realidad “objetiva”, cuantificables en el ingreso o en los años de escolaridad; pero también están en la realidad “subjetiva” de las personas y los grupos, en su cultura. Se expresan a través del lenguaje, de las percepciones, actitudes y mentalidades; es decir, viven en los imaginarios sociales. Esta “subjetividad” se vuelve estructural cuando es interiorizada, aceptada con naturalidad por la gente. Aunque usualmente no se la

considere como tal, la cultura se convierte así en un factor “objetivo”, estructural.

En el *ethos* (*ñande reko* o nuestra forma de ser) de las desigualdades, algunas de ellas son “aceptadas” e internalizadas, mientras otras son rechazadas como inaceptables e injustas. En los imaginarios sociales, las personas se perciben de una manera, se jerarquizan y dividen según criterios propios, elaboran sus razones y crean modelos para relacionarse entre ellas. Se ubican como jefe o empleado, madre culta o ignorante, objeto de conciencia o valiente guerrero, etc. La cultura de la desigualdad orienta el percibir y actuar según ciertos criterios que establecen divisiones y desigualdades “naturales” -o naturalizadas- entre las personas y los grupos.

Este mirar, percibir y actuar en y sobre el mundo con ideas preconcebidas se realiza desde un determinado lugar, marcado por la edad, el sexo o la posición social de la persona, y se expresa en un lenguaje cargado de significados. Por ejemplo, para referirse a sus hijos o hijas, padres y madres guaranishablantes usan palabras diferentes (el varón guaranishablante llama *che ra'y* al hijo y *che rary* a la hija, y la mujer guaranishablante llama *che memby kuimbaè* al hijo y *che memby kuña* a la hija), mientras que los progenitores emplean en español un único término (hijo o hija independientemente de quien lo diga). No se trata sólo de la simple percepción de una persona sobre lo que le sucede a ella misma o sobre lo que les ocurre a otras personas,

sino de una mirada cargada de razones que cuestionan o justifican las desigualdades que orientan la vivencia cotidiana.

Aunque la reacción primaria sea de rechazo a las desigualdades (sobre todo las derivadas del ingreso), muchas de éstas son legitimadas cotidianamente por el lenguaje, las actitudes y las conductas. En Asunción se está acentuando, por ejemplo, la división geográfica entre zonas residenciales y barrios pobres, con carácter de guetos cerrados, separación que era mucho menos perceptible hace medio siglo. Los mercados, *shoppings*, universidades, medios de transporte y rutinas de movimiento diferentes funcionan distanciando cada vez más a las poblaciones ricas de las pobres. El contacto entre estos grupos se da esporádicamente, como en las incursiones de cartoneros que recolectan basura reciclable, o de la mendicidad en las bocacalles con semáforos.

Imaginario social de las desigualdades

Este análisis de la cultura de la desigualdad excluye la perspectiva determinista, según la cual ella funciona como explicación primera y última de todo, con carácter esencialista e inmutable. Las personas, en dicho enfoque, son prisioneras de marcos culturales inalterables. Por el contrario, se entiende a la cultura como producto de la historia, pero también como su creadora y transformadora. Paraguay vivió ejemplos de su dinámica transformadora: en el último cuarto de siglo, la militancia de las mujeres y determinadas acciones positivas del Estado alteraron viejas percepciones, discursos y actitudes patriarcales. La emergencia del campesinado como actor social, con reivindicaciones propias, provocó sucesivos cambios en las percepciones y actitudes de la gente: desde la solidaridad con sus demandas hasta la visión de una progresiva “criminalización” de sus movilizaciones.

La Reforma Educativa está creando sensibilidades ambientalistas en las nuevas generaciones; del mismo modo que la militancia de objetores de conciencia y grupos antibelicistas genera nuevas visiones sobre el militarismo y las Fuerzas Armadas. Así como es posible identificar culturas creadoras y reproductoras de la desigualdad, también pueden detectarse demandas y luchas por la igualdad que ocurrieron en el pasado o están sucediendo en el presente.

En lo cotidiano, toda persona vive inmersa en un orden social -la familia, el vecindario, el espacio laboral, el país-, con jerarquías o sin ellas, con solidaridades o indiferencias. Esta forma de percibir, de ubicarse en el mundo y de actuar -o no- en dicho orden, se analiza a través del concepto de imaginarios sociales. En el Paraguay, son escasos los estudios sobre el imaginario social referido a las desigualdades. Uno de los más relevantes es el de Melià (1996), que caracteriza la identidad comunitaria paraguaya a través de tres *ajaka* (canastos):

Ore mboriahu [somos pobres]

Ore (ava) ñe’e [somos guaranihablantes] y

Ore koygua [somos campesinos].

Estos contenedores definen núcleos de la identidad paraguaya que pueden ser leídos en términos de desigualdades. Las personas o grupos que se perciben a través de estos *ajaka*, piensan y actúan en consecuencia. Y lo hacen “desde abajo”, identificándose como pobres, guaranihablantes y campesinos. En contrapartida, este imaginario excluye de la comunidad arquetípica a personas de mayores recursos, hispanohablantes y urbanas. Quienes se reconozcan portando -o no- estos *ajaka*, con estos rasgos del imaginario social, se ubicarán y actuarán en coherencia con la identidad asumida. Una vez más, las percep-

Estos contenedores definen núcleos de la identidad paraguaya que pueden ser leídos en términos de desigualdades. Las personas o grupos que se perciben a través de estos ajaka, piensan y actúan en consecuencia. Y lo hacen “desde abajo”.

La cultura de la desigualdad obstaculiza políticas de equidad de oportunidades cuando las asimetrías son internalizadas por las personas que las sufren. La legitimación cultural de las desigualdades resulta útil a las estructuras de poder basadas en ellas.

ciones subjetivas de la desigualdad definen acciones y relaciones humanas. Los paraguayos –hombres y mujeres- *mboríahu-ava ñe'è-koygua* tendrán menores capacidades y oportunidades, y tenderán a relacionarse con las instituciones públicas y los partidos políticos a través de una lógica clientelar, más que como ciudadanos que exigen derechos.

Internalización de las desigualdades por “los de abajo”

La cultura de la desigualdad obstaculiza políticas de equidad de oportunidades cuando las asimetrías son internalizadas por las personas que las sufren. La legitimación cultural de las desigualdades resulta útil a las estructuras de poder basadas en ellas porque la aceptación social de las desigualdades siempre es un requerimiento imprescindible –una mercadería necesaria, escasa y valiosa– para reproducir el orden social. Y es precisamente en los sectores pobres, rurales, más tradicionales, de menor escolaridad, donde la cultura de la desigualdad ofrece, relativamente, una menor resistencia.

Al indagar específicamente sobre la aceptación o el rechazo de “las grandes diferencias en el ingreso”, nueve de cada diez personas se manifes-

taron en contra de las desigualdades (EPH 2006). Para cinco de ellas las desigualdades constituían una “vergüenza”, mientras que las cuatro restantes las calificaban como “malas”. [Ver *Anexo 2.1*].

Las personas con un entorno cultural más tradicional (rurales o guaranihablantes) juzgan con una leve menor severidad las grandes diferencias en el ingreso que las urbanas o hispanohablantes. Los más pobres, que acumulan generalmente ambas condiciones, califican con menor dureza las desigualdades que los castigan. La opinión es más crítica en la población urbana e hispanohablante, curiosamente la menos afectada por esta desigualdad.

Las percepciones de estas dos comunidades aparecen entonces asociadas a diferentes cosmovisiones culturales: una emergente de la experiencia urbana e hispanohablante, y la otra ligada a la vida rural guaranihablante. La distinción entre ambas, con culturas políticas diferenciadas, ya fue estudiada hace cuatro décadas (Hicks, 1971); y sigue vigente en la actualidad con algunas variaciones.

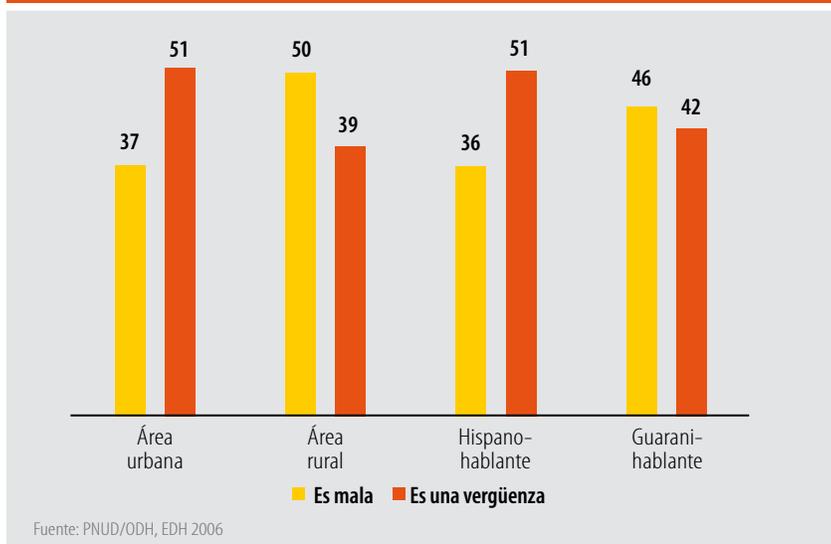
El lenguaje como práctica discriminatoria

¿Cómo se viven las relaciones sociales desde un preciso lugar, a partir de la condición de joven o adulto mayor, ciudadano o campesino, pobre o rico, analfabeto funcional o con alto nivel de escolaridad, con un apellido de estatus o sin él? La dimensión subjetiva y simbólica de la desigualdad es relevante porque lo que se percibe, desde el lugar específico en el cual las personas se ubican, orienta conductas destinadas a mantener, afianzar o combatir las desigualdades vigentes. La cultura de las desigualdades afecta directamente la forma de relacionarse con las otras personas y con el Estado.

En el Paraguay, el modo en que ambas lenguas se designan en guaraní conlleva ya una clara discriminación, impuesta por el poder. El español es el *karai ñe'è* o la lengua del señor; el guaraní es el *ava ñe'è* o la lengua del indio. Otros términos implican actitudes

Gráfico 2.1

Calificación de las grandes desigualdades de ingreso (%).



excluyentes, como los de *koygua* y *ava*, que traducen una mezcla de prejuicio de clase y racismo. El *koygua* es el campesino toscó, ignorante, inepto para desenvolverse en un ambiente urbano. Su origen semántico es el *koga gua*, originario de un rancherío. El *ava* –término que entre los Guaraníes significa ser humano, y en el guaraní paraguayo, indio o india- es un adjetivo aplicable a personas hoscas, rencorosas, inexpresivas o con dificultades de relacionamiento.

Esta mirada contrasta con la europea: allí, expresiones como la *France profonde* (la Francia profunda) o el *Deep country* (el país verdadero) señalan con orgullo el origen rural -del “interior”- de la identidad y los valores de cada nación. El o la *koygua* equivale en Paraguay a términos discriminatorios usuales en América Latina, como “cabecitas negras” en la Argentina para designar a quienes son de las provincias del interior o “recién bajados” de la sierra en el Perú.

Los usos despectivos del *koygua* y del *ava* se vinculan con los tres *ajaka* antes citados, que corresponden a la identidad popular y, por extensión, a la nacional. El origen campesino y la lengua indígena (por ende, la identidad indígena) son despreciados en la cultura de la desigualdad. En una perversa ambivalencia, el discurso nacionalista paraguayo ensalza estos rasgos, mientras las percepciones y actitudes sociales los denigran cotidianamente. El trato verbal que se otorga al pobre en los servicios de atención de

salud; los chistes o términos despectivos que aluden a los indígenas (los chistes del cacique o “cachique”, según se verbaliza para hacerlo más humillante aún) o los que se refieren a las personas de orientación sexual diferente; los dichos populares sobre la función de la mujer, etc., también ejercen discriminaciones permanentes en esa cultura.

Incluso el idioma elegido por personas de desigual condición para comunicarse verbalmente refleja el sistema de desigualdades. Debido a su carácter reflejo e inconsciente, “natural”, esta elección cotidiana pasa desapercibida. Un esquema, trabajado hace cuatro décadas, resulta aún pertinente para ilustrar cómo los usos alternativos del lenguaje confirman las asimetrías sociales en el Paraguay.

La relación con otras personas emplea vínculos de horizontalidad cuando se trata de iguales, o de verticalidad cuando las personas son desiguales (o se sitúan como tales). Esta relación puede estar marcada al mismo tiempo por la afectividad-solidaridad, o por la indiferencia-lejanía. Trabajando ambos criterios, el siguiente esquema señala la lengua normalmente usada por una persona para dirigirse a otra de nivel igual o diferente, según el tipo de vínculos que mantenga con ella.

Se trata del resultado -en la acción- de una percepción. Cuando alguien se ubica en su lugar dentro del sistema estratificado y desigual, se dirige a otra persona en el idioma que refleja esa estratificación y desigualdad. Un campesino entablará conversación con

La dimensión subjetiva y simbólica de la desigualdad es relevante porque lo que se percibe, desde el lugar específico en el cual las personas se ubican, orienta conductas destinadas a mantener, afianzar o combatir las desigualdades vigentes.

Recuadro 2.1

Idioma utilizado según jerarquía social y relaciones de afectividad Esquema y ejemplos

		Jerarquía social de la persona a quien se habla		
		Superior	Igual	Inferior
Relación de afectividad con la persona a quien se habla	Hay relación	El campesino al sacerdote, operador político, en guaraní	El campesino a la esposa, hermanos, amigos cercanos, en guaraní	La ama de casa a la vendedora del mercado, empleada doméstica, en guaraní
	No hay relación	El campesino a la autoridad local, en castellano	El campesino a la persona extraña, en castellano	La ama de casa a la empleada doméstica de otra familia, en castellano

Fuente: Elaboración propia con base en Joan Rubin, Bilingüismo Nacional en el Paraguay (1974)

Cuando alguien se ubica en su lugar dentro del sistema estratificado y desigual, se dirige a otra persona en el idioma que refleja esa estratificación y desigualdad.

la autoridad local (superior y no solidaria) en español, idioma ajeno a su cotidianeidad, pero que funciona como dominante por ser la lengua del poder. El mismo campesino, al comunicarse con personas de igual jerarquía con las que se vincula solidariamente, como la esposa, sus familiares o amigos cercanos, utilizará su lengua materna, el guaraní.

El mismo campesino, al hablar con alguien de igual condición, sin vínculos de solidaridad, empleará el español (indiferencia-lejanía) antes de “entrar en confianza”, aunque el proceso desemboque luego en el uso de la lengua apropiada a la relación. Una ama de casa urbana, en relación de superioridad con otra persona (su empleada doméstica, la vendedora del mercado) usará el guaraní para facilitar la comunicación y reducir distancias (solidaridad). Pero cuando decida mantener distancias, usará el español (con la empleada doméstica de otro hogar). En el exterior, el guaraní es normalmente usado entre paraguayos o paraguayas como elemento de solidaridad-identidad, pero emplearán el español entre iguales de origen urbano o si existe intención de mantener las relaciones jerárquicas originalmente establecidas en el Paraguay.

Estas opciones de uso de los idiomas se reproducen en el vínculo entre la ciudadanía y el Estado. Los líderes de una organización ciudadana popular, creada entre iguales guaranihablantes, al relacionarse con una instancia superior, usualmente deben apelar al español, lengua en la cual pierden la precisión y fluidez que tenían en guaraní. Si el funcionario estatal busca mantener simbólicamente la superioridad jerárquica, usará el español (incluso cuando hable a la perfección el guaraní), obligando al inferior a expresar su pedido -o aún peor, su reclamo- en lengua no materna, lo que limita su habilidad comunicativa. Sin embargo, la fuerza de sus convicciones reivindicatorias impulsa a líderes gremiales campesinos a utilizar su propia lengua en sus reclamos, con lo que se pretende equilibrar, aunque sea simbólicamente, la desigual relación de poder con el hispanoha-

blante ciudadano o burócrata.

Además del uso diferenciado de lenguas según la jerarquía social, existen múltiples expresiones verbales orientadas a demarcar posiciones y reforzar las desigualdades. A continuación se presenta como ejemplo una expresión sancionadora de jerarquías y desigualdades de carácter político, que permite el uso de arbitrariedades y, consecuentemente, debilita la ciudadanía y obstaculiza la estatalidad. En un diálogo, esta expresión marca -señala con fuerza- una asimetría entre los interlocutores que no es evidente hasta que ella se formula. Su intención es probar al otro (tratado como inferior) que las normas o reglas no son iguales para todos.

En efecto, con la expresión verbal: *¡Usted no sabe con quién está hablando...!*, la persona quien la formula pretende ubicarse en una posición de superioridad frente a su interlocutor. Quien la usa apela al derecho a mandar, al privilegio de situarse por encima de la norma. Se la emplea cuando el tiempo o los argumentos faltan, o la persona con poder no está dispuesta a ver frustrada su voluntad. Opera cuando alguien puede presentarse como autoridad, o amparada por el poder, con la jerarquía y la arbitrariedad que ello implica. Puede ser tanto el jefe político, policial o militar, como su pariente cercano (hijo, hermana), o ritual (ahijado, recomendado). Esta expresión verbal, estudiada en Brasil (Damatta, 1997), era de uso frecuente durante el régimen stronista.

Actualmente esta expresión continúa, en menor medida o se ha mimetizado, resurgiendo como *¡No sabés con quién te estás metiendo!* Como en el caso anterior, una vez establecida la jerarquía, se impone alguna arbitrariedad. La emplean quienes poseen (o creen poseer) algún tipo de poder, político o social. Esta conducta autoritaria también rige en las relaciones con el aparato estatal, señalando jerarquías y desigualdades. Ambas expresiones imponen la personalización del poder y debilitan la institucionalidad, significando que: i) la ciudadanía no es igualitaria

en derechos, ii) las personas deben someterse a la arbitrariedad de quien “representa” al Estado y iii) entre dos funcionarios estatales en conflicto, el atributo de ahijado político vale más que las reglas internas.

Niveles de pertenencia excluyentes: del *ha'ekuera* al *ore-kuete*

Un elemento cultural demarcador de desigualdades es el uso de determinados pronombres personales en guaraní, que establece niveles graduales de inclusión o exclusión (Bareiro, 2005; Morínigo, 2005). Estos niveles de pertenencia excluyentes son aplicados naturalmente en ámbitos familiares, vecinales o de amistades. Pero las discriminaciones más perniciosas en su impacto colectivo surgen cuando la lógica se traslada a las relaciones ciudadanas o de las personas con el Estado. El esquema siguiente ilustra estos niveles, originados en los pueblos guaraníes y persistentes en la cultura paraguaya.

El idioma guaraní posee varias formas de decir “nosotros”, según se incluya o no al interlocutor. Un primer par sirve para fijar la división entre “nosotros” y “ellos”; *ñande* y *ha'ekuera*, definiendo a incluidos (*ñande*) y excluidos (*ha'ekuera*). El segundo par señala distinciones al interior de ese nosotros: un “todos nosotros”

o nosotros incluyente (*ñande*), y un “sólo nosotros” o nosotros excluyente (*ore*). Todos pertenecen al grupo, pero quien habla desde el *ore* excluye a quienes se expresan en *ñande*. A su vez, el *ore* puede discriminar internamente, en un tercer par de inclusión-exclusión, cuando diferencia el “sólo nosotros” (*ore*) de un “única y exclusivamente nosotros” (*ore-kuete*). El criterio de inclusión, desde quien habla y al interlocutor, juega intensamente en este último par, más laxamente en el segundo y aún con menor intensidad en el primero.

La lógica de pertenencia excluyente, aplicada en la ciudadanía y en el aparato del Estado, genera efectos nocivos. Es utilizada entre un partido político y otro; dentro del mismo partido, entre una facción y otra; y dentro de la facción, entre el líder y sus seguidores. En la jerga política se habla de “anillos” que rodean al liderazgo o a la conducción, basados en lealtades personalistas y no en criterios técnico-burocráticos. En ese sentido se habla de “primer anillo”, “segundo anillo”, etc. Dentro del aparato estatal, esta lógica se la emplea entre un ministerio y otro, dentro de cada Secretaría de Estado entre direcciones generales, y así sucesivamente.

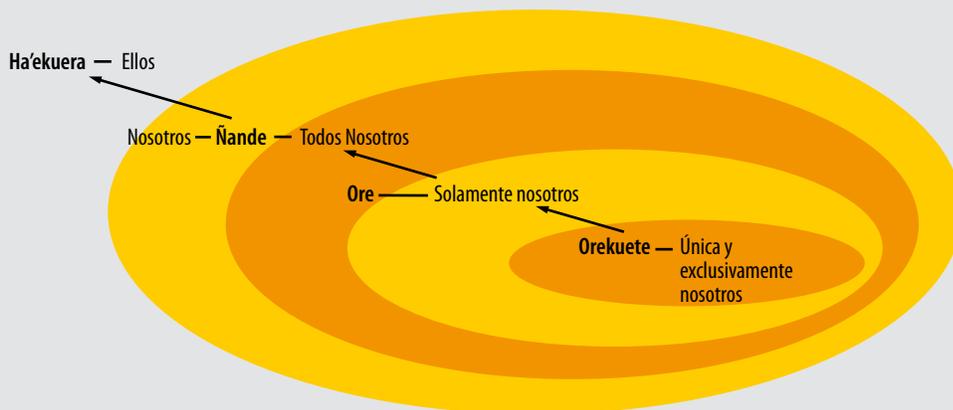
Estas discriminaciones secuenciales (desde el *ore-kuete* más inclusivo hasta el *ha'ekuera*

La lógica de pertenencia excluyente, aplicada en la ciudadanía y en el aparato del Estado, genera efectos nocivos.

Diagrama 2.1

Niveles de pertenencia

Niveles incrementales de exclusión



Fuente: PNUD / ODH, elaboración propia.

Los imaginarios llegan a condicionar destinos porque cada persona se ubica en “su” lugar, marcado por modelos de comportamiento propios.

por completo excluyente) impiden la constitución de la ciudadanía y el fortalecimiento de la estatalidad, porque debilitan las organizaciones (por la primacía del criterio de lealtad por sobre el de capacidades), bloquean o entorpecen las oportunidades de las personas y, sobre todo, corroen el imperio de las normas. El estímulo de este comportamiento está dado generalmente por el acceso diferencial a privilegios y el reparto prebendario de bienes y servicios.

Imaginarios sociales y la desigualdad como destino

La condición social no determina en forma directa los imaginarios pero ambos están íntimamente vinculados. La conciencia de carecer de recursos económicos conduce a las personas, en casos de enfermedad, a no consultar al médico para evitar ser maltratado por su condición de pobre o debido a la imposibilidad de comprar los medicamentos recetados. Si un pleito judicial resulta caro, o se presume que el juez favorecerá a quienes tienen dinero, influencias políticas o amistades, la persona pobre o sin “padrinos” dudará en iniciar el juicio. En el caso que ya lo haya hecho, dudará en proseguirlo. Si perdió en primera instancia debido a manejos deshonestos -reales o percibidos como tales- no recurrirá a la Apelación, y así sucesivamente. De esta manera, las percepciones de lo que ocurre y el imaginario que

lo explica orientan la conducta -por acción u omisión- de las personas, en forma desigual según su condición social, simpatía política, nivel educativo, sexo, etc.

Las personas situadas del lado negativo de las desigualdades revelan claramente estas percepciones: “*Pe hospital pe reiko teve peteî 5.000 oñatende haguâ nderehe; upeva nderekôiro oñatende vai nderehe hikuai*” (En el hospital público necesitás 5.000 guaraníes para que te atiendan y si no tenés eso, te atienden mal). Otras lo resumen simplemente en “*Está prohibido enfermarse para los pobres*”. El acceso a un servicio tan básico como el de salud está culturalmente vedado a los pobres: “*en salud, si uno tiene plata no hay problema: te atienden, pero con plata. Si no tenés plata, fácilmente te morís...*”. “*Ya no se va al centro de salud sino al médico poha ñana (de hierbas naturales) ... si uno no tiene dinero, se va a ir hacia ahí*”. “*Hay gran déficit en materia de salud, porque muy poca gente es la que puede acceder a la salud, primero por el costo... Y la atención en los centros de salud del gobierno, se privilegia a los sectores políticos. No todos tienen la misma oportunidad*”. (ODH, Grupos Focales 2006 y 2007)

Los imaginarios llegan a condicionar destinos porque cada persona se ubica en “su” lugar, marcado por modelos de comportamiento propios. Dada la acumulación de desigualdades, ese destino no es el mismo para el hombre rico, hispanohablante y urbano, que para la mujer campesina guarani-hablante, pues ambos tienen condiciones de vida que responden a universos culturales marcadamente distintos.

Esta “imposición” de destinos a personas con desiguales capacidades y oportunidades es arbitraria, ajena a la voluntad de ellas, y reproduce las desigualdades porque ubica a dichas personas, desde el inicio, en una posición social -en el sentido amplio del término- consistente con el destino señalado. Vale decir, no se nace pobre para volverse rico, ni viceversa; se nace y muere en uno u otro lugar. El destino de la que nace mujer es di-

Recuadro 2.2

Refranes (ñe’enga) sobre la mujer

<i>Kuña imembynte va’era voi</i>	La mujer está destinada a tener hijos
<i>Kuña kuimba’epe ha so’ó mbarakajape</i>	La mujer - corresponde - al hombre y la carne al gato
<i>Karai imba’apópe, tembireko hembiapópe ha mitã mbõ’ehaópe</i>	El hombre en su trabajo, la esposa en el suyo - el trabajo de la casa - y el niño en la escuela
<i>Kuña omandáva hógape, ojapo’í iménape</i>	La mujer que manda en la casa, hace de menos a su esposo

Fuente: Elaboración propia con base en Pompa, Valores tradicionales y Pautas reproductivas. 1996

ferente del que nace hombre, y quien transgrede el modelo altera el “orden natural”, recibiendo una sanción social (la lideresa es “patotera” al ejercer poder; el hombre tolerante es “flojo”; la mujer sin hijos es “huera” o incompleta, etc.).

Estos imaginarios tienen un componente de fatalismo que colabora en reproducir las asimetrías existentes (Neufeld, 2006; Vera, S, 1992; Vera, H, 1993). Algunos refranes populares denotan la persistencia de esta visión fatalista que condiciona la conducta, limitando el esfuerzo y creatividad de sectores sociales mayoritarios. Si el destino está predeterminado, en ese imaginario la buena suerte -esa otra cara del fatalismo- sirve para escapar de la pobreza. En el Paraguay, como en otras sociedades, el inusitado auge de juegos de azar (empresas de lotería, sorteos a través de medios de prensa, etc.) y de consultas a adivinos (lectura de las manos, las cartas, etc.), fue paralelo al crecimiento de la pobreza.

Movilidad social desigual

Así como los imaginarios sociales fijan modelos y alimentan actitudes, en una sociedad de desiguales destinos existe la percepción de las escasas probabilidades de movilidad social ascendente que tienen las personas con menos capacidades. Las oportunidades de enriquecerse se dan, según éstas, más por vías irregulares o de corrupción, que mediante el desarrollo de capacidades y la expansión de oportunidades. No valen el trabajo, el estudio, ni el capital familiar (recursos del entorno familiar y las redes familiares). Lo importante es disponer de “buenos contactos con el gobierno”, hacerse “amigo de los políticos”, e incluso “hacer trampas”.

Los datos de la serie de estudios sobre cultura política del CIRD (2001 a 2005) corroboran esta percepción. La mitad de las personas encuestadas entiende que, para ser rico, se precisa contar con relaciones de clientela irregulares; es decir, opta por la versión perversa de la red de oportunidades. Sólo una

de cada siete personas identificó al trabajo y al estudio como las vías aptas para progresar económicamente. [Ver *Anexo 2.2*].

La superación de las desigualdades de origen es obstaculizada por esta percepción mientras que se consolida el imaginario de la movilidad social ascendente por vía irregular. Sin trabajo ni expansión de capacidades de sus habitantes (empleo y capital humano), ningún país logra desarrollo económico ni crece en Desarrollo Humano. Pero incluso las oportunidades de ascender socialmente por vía de irregularidades se distribuyen en forma desigual: las posibilidades de ser impunemente corrupta, o de tener contactos útiles con el gobierno, no están abiertas a todas las personas.

Estas percepciones -y las conductas originadas por ellas- no estimulan la formación de capacidades. La expresión: “*Añehaà pero che*

Sin trabajo ni expansión de capacidades de sus habitantes (empleo y capital humano), ningún país logra desarrollo económico ni crece en Desarrollo Humano.

Recuadro 2.3

Refranes (ñe’enga) de “El hombre paraguayo en su cultura”

<i>Mboriahurã mboriahupáma, santorã santo-páma</i>	El que tiene que ser pobre, ya nace pobre; el que tiene que ser santo ya nace santo
<i>Mboriahu bonanza ha teyu mymba, hasy rejuhu haguã</i>	Es tan improbable que un pobre llegue a tener bienestar, como que un lagarto se haga animal doméstico
<i>Mboriahu akã rehende ho’áva rájo</i>	Sobre la cabeza del pobre siempre cae el rayo (desgracia)
<i>Jagua ñuguaitĩ ha mboriahu sociedad, ñorairõme opavãerã</i>	Sociedad de pobres y reunión de perros, siempre terminan en peleas

Fuente: Gautó, Perfil del Hombre Paraguayo. 1985

Recuadro 2.4

Mecanismos de acceso a la movilidad social ascendente

Mecanismos	Irregularidades	Capital familiar y oportunidades	Trabajo y estudio	Suerte
¿Qué se necesita para ser rico?	Tener buenos contactos con el gobierno	Tener más oportunidades	Ser más inteligentes	Tener mucha suerte
	Ser amigo de los políticos	Son hijos de ricos	Tienen muchos estudios	
	Hacer trampas		Trabajan muchas horas por día	
Pocentaje	48,7%	27,2%	14,2%	6,9%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del CIRD 2001 - 2005

La mayoría de los entrevistados evalúa negativamente las políticas pos-1989, cuando las compara con las del periodo stronista.

puesto kuepe jeynte apyta (me esfuerzo, pero en mi puesto de siempre me quedo)” revela la frustración de no obtener los resultados esperados del esfuerzo laboral. En otras palabras, para la mayoría de las personas, a nada conduce trabajar más o mejor, si el objetivo es mejorar sus condiciones de vida. También queda la amarga reflexión: “*No se sale más adelante. Ore jaroi-ma ore rykuerame ñeha’a pero che puesto kuepe jeynte apyta* (“Ya estamos en nuestra sopa”, traducción literal; “Ya estamos en el lugar que nos corresponde”, sentido de la expresión) (Grupos Focales 2005 y 2007).

Recapitulando, la primacía de estas vías irregulares de movilidad social en la percepción colectiva impide la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la estatalidad, porque en ellas los valores y la acción se orientan hacia instituciones ilegales y excluyentes, y la corrupción dentro del Estado se fortalece. La lógica del *ore-kuepe* prevalece entre quienes hacen trampas o cometen irregularidades.

Esta percepción se articula con otras: el dinero compra poder político y, a su vez, quienes tienen el poder político pueden enriquecerse ilegalmente, logrando impunidad a través del mismo sistema político. La protección e impunidad otorgadas por el poder o por el dinero permiten reproducir este sistema y re-

fuerzan las desigualdades existentes. Los beneficiarios más visibles de este sistema son los parlamentarios, a quienes se reprocha ocupar la dirección de empresas privadas incompatibles con su función legislativa (PNUD, 2003). De acuerdo a la expresión: “*Uno tiene derechos pero pobrecito del que se anima y habla*” (ODH, Grupos Focales 2005), el sistema legal juega a favor de este entramado, visto como impermeable a las presiones ciudadanas.

Las diferentes percepciones del pasado y del futuro del Paraguay

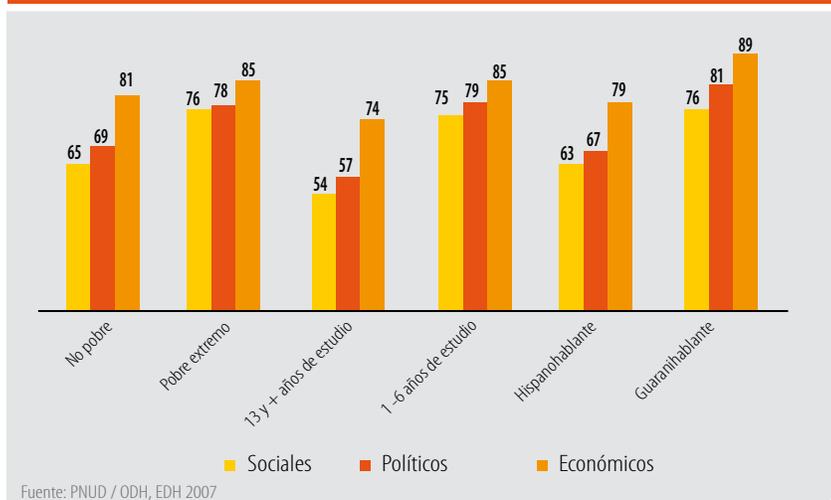
Dentro del imaginario social, importa la evaluación del proceso iniciado en 1989 (la “transición a la democracia”), tanto en sí mismo -democracia versus autoritarismo- como en las políticas destinadas a promover la participación política de las personas y a expandir capacidades y oportunidades, esenciales al Desarrollo Humano. La comparación hecha por las personas entrevistadas (EDH 2006) de los resultados políticos, sociales y económicos del régimen stronista y de la transición, arroja resultados preocupantes para la democracia.

La mayoría de los entrevistados evalúa negativamente las políticas pos-1989, cuando las compara con las del periodo stronista. Entre las opciones “peores”, “mejores” o “iguales”, las califica como peores en los tres ámbitos considerados: político, social y económico. Siete de cada diez personas evaluaron como peores los resultados políticos que incluyen “elecciones limpias y transparentes, nivel de participación en las elecciones y frecuencia de debates”. Igual cantidad de personas evaluaron como peores los resultados sociales, que comprenden “educación, salud y protección social”. Y esa proporción ascendió a ocho de cada diez personas, que ven como peores los resultados económicos, es decir, “ingresos y empleo”. [Ver *Anexo 2.3*].

Estas opiniones varían según la posición ocupada por la persona en el sistema de desigualdades: las que sufren pobreza extrema, tienen escasa educación (1 a 6 años de estu-

Gráfico 2.2

Evaluación de la transición por “peores” resultados (%)



dio) y hablan guaraní evalúan más críticamente los resultados de la transición que las no pobres, con mayor educación (13 y más años de estudio) y son hispanohablantes. En menor medida, también impactan más críticamente en la evaluación el área de residencia rural y la edad: población de 60 y más años. El presente Informe identificó al idioma hablado, el nivel educativo y la condición de pobreza como las variables que estructuraban con mayor fuerza, las percepciones sociales sobre las desigualdades.

Estas evaluaciones negativas erosionan la legitimidad del régimen democrático y estimulan el rechazo a sus instituciones. El desarrollo de la ciudadanía y de la estatalidad resulta igualmente perjudicado, en razón de que se entiende que la democracia, con relación a la dictadura, es el sistema apto para lograr buenos resultados socioeconómicos y políticos.

Tampoco sorprende el escepticismo en las expectativas sobre la situación socioeconómica que espera a las nuevas generaciones. Sin embargo, la esperanza persiste tenazmente. En palabras de un poblador rural: “*Tenemos que probar con gente nueva. Tenemos que mantener la esperanza*” (Grupos Focales 2007). En efecto, 35% de las personas encuestadas piensa que el futuro socioeconómico de sus hijos e hijas será mejor y 36% peor que la situación actual. Pero existen marcadas diferencias por idioma hablado en el hogar, nivel educativo y condición de pobreza. El futuro será peor según las personas pobres, con menor educación y guaraníhablantes en comparación a los no pobres, con mayor educación e hispanohablantes. Asimismo y en menor grado, quienes residen en el área rural y las personas de 30 y más años de edad también poseen menores expectativas con respecto al futuro socioeconómico de sus hijos e hijas. (EDH 2007). [Ver Anexo 2.4].

Es que, en este caso al igual que en el anterior, se anudan idioma, educación y pobreza, a los que se agregan lugar de residencia y edad para visualizar el futuro con mayor o

menor optimismo. El guaraníhablante cuenta con menor escolaridad y es probablemente pobre, en el caso de unir estas características. Por otra parte, las expectativas de personas adultas de 30 años de edad o más, son peores que las de jóvenes de 18 a 29 años, lo cual se debería a que las personas adultas poseen un mayor conocimiento de los riesgos del futuro y serían más conscientes de las limitaciones de su descendencia para encarar el tiempo venidero. Por esta razón, por ejemplo, una persona de Asunción (Grupos focales 2007) expresó: “*¿Sabés cuál es el futuro? Agarrá a tu hijo... y mandale a España, a Buenos Aires.*”

En todos los casos, la conciencia de estas limitaciones estructurales -es decir, menores capacidades y oportunidades- contribuye a una percepción más pesimista. La mayor asimetría se registra según la lengua hablada, en donde quienes se expresan en la lengua subordinada saben que cuentan con menores recursos para enfrentar los riesgos del futuro.

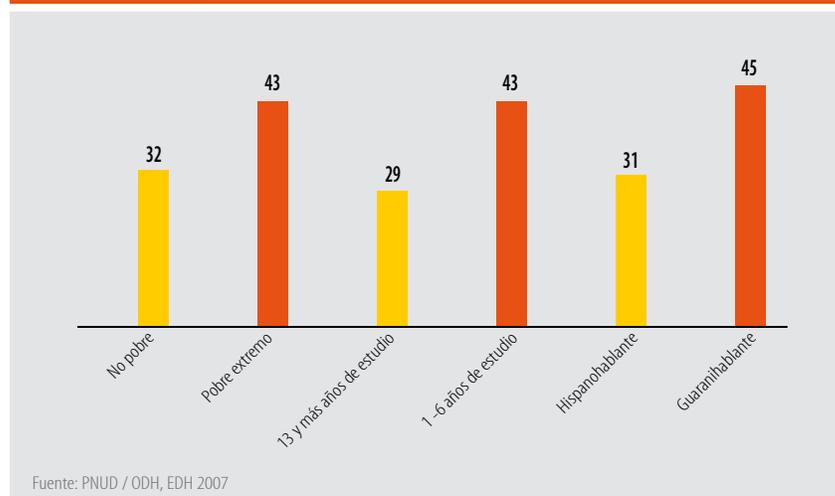
Señales esperanzadoras de cambio

No obstante la persistencia de desigualdades nocivas para la ciudadanía o la estatalidad, y el marcado escepticismo respecto al futuro, se detectan procesos auspiciosos de cambio.

Mediante las luchas de organizaciones feministas y algunas innovaciones en el aparato del Estado, la expansión de los derechos de la mujer y la cuestión de género se integran al discurso político, los programas gubernamentales y los proyectos de las ONGs.

Gráfico 2.3

Visión sobre futuro socioeconómico “peor” de los hijos (%)



Las desigualdades basadas en el origen étnico son primordiales y resultan persistentes, haciendo de fundamento a muchas otras. Ellas fueron producto intencional de una conquista que trasladó la lógica estamental del feudalismo a América.

Sus protagonistas son actores sociales nuevos desde el punto de vista histórico, o con mayor visibilidad y capacidad de incidencia en el presente. Mediante las luchas de organizaciones feministas y algunas innovaciones en el aparato del Estado, la expansión de los derechos de la mujer y la cuestión de género se integran al discurso político, los programas gubernamentales y los proyectos de las ONGs.

Pese a que los programas resultan todavía insuficientes y no todo este discurso se concreta en políticas públicas, existen avances notables en materia de género. En el aspecto educativo, por ejemplo, el porcentaje de mujeres de 15 años de edad o más, que contaba con siete años de escolaridad o más se elevó del 29,9% al 42,2% en el breve lapso de una década (1992-2002).

Por otra parte, una nueva cultura antimilitarista surge con el Movimiento de Objeción de Conciencia, fenómeno posible recién a partir de 1989 y presentado, más adelante en la sección sobre Ciudadanía Civil, como un estudio de caso. Sin considerar a los que evaden el Servicio Militar, la cantidad de objetores en 1999 alcanza la de los conscriptos, y a partir de esa fecha los primeros son ya mayoría. La afianzada cultura militarista -con sus rasgos de violencia y sexismo- está siendo progresivamente cuestionada por la expansión de este movimiento que ya provocó cambios de mentalidades en la población juvenil. Ambos casos -el de mujeres y el de objetores- constituyen “buenas prácticas” de articulación de organizaciones de la sociedad civil y de relaciones de éstas con algunas instituciones públicas.

No debe sobreestimarse, sin embargo, la amplitud de estas transformaciones. Muchos factores que refuerzan desigualdades siguen aislando a las poblaciones pobres o empobrecidas, lo que se hace evidente, por ejemplo, en el acceso a la información y a las tecnologías de comunicación. Según la encuesta de 2002, un 44,4% de la población de mayores ingresos, de 15 años de edad o más, no lee periódicos, porcentaje que salta al 83,5% entre la carente de recursos económicos (20% de la población más pobre). Esta exclusión también funciona en lo que respecta a ver televisión (13,1% de las personas más ricas y 43,6% de las más pobres) y se torna abismal en el acceso a tecnologías de información y comunicación (TICs), tenencia de computadoras personales y acceso a internet.

El caso de las TICs, muestra la envergadura y complejidad de un proceso que pretenda democratizar las oportunidades. No sólo se requiere la posesión del recurso material tecnológico (computadoras, acceso a líneas fijas y servidores, etc.), sino también capacidad y formación para utilizarlo en toda su potencialidad. La falta de estos recursos y capacidades se traduce en lo que hoy se conoce como “analfabetismo digital”, fenómeno que está abriendo brechas crecientes de significativo impacto sobre el presente y el futuro de las generaciones paraguayas, tanto al interior del país, como fuera del país en el contexto mundial más desarrollado.

Construcción histórica de las desigualdades

La desigualdad como proyecto colonial

Las disparidades contemporáneas se originaron en procesos que exceden -en nivel de exclusión, grado de violencia o explotación-

el simple acceso diferencial a activos, capacidades y oportunidades. Se emplea aquí el término desigualdad a efectos prácticos, ya que definir como tal el exterminio de naciones indígenas, el secuestro y violación de mujeres nativas, la esclavitud y/o servidumbre de

indígenas y afroamericanos es anacrónico y carece de rigor. Se trata más bien de rastrear, en procesos históricos de destrucción, sobre-explotación y exclusión, las lejanas raíces de las desigualdades contemporáneas.

Las desigualdades basadas en el origen étnico son primordiales y resultan persistentes, haciendo de fundamento a muchas otras. Ellas fueron producto intencional de una conquista que trasladó la lógica estamental del feudalismo a América, con elementos de cruzada contra nativos infieles. Las diferencias entre españoles peninsulares, criollos, mestizos, indios y otras “gentes de color” -de carácter socioeconómico, político, cultural- gozaron de soporte legal e ideológico durante más de tres siglos.

Sobre la base de la encomienda -que otorgaba a los conquistadores y a su descendencia la posesión de tierras e indígenas - se constituyó la elite paraguaya, dueña de medios de producción, de la mano de obra y, progresivamente, también del poder político. Se estructuraron así las desigualdades de origen económico que refuerzan las demás y persisten a lo largo del tiempo.

La explotación de los nativos incluyó en el Paraguay -como en otras colonias- intensos niveles de violencia: las ordenanzas reales intentaron frenar prácticas usuales de encomenderos como las de azotar y engrillar a los indígenas, o usarlos como bestias de carga o tracción. La servilización de la población guaraní y la apropiación de sus tierras y bienes fueron paralelas al exterminio de naciones “hostiles” a la conquista como los payaguá, mbayá, agaces o guaycurú. A falta de estimaciones fidedignas, algunos datos indican el volumen del exterminio indígena: en 1647, un censo registró apenas un 14% de la población guaraní misionera (Paranáes, Guyráes, Uruguayenses y Tapés) que existía en esa región un siglo antes (Susnik, 1979/80).

“Los cristianos que llegaron ávidos de oro y plata -que no encontraron-, en vez de

explotar la tierra se dieron a explotar al indio. El resultado fue la anarquía, el desamparo, la despoblación, el exterminio. Surgió el espíritu del encomendero que todo lo fincó en la explotación y el sacrificio del natural...”.

J. C. Cháves, 1968

Ligada a la diferenciación étnica, la conquista supuso graves desigualdades de género: las indígenas eran entregadas como botín de guerra a los conquistadores y capturadas en frecuentes ataques (*rancheadas*) a poblados nativos. Esto agravó la alta mortalidad de las poblaciones guaraníes, cuya sobrevivencia dependía del trabajo femenino. Sobre las indígenas, incorporadas con violencia a la sociedad colonial, recayó gran parte del trabajo agrícola y la producción de yardas de algodón, producto de exportación de la época. El doble sometimiento de la mujer indígena -como reproductora y sierva (*serviha*) del conquistador- introdujo complejas brechas de género, étnicas, de estatus social y de servidumbre económica en el seno de la unidad familiar paraguaya.

“Le han quitado por fuerza los españoles a los naturales más de cien mil mujeres e hijas y cuando yo salí <de Asunción> quedarían vivas cuarenta mil de ellas y las demás han muerto por los malos tratamientos que le han hecho”.

Informe del clérigo Martín González, 1575

La lengua guaraní, transmitida por las indígenas a sus descendientes mestizos, religa ambas asimetrías históricas -la étnica y la de género- y persiste hasta nuestros días como indicador de la mayor negación de recursos y oportunidades. La acumulación de desigualdades civiles, políticas, sociales y económicas llega hoy a sus máximos niveles en la población femenina indígena y en la de campesinas guaranihablantes, como sucedía entre

El doble sometimiento de la mujer indígena -como reproductora y sierva (serviha) del conquistador- introdujo complejas brechas de género, étnicas, de estatus social y de servidumbre económica en el seno de la unidad familiar paraguaya.

“Los españoles y encomenderos están tan apoderados y enseñoreados de los indios, que no hay esclavitud ni cautiverio en Berbería ni en galeras de turcos, de más sujeción.”

sus ancestros precolombinos.

Pese a la ausencia de grandes plantaciones o minas, las condiciones de vida y de trabajo de los indígenas en los obrajes de madera y yerba mate y las explotaciones agropecuarias eran extremadamente duras, como en toda la América colonial. En particular, la recolección de yerba mate (principal rubro de exportación del Paraguay en la época) en los montes generaba una alta mortandad de hombres indígenas.

“Los españoles y encomenderos están tan apoderados y enseñoreados de los indios, que no hay esclavitud ni cautiverio en Berbería ni en galeras de turcos, de más sujeción, porque desde que nacen hasta que mueren, padres e hijos, hombres y mujeres, chicos y grandes sirven personalmente en granjerías (...) de los amos, sin alcanzar los pobres indios una camiseta de que se vestir, ni a veces un puñado de maíz que comer, y así se van muriendo a gran prisa”.

Padre Angulo (S.J.) a Toribio de Mogrobejo, Asunción, 1592

“Tiene la labor de aquella yerba consumidos muchos millares de indios, testigo soy de haber visto por aquellos montes osarios bien grandes de indios, que lastima la vista al verlos (...) los indios los acarrear, llevando a cuesta cada uno cinco o seis arrobas <una arroba: 11,502 kg.>, 10, 15, 20 o más leguas <una legua: 5,5 km.>, pesando el indio mucho menos que su carga, sin darle cosa alguna para su sustento. Cuántos se han quedado muertos recostados sobre sus cargas, y sentir más el español no tener quien se la lleve que la muerte del pobre indio!”

A. Ruiz de Montoya, 1639

En ese otro Paraguay fronterizo al de los criollos, el de las Reducciones Jesuíticas, la

tasa de supervivencia fue más alta, al estar los indígenas exentos de encomienda. Desde la expulsión de la orden jesuítica (1767) hasta mediados del XIX, lo que restaba de esta población se convirtió en “paraguaya”, que de allí en más sufriría -como peonaje y campesinado pobre- nuevas formas de desigualdad.

Contrariamente a lo que sostiene la historia tradicional, las rancheadas, saqueos y explotación encomendera sí generaron resistencia de los nativos hasta el siglo XVII. El levantamiento de Pablo y Nazario, el de Oveará, la rebelión de Arecayá, los alzamientos del Guairá, del área circundante a Asunción, de Caazapá y de Yuty, prueban que la instalación de desigualdades no se dio sin cruentos conflictos.

“...los Carios del Paraguay ensayaron simultáneamente distintas vías de acomodamiento y de resistencia. A los intercambios pacíficos de bienes y mujeres, a la amistad fomentada en la ilusión de combatir los mismos enemigos, se sumaron las desertiones y los conflictos (...) ‘Levantamientos’ de grupos enteros que implicaban el abandono de las aldeas y la re-localización posterior en zonas más alejadas (...); ejecuciones aisladas de cristianos que caían por asalto en los tekoá <aldeas> indígenas; negativa a acceder a las demandas europeas de guías y cargadores, de bienes, de mujeres o de servicios; hostilidad hacia los indios colaboracionistas e insurrección armada contra los invasores; o bien tácticas adoptadas individualmente, como la huida al monte, el trabajo a desgano (...) fueron las modalidades más frecuentes de rechazo a la situación colonial...”

Florencia Roulet, 1993

Otra fuente de desigualdad -tras la étnica, la económica y la de género- se delinea a fines del período colonial: el área de residencia. La provincia del Paraguay tuvo un

carácter bien urbano durante casi tres siglos: salvo los indígenas no reducidos, toda la población -del estamento que fuera- habitaba en algunas ciudades criollas, en una veintena de “pueblos de indios” o en las reducciones jesuíticas. Pero desde mediados del XVIII, con las reformas borbónicas, la crisis demográfica indígena y el fin de las misiones jesuíticas, surgen obrajeros o yerbateros asalariados, campesinos tabacaleros, pequeños hacendados y trabajadores con oficios en el interior.

Una población mestiza o de origen europeo ejerce ahora trabajos manuales o produce para el mercado en ámbitos rurales, alejándose de la actividad política de Asunción. “Surge así un nuevo tipo social, de status de español, pero desvinculado de modo permanente de la ciudad y absorbido por las faenas rurales, con lo que pierde influencia y figuración: son los llamados (...) “gente rei”, o “coygua, cada vez más numerosos y extendidos”. (R.E.Velásquez, 1995)

Se extiende el espacio poblado a lo largo del Río Paraguay, en los valles del interior y en los yerbales del nordeste. La asalarización fomentada por el auge mercantil incluye formas semiserviles: el sistema de enganche por deudas se instala para el peonaje de explotaciones rurales, buscando retener coactivamente una mano de obra escasa y aún no sujeta a la disciplina laboral. En este sistema (tienda de raya o enganche por deudas) los patrones adelantan dinero o mercancías al futuro peón, cuyo trabajo pagan luego con “vales”. Forzados a comprar provistas e instrumentos sobrefacturados del almacén de la empresa, los trabajadores no pueden saldar su deuda ni librarse de las duras condiciones laborales.

“Si el comercio conociese sus utilidades se dedicaría a beneficiar la yerba mate y pagaría los peones con plata sin hacerles adelantamientos, con esto (...) la peonada enriquecería; lo que no puede suceder en el día, porque se maneja este negocio

de un modo bárbaro que jamás da de comer ni de vestir a los peones (...) y como jamás salen ni pueden de trampas, se abandonan”.
Félix de Azara, 1904

En sus postrimerías, la sociedad colonial continuaba dividida en estamentos cerrados, con diferentes derechos, privilegios y obligaciones, y con acceso no igualitario a bienes y servicios. Esos grupos tenían lenguas propias, usaban ropas definitorias de rango, y hasta rezaban en templos distintos.

Los dos primeros estamentos (los españoles peninsulares, y en menor grado, los criollos americanos y sus descendientes mestizos) monopolizaban cargos políticos y militares, las encomiendas, la explotación ganadera, de obrajes, yerbales y el gran comercio. Gozaban de libertades y derechos civiles propios de súbditos del reino español, muy disminuidos para las mujeres que, salvo excepciones (las hubo titulares de encomienda), eran excluidas hasta del sistema educativo.

Los “constantes roces entre los nacidos en España y los criollos, y entre los criollos y mestizos, nos pueden dar una idea del desprecio que unos sentían por los otros en escala descendente. Pero, mientras los nacidos en España y los criollos podían detentar los cargos públicos y de responsabilidad, los mestizos se encontraban siempre en estado muy similar al de los indios, aunque legalmente (...) fuesen españoles.”
José L. Mora Mérida, 1973

Pero la población indígena, mayoritaria, oscilaba entre condiciones de esclavitud (yanaconas) y servidumbre (mitayos). Carentes de libertades y de derechos civiles o políticos, hombres y mujeres servían de por vida a sus señores. Su condición humana era apenas reconocida: los documentos de la época llaman a los yanaconas “piezas” o “siervos perpetuos”

“Surge así un nuevo tipo social, de status de español, pero desvinculado de modo permanente de la ciudad y absorbido por las faenas rurales, con lo que pierde influencia y figuración: son los llamados (...) “gente rei”, o “coygua, cada vez más numerosos y extendidos”

La dictadura de Francia y el gobierno de los López atacaron los privilegios de españoles peninsulares, pero sus políticas mantuvieron o agravaron desigualdades coloniales derivadas de la esclavitud, las levas o auxilios de vecinos -requisición del trabajo y bienes de parte del Estado- y la explotación servil de comunidades indígenas

y el trato dado a mitayos frecuentemente lindaba con el de bestias de carga.

En un nivel aún más bajo, estaban los esclavos negros dedicados al cuidado del ganado, al servicio doméstico o a oficios artesanales. Pese a su importancia numérica -negros y mulatos constituían, a inicios del siglo XIX, más del 10% de la población- resta poca memoria de este grupo que sufrió la sumatoria de las desigualdades, y resultó prácticamente exterminado en la Guerra de la Triple Alianza (1865/70).

Libertad, igualdad, fraternidad: la Independencia

En consonancia con principios republicanos, la emancipación de España tuvo inicialmente medidas que implicaban el reconocimiento de algunas desigualdades, como la educación general (para varones) y la liberación del trabajo servil del indígena. Pero pronto el conflicto exterior con las Provincias Unidas del Plata colocó la cuestión de la independencia por sobre la igualdad o la libertad, y los derechos civiles y políticos fueron postergados en nombre de la nación amenazada. Durante la dictadura de Rodríguez de Francia (1813-1840), el principio republicano de igualdad no generó un orden jurídico diferente, y más bien se restringieron varios derechos civiles y políticos.

“En toda sociedad debe haber precisamente una jerarquía en que cada uno se contenga sin salir de la esfera y facultades que les señalan sus puestos y el lugar a que está destinado”.

Rodríguez de Francia al Cabildo, 3.IX.1811

La dictadura de Francia y el gobierno de los López atacaron los privilegios de españoles peninsulares, pero sus políticas mantuvieron o agravaron desigualdades coloniales derivadas de la esclavitud, las levas o auxilios

de vecinos -requisición del trabajo y bienes de parte del Estado- y la explotación servil de comunidades indígenas.

“El dictador (...) había permitido que permaneciese en vigor una vieja costumbre española, la leva (...) según la cual todo trabajador, ganado, carretas e instrumentos (...) podía ser tomado por la fuerza y puesto en requisición para los trabajos del Gobierno. Los militares hacían uso personal de estas levas, y los campesinos no venían a la capital a vender sus productos por miedo a ellas”.
Rengger y Longchamps, 1838

Una crónica de 1820 revela la persistencia de una sociedad estamental y jerarquizada según el origen étnico, el estatus y el rol económico. Ella describe estamentos basados en el poder político y en el área de residencia, pero no incluye a los esclavos ni considera -según el espíritu de la época- la condición diferente de las mujeres al interior de los grupos.

El aislamiento comercial de 1820 a 1840 forzó la re-campesinización de trabajadores asalariados o con oficios, que retornaron a la producción de autoconsumo ante el cierre del comercio exterior. El paso de Colonia a República tampoco supuso políticas de distribución de tierras: las heredadas de la Corona, secularizadas a la Iglesia o expropiadas a los “enemigos de la libertad” pasaron al patrimonio del Estado, por lo que el campesinado debía producir arrendando lotes fiscales.

El auge mercantil de las reformas borbónicas (último tercio del siglo XVIII) sufrió un corte con la independencia, de importantes secuelas sobre el desarrollo tecnológico, la formación de los grupos empresariales y de las clases trabajadoras, y la pérdida de mercado externo. Algunos autores (Williams, 1979) señalan los efectos en el largo plazo sobre la economía y la sociedad (*path dependency* o sendero de la dependencia) de la trayectoria

elegida por el Paraguay al inicio de su existencia independiente.

Si algunas políticas del Dr. Francia tuvieron efectos igualadores “por lo bajo”, con la clausura del mercado exterior sobrevino el empobrecimiento de las elites y una masiva re-campesinización. El modelo mercantilista de “crecimiento hacia fuera” promovido posteriormente por los gobiernos de Don Carlos y Francisco S. López (1841-1870) tuvo efectos más complejos. Se recreó una nueva elite detentadora de bienes y de privilegios, mientras se expropiaban tierras y ganados de la población indígena y se anulaban sus instituciones comunitarias.

En 1844, la ley de administración política reconoce por primera vez el principio de igualdad: “Los hombres son de tal manera iguales ante la ley, que (...) debe ser una misma para todos, y favorecer igualmente al poderoso que al miserable”, y garantiza como derecho político el que ya existía en la Colonia, el de “ser oídos en sus quejas por el Supremo Gobierno”. En los años siguientes el derecho al voto (activo y pasivo) se tornó exclusivo de los hombres propietarios.

Pero estos postulados legales –de por sí muy limitados en términos democráticos– no encontraron eco en las políticas redistributivas. La inexistencia de un órgano judicial independiente vació de contenido la igualdad ante la ley, ella misma no reformada en favor de indígenas o esclavos, que siguieron excluidos de sus beneficios. Bajo el gobierno de los López, el Estado paraguayo reforzó el carácter patrimonial que caracterizara a la dictadura de Francia, aumentando sus bienes y atribuciones.

En 1848 los nativos de veintiún pueblos de indios sufrieron la expropiación de sus tierras y ganados. Un decreto del presidente Carlos A. López extinguió el sistema de comunidades, permitiendo a los nuevos ciudadanos ingresar al ejército. La población indígena, desapropiada de bienes comunitarios, se agregó al peonaje endeudado de obrajes o

yerbales, o al campesinado sometido a aparecería, sistema por el cual el agricultor pagaba al latifundista un arriendo que podía alcanzar la mitad de su cosecha.

En el ámbito urbano, la industrialización desde el Estado (astilleros, ferrocarriles, fundición de hierro, etc.) creó un mundo laboral heterogéneo, que reunía en los mismos sitios de trabajo a técnicos ingleses, obreros asalariados y mano de obra esclava o bajo coacción extraeconómica, como soldados, presidiarios y vecinos en “auxilios”. Esto, sumado al carácter despótico del Estado-patrimonial, postergó la lucha por derechos laborales ya existentes en otras naciones del Río de la Plata.

En 1848 los nativos de veintiún pueblos de indios sufrieron la expropiación de sus tierras y ganados.

Recuadro 2.5

Clasificación de la población (asuncena) en 1820

1º: Miembros del cuerpo político, incluyendo oficiales del Ejército;	6º: Almaceneros, tenderos;
2º: El clero, secular, y regular;	7º: Pequeños propietarios rurales o campesinos de las vecindades de la ciudad;
3º: Abogados, médicos, curanderos y notarios;	8º: Trabajadores libres (incluyendo hombres que trabajan en la navegación fluvial y en los yerbales) y;
4º: Comerciantes;	9º: Indios domesticados
5º: Hombres de posición importante;	
Tomando como promedio cuatro personas por familia, estas clases, desde el punto de vista del número, conforman la siguiente proporción:	
Clase 1ª a 6ª, inclusive	300 familias
7ª clase	500 familias
8ª clase	1.000 familias
9ª clase	700 familias
	2.500 familias, o 10.000 habitantes

Fuente: Robertson, J.P. & W.P., Letters on Paraguay. 1.838/9

Cuadro 2.1

Caída del comercio exterior, 1800 - 1840

Rubros	Años				
	1800	1816	1820	1832	1839
Yerba Mate (toneladas)	2.739	3.624	529	325	113
Cuero (unidades)	4.831	5.644	608	--	918
Tabaco (toneladas)	414	339	359	77	25
Maderas (yardas)	19.084	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en R.A. White, La primera Revolución radical de América. 1.984

El fin de los monopolios estatales y la privatización de tierras fiscales, intrínseca al liberalismo económico, profundizó las desigualdades sociales proyectándolas en el largo plazo.

La prohibición del casamiento inter-étnico e inter-estamental agravó la ya expandida ilegitimidad y el número de hogares mantenidos por mujeres, fenómenos sociodemográficos de origen colonial que persisten hasta la actualidad. La carga productiva y reproductiva siguió recayendo sobre ellas, ya que la mayoría de los hombres trabajaba en lejanos obrajes o yerbales, en el tráfico fluvial o estaba sirviendo en los cuarteles.

“Por lo menos la mitad de la producción agrícola (exceptuada la cría de ganado y la recolección de yerba) estaba en manos de las mujeres. Éstas, por cierto, producían para el propio consumo, pero vendían los excedentes en el mercado o al ejército...”
(B. Potthast-Jutkeit, 1997).

Los derechos políticos se restringieron: a la arbitrariedad del poder autocrático y a la ausencia de un poder representativo permanente (Cabildo o Congreso), se sumaron la falta de libertades civiles y un sistema electoral en el que sólo los propietarios tenían derecho al voto. La ciudadanía política difícilmente pudo desarrollarse en las primeras seis décadas de existencia independiente, cuando la participación política -en constituir, apoyar o cuestionar el poder- era episódica y adoptaba necesariamente formas pre-republicanas (conspiraciones, delaciones, panfletos anónimos, etc.)

La familia presidencial y los altos oficiales del gobierno detentaban privilegios que les permitían, entre otras cosas, usar discrecionalmente los bienes públicos, con lo que nuevas asimetrías se adicionaron a la estamental, aún vigente. La derrota paraguaya en la Guerra de la Triple Alianza provocó el fin de este período, del desarrollo mercantilista desde el Estado y de parte de las desigualdades que perduraban desde la colonia, abriendo camino a la era liberal.

El orden liberal

En la inmediata posguerra, los principios liberales inspiraron la Constitución de 1870, que establecía por primera vez libertades y derechos clásicos como los de “comerciar, de trabajar y ejercer toda industria lícita, de reunirse (...), de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio paraguayo (...), de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa (...), de disponer de su propiedad y asociarse con fines útiles”.

Esta Constitución prohibió la esclavitud y la servidumbre, derogando los privilegios de sangre legalmente vigentes hasta entonces. Sus principios liberales empezaron a inspirar el discurso político y el imaginario social, pero la élite terrateniente prohibió el ejercicio de algunos derechos civiles -como el del libre tránsito- al peonaje rural.

La debacle demográfica de la guerra potenció el rol productivo agrícola de las mujeres y multiplicó su participación en los mercados y en la estiba de frutas en los puertos. La generación de posguerra careció de hogares con jefatura masculina, en lo que cronistas de época denominan ya “el país de las mujeres”. Pero las campesinas no fueron beneficiarias de la colonización agrícola y la participación pública de las mujeres -aquí, como en casi todo el mundo- fue censurada por el orden conservador y patriarcal.

El fin de los monopolios estatales y la privatización de tierras fiscales, intrínseca al liberalismo económico, profundizó las desigualdades sociales proyectándolas en el largo plazo. Entre 1883 y 1885 se vendieron estancias de la patria y montes y yerbales del Estado, dando origen a latifundios y enclaves agroexportadores en los que se expandió el sistema de enganche por deudas. Ocho consorcios acapararon más de un tercio del territorio paraguayo, en detrimento del campesinado que hasta entonces había cultivado en parcelas arrendadas al Estado. Se dio así soporte legal a la grave asimetría entre

campesinos sin tierras y grandes propietarios, que persiste hasta nuestros días.

Carlos Casado del Alisal detentaba en el Paraguay una superficie superior a la de Costa Rica, de 5.625.000 Has. El segundo latifundio era el de la Industrial Paraguaya, con 2.647.727 Has. Le seguían los de Domingo Barthe (1.875.000 Has.); The Paraguay Land & Cattle Company (1.687.500 Has.); la Mate Larangeira (800.000 Has.); Liebig's Extract of Meat (562.326 Has.); Societé La Foncière (502.500 Has.) y la Sociedad Rural Belga Sudamericana (300.000 Has).

Las privatizaciones de tierras ejercieron “una dolorosa influencia sobre el espíritu de los agricultores. Los propietarios les dejan cultivar sus terrenos y construir en ellos sus ranchos, pero esos favores están siempre acompañados de restricciones que les perjudican horriblemente. El dice: si cuando termine de desmontar el terreno y construir una casa, se disgusta el propietario, me expulsará; de este modo, cuando decide construir un rancho, lo hace lo más pequeño posible (...) Tal es la causa de la hambruna de finales de 1886. Si los montes no produjeran naranjas en abundancia, mucha gente hubiera muerto de hambre”.

Norbert Truquin, 1977

Los intentos posteriores de fomentar la pequeña propiedad rural dieron resultados exigüos y se mantuvo la concentración de tierras: en 1921 sólo el 6% de los habitantes tenía título sobre sus parcelas, mientras 163 latifundios detentaban en conjunto 15 millones de Has. de tierras agropecuarias o forestales, de un total de 32 millones censadas. (M. Rivarola, 1993)

El crecimiento económico se basó en enclaves agro-exportadores de capital anglo-argentino o anglo-americano: tani-neras, empaquetadoras de carne, yerbales

y obrajes de madera. Durante la primera guerra mundial y en la década de 1920, este modelo generó un auge económico, pero con escasos efectos redistributivos y en términos de creación de empleo.

La industrialización urbana fue tardía, liderada por inmigrantes (en 1886 el 64% de las empresas estaba en manos extranjeras), con un carácter manufacturero o artesanal (una media de sólo 2,2 empleados/obreros por empresa) que perdura hasta nuestros días. Su desarrollo estuvo coartado por la estrechez del mercado interno y el aislamiento geográfico, y el gran transporte (ferrocarril y navieras fluviales) era controlado por consorcios europeos, americanos o argentinos.

En las vísperas de la guerra del Chaco (1932/5) la población obrera ascendía a unas 80.000 personas, concentradas en la explotación de tanino, carne y yerba mate. Si las condiciones laborales del personal calificado eran mejores en los enclaves (urbes industriales con millares de habitantes) y entre obreros calificados urbanos, las de peones de obrajes, yerbales y estancias mantenían elementos semiserviles propios del siglo XVIII.

La legislación laboral beneficiaba en Asunción a trabajadores del ferrocarril, los tranvías, los teléfonos y la usina de electricidad, asegurando el descanso dominical y la jornada de 8 horas. En tiempos del “Estado mínimo”, renuente a asumir funciones reguladoras en lo social, los conflictos laborales eran tratados usualmente como problemas de orden policial.

El número de escuelas privadas y públicas pasó de 290 a fines del siglo XIX a unas 810 en la inmediata preguerra del Chaco, y el de alumnos y alumnas de 20.000 a 110.000 en el mismo lapso (Archivos del Liberalismo, 1987). Pero dos terceras partes de la población continuaba siendo analfabeta y el sistema educativo prohibía -sin mucho éxito- el uso del guaraní. La desigualdad del sistema educativo afectaba negativamente sobre todo

En 1921 sólo el 6% de los habitantes tenía título sobre sus parcelas, mientras 163 latifundios detentaban en conjunto 15 millones de Has. de tierras agropecuarias o forestales, de un total de 32 millones censadas.

El clima de libertades individuales permitió tanto la organización de diversos sectores (trabajadores, estudiantes, mujeres) que lucharon activamente por sus derechos políticos, civiles y sociales, como el desarrollo de corrientes políticas opuestas al liberalismo.

a la población rural y a la femenina.

A inicios del siglo XX se estimaba la mortalidad infantil en 250 a 280 por mil nacidos vivos y las desigualdades de los servicios de salud eran graves según el área de residencia: de los 150 médicos existentes hacia 1930, sólo una veintena trabajaba fuera de la capital. La tuberculosis y los parásitos intestinales generaban alta mortandad en el interior, cuya población sólo accedía a los “*médicos ñana*” (de hierbas naturales) y a la farmacopea nativa.

Sin grandes cambios de los hábitos reproductivos (escasas uniones legales, alta tasa de ilegitimidad, etc.), las mujeres trabajaban en tareas extensivas de las domésticas: docencia, enfermería, tejidos, perfumería, floristería, mercadeo y estiba de naranjas en los puertos sobre el Río Paraguay. Las expresiones feministas de inicios de siglo -la obra de Serafina Dávalos, periódicos feministas, etc.- se restringían a las clases ilustradas urbanas y no lograron ampliar los derechos civiles, económicos ni políticos de las mujeres.

Paraguay compartió con otros países del Río de la Plata la experiencia de “democracias oligárquicas” durante las primeras décadas del siglo XX, aunque ella fuera a menudo interrumpida por golpes de estado y guerras civiles. Desde 1916, el voto pasa a ser secreto y universal para la población masculina y algunas elecciones (las de 1917, 1927 y 1928) lograron incluso un carácter competitivo.

Este sistema socio-político generaba también desigualdades: la población urbana (incluso los trabajadores organizados) participaba de comicios y el Congreso tuvo en algunos períodos bancadas opositoras. Sin embargo, los derechos civiles y políticos vigentes en las ciudades no regían en los hechos para el campesinado, ni para los peones de obrajes y yerbales. El voto controlado por caudillos y el reclutamiento forzoso en las revoluciones, eran las prácticas políticas reservadas a estos grupos.

Pero el clima de libertades individuales

permitió tanto la organización de diversos sectores (trabajadores, estudiantes, mujeres) que lucharon activamente por sus derechos políticos, civiles y sociales, como el desarrollo de corrientes políticas opuestas al liberalismo tales como el anarquismo, el socialismo, el comunismo, el nacionalismo y el catolicismo conservador. Las centrales obreras apelaban a manifestaciones, a huelgas y al boicot para conseguir o defender sus derechos laborales.

El más excluido de los grupos siguió siendo el indígena -unas cien mil personas, a inicios del siglo XX-, que continuaba careciendo de derechos propios y era considerada infantil o semi-humano. El Estado los dejó a cargo de diversas misiones cristianas y los nativos “monteses” (Kayngúá, Ayoreo, Axé) seguían siendo perseguidos como animales salvajes.

El populismo nacionalista

La crisis del liberalismo coincidió en Paraguay con la guerra del Chaco (1932-1935), cuyos jefes y oficiales impusieron un régimen “nacional-revolucionario” inspirado en el fascismo europeo en 1936. Derogada la Constitución liberal del 1870, clausurado el Parlamento, prohibidos los partidos políticos y sindicatos, las siguientes dictaduras militares reprimieron toda oposición, logrando cooptar diversos movimientos sociales con políticas populistas.

Además de la negación de libertades civiles, se impuso un nuevo orden jurídico que, reconociendo la existencia de desigualdades entre las personas (trabajadores, campesinos, mujeres), daba al Estado funciones interventoras de la economía y la sociedad. La “tregua política y sindical” establecida por estos gobiernos durante más de una década coartaba derechos sociales y políticos. En la misma época, la economía de enclaves entró en decadencia por cambios tecnológicos y de mercado: las tanineras y empaquetadoras de carne liquidaron paulatinamente sus intereses en el país.

Decreto N° 152

“Art. 3°. Toda actividad de carácter político, de organización partidista, sindical o de intereses creados o por crear, de naturaleza política dentro de la Nación, que no emane explícitamente del Estado o de la Revolución identificada con el Estado, se prohíbe, por el término de un año.

Art. 4°. Quedan bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior todas las cuestiones relacionadas con la política social del Estado (...) comprendiéndose en ellas las relaciones y conflictos entre el trabajo y el capital, las organizaciones y necesidades de obreros y trabajadores, como igualmente de los patronos, en forma definitiva”.

10 de marzo de 1936

Se dio aquí otra fase de movilización femenina, cuyas demandas de igualdad fueron recogidas formalmente en la nueva Constitución de 1940, según la cual “Los derechos civiles de la mujer serán regulados en la ley, atendiendo (...) la igualdad de la mujer y el hombre y la diversidad de sus respectivas funciones en la sociedad”. Pero durante varias décadas continuó negándose derechos civiles y políticos a las mujeres, alegando sus “funciones” sociales específicas. El reconocimiento de la desigualdad de género se anulaba así en su misma expresión jurídica.

Reconociendo ciertas desigualdades sociales, la Constitución proscribía la “explotación del hombre por el hombre”, declaraba obligatoria y gratuita la educación primaria, asumiendo como deberes estatales la “regulación de la vida económica y social” y el “cuidado de la salud y la asistencia social”. Un artículo resume el espíritu del nuevo orden jurídico: “Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con un trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia”.

“A veces no hay tiempo ni oportunidad de deliberar... El nuevo Estado tiene que ser de un nacionalismo más neto, dotado de mayor capacidad para realizar la justicia social y para servir de regulador de la vida nacional...”

José F. Estigarribia, 1940.

Los gobiernos del Cnel. Rafael Franco (1936-7), el Gral. José Félix Estigarribia (1939-40) y el Gral. Higinio Morínigo (1940-48) fomentaron la creación de colonias agrícolas, pero debido a su limitada escala, esta política redistributiva no alteró significativamente la concentración de tierras. Se reinstauró el Estado patrimonial (multiplicación de entes estatales, cooptación de sindicatos, distribución de lotes agrarios, crecimiento de la burocracia), sin el correlato del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que acompañó el auge del populismo en otros países de la región.

A mediados del siglo XX, en una nación de 1.330.000 habitantes, el sector industrial contaba con apenas 35.000 trabajadores. Pese a la decadencia de los enclaves, la gran industria seguía centrada en carne, madera o tанино y controlada por el capital extranjero, al que pertenecían todas las empresas privadas de más de 50 obreros y empleados.

Como políticas redistributivas, se establecieron legalmente la seguridad social y el salario mínimo, cuyo pago en especie quedó prohibido. Pero no se aseguró los mismos derechos a las empleadas domésticas, cuyas condiciones laborales apenas han variado hasta el presente. Los precios y salarios fueron regulados mientras se instalaban nuevos Ministerios sectoriales de Salud Pública, Economía, Agricultura, y entes como el Instituto de Previsión Social y el Departamento Nacional de Trabajo. Nacionalizadas las empresas de energía, comunicaciones y transporte, el Estado multiplicó el número de las empresas públicas o mixtas (Flota Mercante del Estado, Compañía Paraguaya de Carnes, Administración Nacional de Electricidad, etc.).

Se reinstauró el Estado patrimonial (multiplicación de entes estatales, cooptación de sindicatos, distribución de lotes agrarios, crecimiento de la burocracia), sin el correlato del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que acompañó el auge del populismo en otros países de la región.

En esta etapa de consolidación del stronismo hubo escasa preocupación por reducir las desigualdades socioeconómicas y étnicas, y más bien se agravaron aquellas derivadas de la opinión y militancia política. La lucha de las sufragistas condujo, sin embargo, a cambios legislativos que permitieron votar a las mujeres desde 1961.

Este crecimiento estatal supuso otras asimetrías sociales. Surgieron nuevas fortunas de administradores de entes, personas ligadas a licitaciones y contratos públicos y a la arbitrariedad en la regulación de precios de productos (por ejemplo, azúcar y carne). Además, el progresivo crecimiento del empleo público benefició sólo a partidarios del gobierno, en una lógica clientelista que fue perfeccionada y expandida en las décadas siguientes.

También resurgieron las desigualdades políticas, ya que el ejercicio de los derechos cívicos fue vedado a los opositores. La guerra civil del 1947 convirtió estas asimetrías en violenta exclusión, con el apresamiento, deportación o exilio de decenas de miles de personas. Contrariando el modelo “acumulativo” (Marshall, 2005) -las sociedades logran primero derechos civiles, luego los políticos y posteriormente, los sociales-, la legislación laboral y agraria paraguaya se instaló mientras se restringían o anulaban derechos civiles y políticos anteriormente asegurados.

En términos de estratificación social, desde mediados del siglo XX la antigua élite económica fue relativamente desplazada por nuevos sectores empresariales y terratenientes, beneficiarios del proteccionismo estatal, de contratos gubernamentales y de la distribución de tierras fiscales, mientras surgía una incipiente clase media urbana, expandida con el crecimiento de la burocracia estatal.

Desigualdades en la era stronista

Aunque durante un breve lapso el Paraguay fue beneficiado por muy altas tasas de crecimiento, durante el tercio de siglo del gobierno del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) se agravaron algunas desigualdades, mientras otras se tornaban sistémicas. Las libertades públicas siguieron coartadas y el Estado patrimonial y clientelista se fortaleció, con la subsiguiente desestructuración de la sociedad civil y de la iniciativa privada.

El stronismo abarcó al menos tres etapas distintas. La primera, de “afirmación del régimen” (1954-1966), desarrolló intensas exclusiones políticas. Se reprimió la disidencia dentro del Partido Colorado y la oposición en el ejército, los sindicatos, el movimiento estudiantil y a los otros partidos políticos. La destrucción de focos guerrilleros completó esta fase represiva, en la que se anuló, controló o cooptó a grupos sociales, partidos e instituciones críticas al régimen.

En esta etapa de consolidación del stronismo hubo escasa preocupación por reducir las desigualdades socioeconómicas y étnicas, y más bien se agravaron aquellas derivadas de la opinión y militancia política. La lucha de las sufragistas condujo, sin embargo, a cambios legislativos que permitieron votar a las mujeres desde 1961.

La segunda fase, de “auge” del régimen (1967-1982), tuvo una política de colonización para descomprimir la presión campesina en la región central del país. En la llamada “marcha hacia el Este” (décadas de 1960 y 1970) se crearon nuevas colonias con miles de lotes agrícolas y el régimen aseguró bases políticas entre el campesinado.

La concentración de tierras disminuyó, aunque no en la medida en que hubiesen permitido los ingentes recursos estatales. Dada la inclusión –ilegal- de jefes partidarios y militares como beneficiarios del programa de reparto de tierras para colonización administrado por el Instituto de Bienestar Rural, se agotaron las tierras fiscales aptas para la agricultura, perjudicando las posibilidades de las siguientes generaciones campesinas de acceder a una parcela propia.

Según el censo agropecuario de 1956, algo menos de la mitad de las explotaciones agropecuarias estaba constituido por lotes de menos de 5 hectáreas, categoría que detenía el 1% del total de tierras agropecuarias. En el otro extremo, las de más de 1.000 Has. controlaban el 86,7% del total de ese territo-

rio. El censo de 1991 registró un leve descenso (8 puntos porcentuales) en la cantidad de minifundios que detentaban igual superficie. Tras un tercio de siglo de reforma agraria stronista, las grandes fincas constituían siempre el 1% del total de explotaciones y seguían controlando el 77,1% de las tierras agropecuarias.

La expansión de la frontera agrícola supuso nuevas violencias contra la población indígena “silvícola” o no aculturada. Si por una parte los nativos se beneficiaron de una incipiente legislación protectora y un primer censo indígena registró la población y condiciones de vida de sus pueblos, prácticas como la captura de Axé, el asesinato de Ayo-reo chaqueños y el secuestro “misionizador” de Totobiegos de silvícolas persistieron hasta fines de este gobierno autoritario.

Desde la Asamblea Constituyente de 1967, gran parte de la oposición se sumó al sistema parlamentario, en la llamada “democracia sin comunismo”. Las mujeres ocuparon un espacio testimonial en el Congreso, pero siguieron excluidas de los otros poderes como el gabinete del Ejecutivo o la Corte Suprema de Justicia.

Disminuyeron algo las asimetrías políticas que afectaban a los partidos opositores tradicionales o a las mujeres, pero se agravaron las que castigaban al campesinado y a grupos urbanos de izquierda: las Ligas Agrarias, los comunistas y miembros de grupos insurreccionales sufrieron severas represiones en esta segunda etapa. El acceso al empleo público, al ejército y a los contratos estatales estuvo ya sistemáticamente condicionado a la afiliación al Partido Colorado.

La construcción de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá coincidió con grandes inversiones en la agroindustria y la construcción, y con el incremento de la “triangulación comercial”, generando altas tasas de crecimiento del PIB en la década de 1970. Este auge no se invirtió en la industrialización ni generó una expansión correlativa de gastos sociales por parte del Estado.

Al contrario, se ampliaron las brechas

entre propietarios de grandes fortunas -surcidas del auge del capitalismo agrario, de licitaciones de obras hidroeléctricas, de contratos públicos y de la corrupción y el tráfico de narcóticos- y sectores sociales carentes de tierra o pobres excluidos del sistema de educación, salud pública y servicios básicos.

Con ayuda técnica y crediticia externa, se expandieron la educación pública y algunos servicios básicos -agua corriente, energía eléctrica, saneamiento-, con fuerte sesgos a favor de la población urbana sobre la rural. Aunque las estadísticas de esos años no consideraban las desigualdades debidas al ingreso, lengua hablada o género, es lícito deducir que también éstas condicionaron el acceso a los servicios públicos.

La economía campesina incrementó la superficie de rubros de renta -algodón, tabaco- pero también se expandieron la agroindustria (trigo, soja) y la producción ganadera intensiva, beneficiadas con el ingreso masivo de capitales extranjeros y el apoyo estatal. En

La expansión de la frontera agrícola supuso nuevas violencias contra la población indígena “silvícola” o no aculturada.

Cuadro 2.2

Efectos de la política del IBR* sobre la concentración de la propiedad rural, 1956 - 1991

Años	% de explotaciones agropecuarias de menos de 5 Has	% de tierras detentadas	% de explotaciones agropecuarias de 1.000 o más Has	% de tierras detentadas
1956	45,5	1,0	1,0	86,7
1981	33,1	0,8	0,9	78,6
1991	37,4	1,0	1,0	77,1

* IBR: Instituto de Bienestar Rural
Fuente: Elaboración propia con base en MAG, Censos agropecuarios 1956, 1981 y 1991.

Cuadro 2.3

Inversión en salud y educación, sobre gasto total ejecutado, 1972 - 1980 (%)

Sectores	Años				
	1972	1974	1976	1978	1980
Educación	13,3	15,0	13,5	14,5	11,0
Salud	3,9	3,4	3,2	3,0	3,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

ausencia de políticas ambientales, en estas décadas se dio una intensa deforestación del área boscosa nacional.

El estatismo se reforzó con nuevos entes públicos (ferrocarril, acero, refinería de petróleo, compañías aéreas) que tenían por función secundaria alimentar el clientelismo, asegurando el apoyo político a través de beneficios económicos. La afiliación al partido gubernamental se tornó condición sine qua non para acceder al empleo estatal, a la membresía de las fuerzas ar-

madas o policiales o ser proveedor del Estado y facilitaba la obtención de servicios públicos, lo que coadyuvó a cimentar complejas desigualdades económico-políticas.

La tercera etapa del stronismo fue de "crisis" (1983-1989), que empezó con la culminación de las obras de Itaipú y los cambios del ámbito internacional (el ocaso de la guerra fría y del apoyo norteamericano a las dictaduras anticomunistas). Crisis que fue, en primera instancia, económica. Atrapado en su lógica y acompañando al crecimiento vegetativo de la población, el Estado continuó adicionando funciones y empleados, mientras caían los ingresos fiscales y los créditos internacionales disminuían.

Entre 1982 y 1992, aumentó de 9 a 16% el porcentaje de la Población Económicamente Activa dedicada a actividades terciarias (muchas de ellas, precarias e informales) en detrimento de la inserta en actividades primarias (cayó de 47 a 37,4% la PEA en actividades agropecuarias). Dada la inexistencia de una industrialización importante, estos cambios supusieron mayores desigualdades de condiciones laborales e ingresos para amplios sectores de la población.

El modelo de crecimiento del stronismo no favoreció a las mujeres, en términos de acceso a recursos productivos (tierra, créditos) ni de empleo, agravado por su bajo nivel de capital humano y la inexistencia de políticas de equidad (restricciones laborales y de manejo de bienes en el Código Civil, exclusión de las políticas agrarias, etc.).

Si las tres etapas del stronismo estuvieron marcadas por la ausencia de libertades y niveles variables de represión, cada una de ellas tuvo sus focos de resistencia, organizados en la lucha por derechos civiles, políticos o sociales. A la contestación política, obrera y estudiantil de los '50, sucedieron las movilizaciones de las Ligas Agrarias, la contestación de la Iglesia y del sindicalismo cristiano, y el movimiento universitario independiente de las décadas de 1960 y 1970.

A mediados de los '80 estalló la disidencia de importantes fracciones coloradas y resur-

Cuadro 2.4 Niveles educativos de la población de 7 años y más de edad, 1972 - 1982 (%)

Nivel/Área	Años	
	1972	1982
Sin instrucción		
Total país	15,3	10,4
Área urbana	8,7	5,9
Área rural	19,7	14,0
Primario		
Total país	72,5	68,5
Área urbana	66,5	57,7
Área rural	76,4	77,2
Secundario		
Total país	10,5	16,9
Área urbana	21,3	29,5
Área rural	3,4	6,8
Universitario		
Total país	1,3	2,3
Área urbana	3,0	4,9
Área rural	0,1	0,2

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Demografía y Sociedad. Análisis de resultados del Censo 1992.

Cuadro 2.5 Hogares con servicios básicos, 1972 - 1982 (%)

Tipo de servicio en los hogares	Años	
	1972	1982
Agua por cañería* (total país)	11,1	20,5
Área urbana	27,6	43,3
Área rural	0,0	1,1
Energía Eléctrica (total país)	17,5	38,8
Área urbana	41,7	75,2
Área rural	1,2	8,0
Pozo ciego o desagüe (total país)	14,3	26,3
Área urbana	33,6	51,3
Área rural	1,3	5,0

* Red privada y pública

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Demografía y Sociedad. Análisis de resultados del Censo 1992.

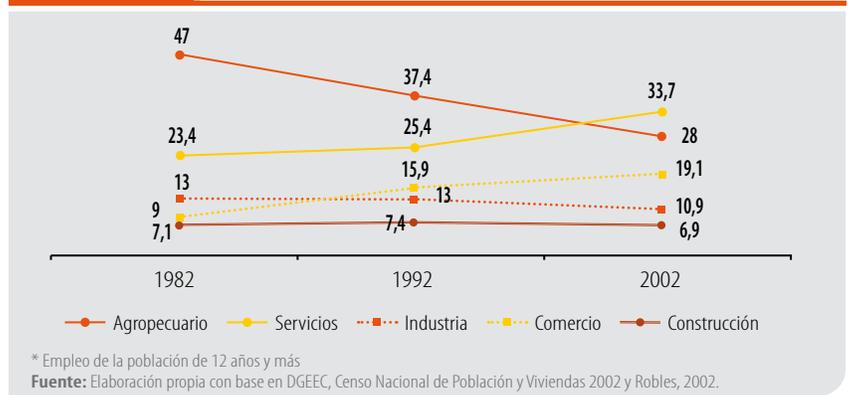
gió el sindicalismo autónomo (Clínicas, Movimiento Intersindical de Trabajadores, etc). También el movimiento de mujeres ligó su renovada lucha por la igualdad a reivindicaciones democráticas, y la dictadura tuvo nuevamente la contestación política de la Iglesia Católica, de gran poder de convocatoria.

La transición democrática iniciada en febrero de 1989 heredó de los regímenes políticos anteriores una economía estancada y una sociedad dividida por complejas y agudas desigualdades. Como ya se señaló anteriormente, con la recuperación de las libertades y la expansión de los derechos cívicos, políticos y sociales, el principio de equidad se incorporó al nuevo orden jurídico, emergió en las demandas ciudadanas, pero se encuentra

aún de manera incipiente o insuficiente en la agenda de las instituciones públicas.

Gráfico 2.4

Estructura sectorial del empleo*, 1982 - 2002 (%)



Conclusiones y desafíos

Las estructuras de desigualdad vigentes surgen y se reproducen en la cultura y en la historia, ámbitos donde intervienen los actores sociales para mantener o transformar dichas estructuras. Entre las múltiples expresiones de la cultura, los imaginarios y las percepciones sociales conducen a las personas a ubicarse en posiciones determinadas, con funciones e inhibiciones propias, y a actuar en consecuencia. Los imaginarios producen modelos a seguir, y llegan a imponer destinos no elegidos. Los *ajaka* (o canastos simbólicos) ubican a las personas y prescriben sus conductas como pobre, guaranihablante y campesino (*ore mboriahu, ore (ava) ñe'è, ore koygua*). Esa cultura impone a menudo el idioma con que una persona debe dirigirse a otras de igual o diferente condición. Las percepciones generan comportamientos específicos. Aquellas que señalan a las vías irregulares como los mecanismos más idóneos de movilidad social impactan negativamente sobre la participación ciudadana y el funcionamiento del Estado.

Cuando los imaginarios sociales prescriben un destino desigual o entienden la corrupción como la vía más apta para el progreso económico individual, no se constituye una ciudadanía con capacidades para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, porque, o el origen de una persona determina culturalmente su destino, o no existe imperio de la ley. Tampoco se fortalece a la estatalidad cuando las personas no participan políticamente como ciudadanos y ciudadanas, o cuando ellas fortalecen, con acciones u omisiones, la corrupción del Estado.

En su devenir, algunas sociedades reconocen y enfrentan sus desigualdades, mientras otras tienden a negar su existencia, pese a su evidente visibilidad. La escasez de registros históricos dificulta reconstruir estos procesos. Recién después de 1989 algunas de las asimetrías más agudas son percibidas como problemas, diagnosticadas e “historizadas” en el Paraguay. Antes de la transición, las interrogantes sobre la existencia y el desarrollo de las desigualdades

eran escasas o por completo inexistentes.

Los protagonistas de la historia paraguaya -hombres y mujeres- construyeron a lo largo de cinco siglos un complejo sistema de desigualdades, en el que se ubicaron y relacionaron entre sí, individual o institucionalmente. Cada período histórico tuvo reordenamientos, reducción de viejas desigualdades y surgimiento de otras nuevas. Este sistema se prolonga en el tiempo a través de símbolos, lenguajes, percepciones y actitudes, y es sancionado socialmente a través de una cultura de la desigualdad.

Los desafíos de la sociedad y el Estado paraguayo frente a esta cultura de la desigualdad implica, por una parte, entender su historia y mecanismos de funcionamiento, y por la otra, desarrollar la capacidad de formular políticas especialmente orientadas a erradicar, de forma gradual pero sostenida, dicha cultura.

Los siguientes capítulos analizan las formas y mecanismos que asume el sistema de desigualdades en el Estado, la ciudadanía y la economía.

Los derechos civiles y políticos
son ejercidos de forma diferenciada
mientras que **la discriminación**
sociocultural también
desigual a la población.

3

CIUDADANÍA CIVIL Y POLÍTICA DESIGUAL Y DISCRIMINACIÓN SOCIOCULTURAL

El ejercicio de la ciudadanía no se da hoy equitativamente en todas las personas, como tampoco se dio en el pasado. Las mujeres paraguayas accedieron recién en 1961 al derecho al sufragio; y hasta la década de 1990, la centralización geográfica del Poder Judicial restringió el acceso a derechos civiles de la población del interior del país. Los regímenes autoritarios impusieron severas limitaciones a la participación política de partidarios de la oposición, e históricamente, tanto los trabajadores urbanos como el campesinado, han sufrido restricciones en su intervención en la vida pública, en su relación con el Estado y con otros actores sociales. Desde 1989 hubo avances indudables en el ejercicio de estos derechos, aunque insuficientes para asegurar el ejercicio de una ciudadanía integral o plena.

Las luchas por la expansión de la ciudadanía constituyen, en última instancia, luchas contra la desigualdad. Se entiende por ciudadanía “un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados, en virtud de su pertenencia a un Estado Nacional” (PNUD, 2004). Los derechos clásicos de ciudadanía se agrupan en tres categorías: derechos civiles, políticos y sociales. Civiles son “los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia”. También abarca el derecho de organización, establecido más tardíamente. Los políticos comprenden los de “participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo”.

Los derechos sociales abarcan “toda la variedad, desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad”. Recientemente surgió un cuarto tipo de derechos que garantizan el ser ciudadano o ciudadana (ejercer las tres ciudadanía antes citadas) en la propia cultura, sin necesidad de renunciar a ella. Ya expandidos casi universalmente los derechos civiles y políticos, son los sociales y culturales los que poseen una función más igualitaria, porque tienden a “hacer menos

El ejercicio de la ciudadanía no se da hoy equitativamente en todas las personas, como tampoco se dio en el pasado.

En Paraguay existe una ciudadanía de baja intensidad... o ciudadanía electoral. Con una ciudadanía simplemente electoral sólo es posible desarrollar una democracia de electores y electoras. Sin embargo, con una ciudadanía integral o activa y plena es posible evolucionar hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.

grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen”, y aseguran el derecho a la identidad cultural y/o étnica. Para el ejercicio de toda esta variedad de derechos civiles y políticos, como también sociales, también es imprescindible fortalecer el capital social, desde la perspectiva de la confianza, asociación y participación de la ciudadanía.

Este capítulo analiza el ejercicio de la ciudadanía civil y política y se tratan algunas discriminaciones culturales vigentes. En los próximos capítulos se analizará el ejercicio de la ciudadanía social.

Caracterización del ejercicio de la ciudadanía civil y política

En Paraguay -como en gran parte de América Latina- existe una ciudadanía de baja intensidad debido, entre otras causas, a la inexistencia o débil desarrollo del Estado de Bienestar, es decir, de un Estado capaz de satisfacer las necesidades fundamentales de la población. Con una ciudadanía de baja intensidad, las personas gozan de las libertades y los derechos políticos que corresponden al régimen democrático; pero muchas de ellas carecen de servicios sociales básicos (PNUD, 2004). A menudo tampoco disfrutaban de ciertos derechos civiles básicos como la protección contra la inseguridad y la violencia policial, o el acceso igualitario a la justicia. Las restricciones propias de la ciudadanía de baja intensidad se acumulan en personas o grupos, según su sexo, área de residencia, zona geográfica, ingresos, etc. Se contraponen a la ciudadanía integral, que implica un ejercicio activo y pleno del conjunto de estos derechos y obligaciones, por todos los integrantes de una sociedad.

A la ciudadanía de baja intensidad se la denomina también ciudadanía electoral, porque se limita al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de las obligaciones de carácter electoral. En Paraguay esta ciudadanía se evidencia, especialmente desde 1989, por la secuencia ininterrumpida de elecciones libres y la ampliación de derechos y libertades políticas. Estos logros no deben subvalorarse: la legitimidad y el fortalecimiento del sistema electoral paraguayo exigieron un gran

esfuerzo de la sociedad civil, de los partidos políticos y del Estado. Pero también existe un abstencionismo creciente y la ciudadanía electoral (afectada ella misma por severas limitaciones) convive con la desigualdad y la pobreza, generando un preocupante descrédito del sistema democrático. Con una ciudadanía autoexcluida o simplemente electoral sólo es posible desarrollar una democracia de electores y electoras. Sin embargo, con una ciudadanía integral o activa y plena es posible evolucionar hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, con sus consecuentes beneficios políticos, sociales, económicos y culturales. Es más, dado el prolongado autoritarismo, stronista y anteriores, una singularidad de la democracia paraguaya, con relación a la región, es que debe ser construida antes que recuperada.

La ciudadanía electoral en Paraguay toma en importante medida la forma de ciudadanía clientelar (de clientela, o clientelista), agudizada en la medida que se profundizan las desigualdades. El clientelismo no incluye sólo a las personas más pobres; en su constitución inciden además factores culturales e históricos. Los ciudadanos -hombres y mujeres- piden “favores” al Estado porque no creen tener derechos, no se sienten portadores de derechos, ni perciben las obligaciones correlativas propias y del Estado. Sin el reclamo de derechos tampoco logran protagonismo social ni político. Las relaciones

clientelares surgen dentro del Estado patrimonialista, caracterizado por la ausencia o el incumplimiento de regulaciones y por la corrupción permitida debido a la discrecionalidad en la captación y la asignación de los recursos públicos.

El Estado patrimonialista se caracteriza por tener un aparato burocrático ineficaz e ineficiente, una identidad asociada -no a la nación- al gobernante y a su entorno, y un sistema legal debilitado por la arbitrariedad y la corrupción. No rinde cuentas, otorga favores a quien quiere, incumple sus obligaciones y es indiferente a los derechos ciudadanos. Tiene origen histórico en el Estado autoritario, expresión política de la arbitrariedad económica, sustentado en la impunidad de la corrupción.

La ciudadanía paraguaya puede caracterizarse como de “pequeño formato”: débil, dependiente y orientada a reclamos y espacios restringidos. Constituye una pre-ciudadanía al carecer históricamente de derechos y desconocer sus obligaciones. En el pasado, su participación pública estuvo más reglada por obligaciones negativas (prohibiciones), que por deberes propios de la convivencia social y política. Esta condición, semejante a la de súbdito, se agudizó en la segunda mitad del siglo pasado. Hubo, sin embargo, organizaciones y luchas por la igualdad que, aunque no asumieran explícita o concientemente este objetivo, propugnaban una mayor justicia social.

La evolución de las formas de ciudadanía no es lineal ni ocurre de forma sistémica: pueden darse avances significativos en la ciudadanía civil o política, mientras hay estancamiento o suceden retrocesos en los derechos sociales o culturales. La historia del siglo XX muestra cómo el logro de la ciudadanía tampoco es irreversible; derechos civiles o políticos que parecían firmemente adquiridos desaparecieron de golpe con el advenimiento de los fascismos y dictaduras.

Los rasgos de clientela que aparecen en el ejercicio de la ciudadanía política no son res-

ponsabilidad exclusiva del Estado. Los partidos políticos -agentes articuladores del Estado y de la ciudadanía- cumplieron un rol clave en el establecimiento, expansión y reproducción de las estructuras de clientela. Este proceso se agudiza con el surgimiento del partido-Estado; o cuando incluso los partidos opositores reproducen, en los espacios de gobierno que obtienen, las prácticas clientelares.

Hoy las demandas ciudadanas cobran forma de reclamos sociales, que abarcan desde la protesta por el abandono de medidas proteccionistas vigentes en el pasado, hasta reivindicaciones nuevas levantadas por dirigentes de movimientos sociales, ya con criterios de ciudadanía. Si antes predominaban las prohibiciones, hoy la ciudadanía comienza a reclamar sus derechos, sin llegar todavía a la suficiente asunción de sus obligaciones.

Algunos factores estructurales restringen el desarrollo de una ciudadanía integral. Primero, la ciudadanía surge y se expande desde las ciudades. Recién en 1992, la población urbana supera levemente a la rural.

Segundo, los trabajadores organizados en sindicatos son quienes reclaman la expansión de la ciudadanía social, pero históricamente la industrialización fue muy débil en Paraguay, con el consecuente bajo nivel de sindicalización de los trabajadores. En el 2007 (EPH 2007), sólo dos de cada diez personas de la población económicamente activa se hallaba en la industria manufacturera o en la construcción, y dos de cada tres trabajaban solas o en unidades productivas pequeñas (menos de 5 empleados u obreros), lo que impide la organización sindical.

Tercero, una ciudadanía activa está relacionada con mayores niveles educativos de la población. La expansión de la cobertura educativa es reciente en el Paraguay, y subsisten grandes desafíos en términos de calidad de la enseñanza. Los avances en este campo requieren tiempo. El promedio de años de estudio de la población de 15 años de edad o más, que era de 6,4 en 1992 (Censo 1992), se elevó en una década a 7,1 años

La ciudadanía paraguaya puede caracterizarse como de “pequeño formato”: débil, dependiente y orientada a reclamos y espacios restringidos.

Una ciudadanía activa está relacionada con mayores niveles educativos.

3

en el 2002 (Censo 2002).

Cuarto, las desigualdades perjudican el desarrollo de la población. En 1991 (año del último censo agropecuario), el 1% de las propiedades detentaba el 77% de la tierra rural. En el 2007, el 40% más pobre recibió sólo el 12% del ingreso total, mientras el 10% más rico obtenía un 40% de dicho ingreso.

Quinto, la clase media ejerce protagonismo en la demanda de derechos ciudadanos, pero este sector es muy reducido en el Paraguay (se la estima en una décima parte de toda la población) y su expansión estuvo ligada al crecimiento del aparato del Estado, lo que limita su autonomía. Fue caracterizada como la “eterna

ausente” de los cambios socio-políticos iniciados en 1989, sometida aún a “la asfixia del clientelismo y del autoritarismo político” (Galeano, 2002).

Sexto, el sistema político condiciona la organización ciudadana. El régimen autoritario reprimió duramente toda organización autónoma de la sociedad (en especial la de sectores más pobres); y aunque los gobiernos pos-1989 redujeron sustancialmente la represión, la expansión de la pobreza y de las prácticas clientelares obstaculizan -e incluso bloquean- el desarrollo de la ciudadanía. En efecto, el aporte de la cultura clientelar legítima y reproduce las desigualdades.

El ejercicio de la ciudadanía civil: avances y obstáculos

El ejercicio de la ciudadanía civil abarca los derechos a la identidad, la asociación, la seguridad y la justicia; que no eran respetados por el régimen dictatorial. Sus avances fueron sustantivos desde 1989, sobre todo en el ámbito legal-institucional, pero la escasa incidencia ciudadana en expandirlos y la insuficiencia de algunos servicios estatales generaron descreimiento social, sobre todo en los grupos más pobres y vulnerables. Como las deficiencias del sector público resultan más graves en lo relativo a la seguridad, se desconfía de las organizaciones socio-políticas (partidos políticos, parlamento u otras organizaciones) que tienen por función canalizar el reclamo de estos derechos. El descreimiento afecta particularmente a la Administración de Justicia, vista como muy permeable a las presiones extralegales de carácter político y económico.

El derecho básico a la identidad

El derecho a la identidad civil comprende la tenencia de la documentación básica, como la partida de nacimiento y la cédula de

identidad. Fue universalizado en Paraguay recién en las tres últimas décadas y su forma más visible es la tenencia de la cédula, requerida para todo trámite público y muchos de los privados. Su expansión obedece a la dinámica socioeconómica y política reciente, más que a la conciencia de las personas acerca del derecho a la identidad y del acceso a otros derechos que permite la cédula.

El proceso se inicia con la inscripción en el Registro del Estado Civil de las Personas del Ministerio de Justicia y Trabajo, y continúa con la habilitación de la cédula de identidad por el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional. La reforma del sistema electoral -y especialmente del Tribunal Superior de Justicia Electoral desde 1994- cumplió una relevante función al fomentar el registro y la documentación de las personas. Pero persisten falencias de las oficinas públicas en la expedición de la cédula de identidad, e inconsistencias en las estimaciones sobre la población documentada. Un reciente informe señala el sub-registro de aproximadamente 600.000 niñas y niños en poco más de una década (Céspedes, 2005).

Recuadro 3.1

La objeción de conciencia al servicio militar

La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO) que rigió hasta la Constitución de 1992, constituye una “buena práctica” del ejercicio de las libertades civiles. Su protagonista es el Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC), que inició sus acciones a mediados de 1994. Gracias a su participación y a coyunturas socio-políticas y culturales favorables, miles de jó-

venes en edad militar de sucesivas cohortes pudieron ejercer un derecho que les estaba vedado en la práctica. Se redujeron así desigualdades históricas, ya que el reclutamiento forzoso afectaba a jóvenes pobres y menos educados, sin medios de evadir el SMO y que soportaban un servicio militar más largo y riguroso, al no acceder al régimen de CIMEFOR abierto a los estudiantes

urbanos de clases media y alta.

Las estimaciones del MOC muestran la sostenida evolución del porcentaje de objetores durante los 90 y la reducción concomitante de jóvenes que cumplían con el SMO en el período 1993-2005. El promedio de evasores alcanzó los dos tercios de jóvenes en edad de cumplir el servicio, en el mismo lapso.

Años	Objetores (%)	Soldados (%)	Evasores (%)	Cantidad de jóvenes en edad de hacer el Servicio Militar
1993	0,0	37,1	62,9	41.127
1994	0,2	37,4	62,4	40.970
1995	3,4	36,4	60,2	42.353
1996	5,0	33,8	61,2	45.356
1997	11,4	30,9	57,7	47.431
1998	11,1	22,6	66,3	57.507
1999	22,6	23,7	53,7	54.728
2000	20,8	21,5	57,7	60.285
2001 *	68,3	10,0	21,7	60.164
2002	16,4	9,1	74,5	60.778
2003	13,6	9,4	77,0	58.847
2004	13,8	9,4	76,8	59.056
2005	13,1	9,3	77,6	59.830
Total (porcentaje)	16,8	20,7	62,5	100.0%
Total (cantidad)	115.486	143.020	429.926	688.432

*El salto entre los años 2000 y 2001 obedece a la salida de fuerzas militares para reclutar por la fuerza a jóvenes en edad de hacer el servicio militar y a la rápida respuesta del MOC en ofrecer alternativas.

Fuente: Estadísticas propias del MOC (2006).

Las transformaciones político-sociales generadas por la participación del MOC obedecen a factores internos y externos a la organización. Entre los internos están:

- la constitución de actores sociales con fuerte coordinación e identidad antimilitar;
- su capacidad de construir un “colchón social” de simpatizantes periodistas, religiosos, parlamentarios, políticos, ONGs, etc., que influyeron desde sus respectivos ámbitos;
- la existencia de organizaciones sociales que se apropiaron del discurso antimilitarista;

- la diversificación de estrategias (legales o mediáticas); temáticas (objeción de conciencia, derechos humanos, género, etc.); acciones (desde conciertos hasta acciones directas no violentas); escenarios (municipal, parlamentario, etc.) y discursos (técnico, racional, legal, afectivo) dirigidos a los diferentes actores y a la ciudadanía.

Entre los factores externos se cuentan:

- el derecho a la objeción de conciencia en la Constitución, la apertura política y de mecanismos institucionales que lo viabilizan;
- el involucramiento de la prensa y el de-

bate/aprendizaje de las experiencias de otros países;

- la escasa adecuación de las FFAA a cambios del contexto de la transición y su posicionamiento como un actor político más, en disputa con otros que buscaban disminuir su influencia;
- el mantenimiento de un Estado débil, de inestable administración, escasa formalización de procedimientos, funcionariado no calificado, corrupción y clientelismo, insuficiente apertura a las demandas ciudadanas (en particular respecto a la reducción de desigualdades y a la participación activa de la ciudadanía).

La asociación permite que mayor cantidad de gente participe, o lo haga con mayor incidencia, lo que constituye un fin en sí mismo y un medio del Desarrollo Humano.

El derecho a poseer una cédula de identidad no está garantizado en el presente a toda la población paraguaya. De acuerdo al censo del 2002, siete de cada diez personas tiene cédula, sin diferencias relevantes por sexo. Las diferencias surgen según el área de residencia: poseen este documento cuatro de cada cinco residentes urbanos, y tres de cada cinco habitantes de áreas rurales.

Parte de las dificultades provienen del requisito previo del certificado de nacido vivo, expedido por las instituciones sanitarias. Si bien transitoriamente se ha obviado este requisito con la Ley No. 3140 del 2007, no todos los partos se hacen en instituciones de salud, y además existen razones culturales (desconocimiento del derecho a la identidad) y económicas: aunque la primera emisión de la cédula es gratuita, existen costos para gestionarla y renovarla que retardan la cedulación. Al no percibirse los beneficios de este derecho, la cédula de identidad se obtiene recién a los 5 años de edad, para la escolarización.

La cedulación cobró carácter universal con el proceso electoral, en una suerte de expansión de la ciudadanía civil “desde arriba”. Este derecho se subordina en determinados casos a la lógica clientelar, cuando los partidos gestionan la documentación para inscribir a sus afiliados en el padrón nacional. La

tenencia de cédula es también requerida para beneficiarse de los programas de protección social o para emigrar, cuestiones que afectan más a los sectores de menores recursos o más pobres. Según la EDH 2007, prácticamente la totalidad de las personas de 18 años de edad o más dispone de cédula vigente; y una de cada veinte la tiene vencida. Quienes más carecen de ella son guaranihablantes, con baja escolaridad (1 a 6 años de estudio) y pobres extremos. Las principales razones aducidas para no disponer de cédula son la lejanía del lugar de expedición, el tiempo perdido en la tramitación y la carencia del certificado de nacimiento, en este orden. Paralelamente, una de cada diez personas afirma no necesitarla.

Un derecho poco ejercido: la asociación

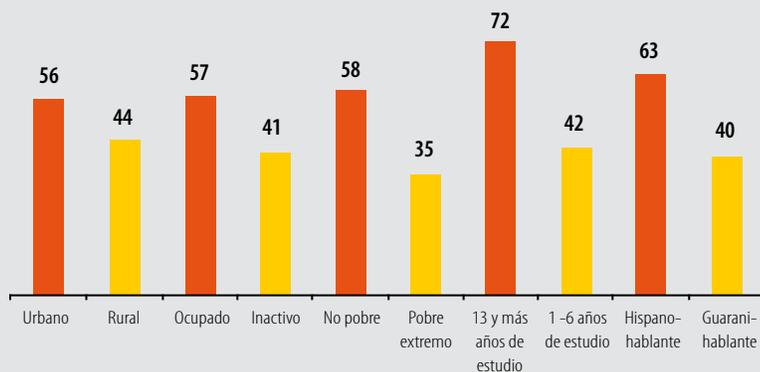
La asociación permite que mayor cantidad de gente participe, o lo haga con mayor incidencia, lo que constituye un fin en sí mismo y un medio del Desarrollo Humano. Favorece el protagonismo social al desarrollar las capacidades en el ejercicio de derechos y libertades, y es el instrumento por excelencia para lograr reivindicaciones civiles, sociales o políticas a través de la participación activa y sistemática en barrios, manifestaciones, huelgas, militancia político-partidaria, etc.

En Paraguay la expansión de asociaciones sociales y políticas data de 1989, ya que anteriormente las expresiones organizativas autónomas eran reprimidas. En consecuencia, los reclamos de organizaciones -no necesariamente nuevas- sociales, culturales o de grupos vulnerables alcanzaron mayor dimensión a partir de la década de 1990. Organizaciones vecinales, de mujeres o sindicales tienen hoy como interlocutores de sus reivindicaciones a las Municipalidades, la Secretaría de la Mujer o la Administración Central, respectivamente.

En la mayoría de los casos, se trata de organizaciones locales, escasas en número, con

Gráfico 3.1

Pertenencia a grupos o asociaciones (%)



Fuente: PNUD/ODH – EDH 2007

débil capacidad de presión y limitada autonomía respecto al Estado y a los partidos políticos.

Más que el temor a la represión, son la pobreza y el desinterés de la gente, por una parte, y la cultura clientelar de los partidos y de la burocracia estatal -reforzada en la medida que aumentan la dimensión y los reclamos de las organizaciones sociales- por la otra, los que obstaculizan el asociacionismo. El desinterés obedecería a cierta desconfianza en los resultados prácticos de la participación. Además, la falta de experiencia y de cultura de negociación dificulta la resolución de conflictos sociales y políticos.

De acuerdo a la EDH 2007, la mitad de la población encuestada pertenece a organizaciones, con mayores diferencias según nivel educativo, idioma del hogar, condición de pobreza, actividad económica y área de residencia, en este orden.

A mayor nivel educativo, más organización; igualmente en hispanohablantes más que en guaranihablantes, por una parte, y en no pobres más que en pobres extremos, por la otra. Lo mismo ocurre entre personas activas en comparación a las inactivas y del área urbana en relación a la rural. La mayor educación permitiría una mayor conciencia sobre los beneficios de la pertenencia a organizaciones para la defensa de los intereses. Asimismo, el mayor nivel educativo se refuerza, usualmente, con la pertenencia al grupo de población hispanohablante. Y a ambas condiciones se suma, además, la condición de no pobreza y de económicamente activa, residiendo en el área urbana.

En contrapartida, las personas menos proclives a organizarse y usualmente sin experiencia organizativa de defensa de sus intereses colectivos, por lo menos fuera de estructuras clientelares, son aquellas con bajo nivel educativo, guaranihablantes, residentes en el área rural, económicamente inactivas y en pobreza extrema. En otras palabras, aquellas agobiadas por su situación de “ignorancia”, dependencia cultural o exclusión económica. El clientelismo constituye un gran obstáculo

al desarrollo de la ciudadanía porque en él las personas no exigen ni ejercen derechos sino que piden y “transan”, o acuerdan, favores y “ayuda” (ayuda) de “arriba”. Entonces, no sorprende que quienes cuentan con estas características, y que precisamente constituyen las poblaciones más pobres y vulnerables, sean los más reacios a asociarse.

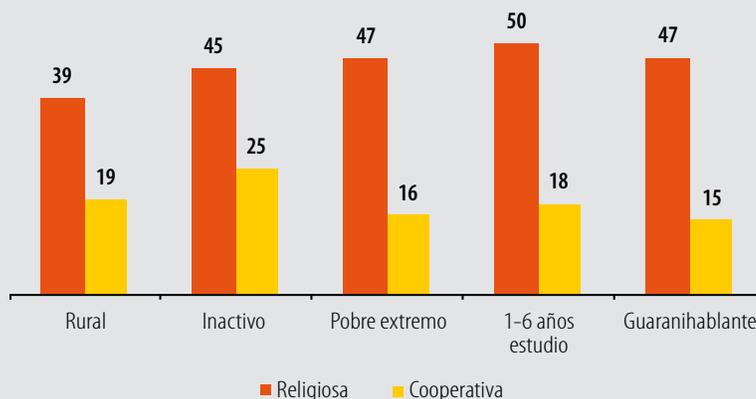
Los resultados de la EDH 2007 confirman la primacía de organizaciones tradicionales, de pequeño formato y ligadas a las necesidades inmediatas, características que constriñen la calidad de la participación ciudadana. Una de cada tres personas pertenece a una organización religiosa y tres de cada diez a una cooperativa; así, ambas instituciones concentran cerca de dos tercios de la participación total. El tercio restante se halla en organizaciones vecinales, político-partidarias y deportivas. [Ver *Anexo 3.1*].

La membresía dentro de organizaciones religiosas -que abarca todos los sectores socioeconómicos- se explica por factores socio-culturales y mayoritariamente se concreta en grupos pastorales y de catequistas de la Iglesia Católica. La pertenencia a cooperativas funciona como el vínculo privilegiado a la economía de autoayuda, y se realiza en un abanico de organizaciones claramente estratificadas según ingresos y otros recursos.

La mitad de la población encuestada pertenece a organizaciones, con diferencias según nivel educativo, idioma del hogar, condición de pobreza, actividad económica y área de residencia.

Gráfico 3.2

Participación en organizaciones principales (%)



Fuente: PNUD/ODH – EDH 2007

Ser miembro de una organización no significa participar activamente en ella... Seis de cada diez personas asociadas manifiestan tener “poca o ninguna participación”.

Esto es, para satisfacción de necesidades básicas en los sectores pobres y con fines empresariales para los medios y altos.

La participación en organizaciones religiosas y cooperativas presenta las más importantes diferencias en contra de los grupos desfavorecidos según nivel educativo, idioma hablado en el hogar y condición de pobreza, en primera instancia, y según condición de actividad económica y lugar de residencia, en segunda instancia. Todo lo cual es coherente con las desigualdades detectadas a lo largo de este Informe.

Quienes cuentan con menos recursos y capacidades tienden a pertenecer a asociaciones más tradicionales, como las religiosas, antes que “modernas”, de índole socioeconómica, como las cooperativas. Esto es, la tenencia o no de recursos y capacidades está relacionada con el tipo de organización a la que se pertenece; pertenencia que, a su vez, influiría sobre las oportunidades socioeconómicas que se posee.

Ser miembro de una organización no significa participar activamente en ella. Las cifras de pertenencia se matizan al indagar el grado de participación. Seis de cada diez personas asociadas manifiestan tener “poca o ninguna participación”, una de cada tres participa bastante o mucho y sólo una de cada

veinte ocupa funciones directivas. Al igual que en los casos anteriores, las funciones dirigenciales son ocupadas preferentemente por personas de mayor nivel educativo, económicamente activas y varones. Asimismo, las personas bilingües tienen mayor liderazgo que las monolingües. En un sentido amplio, el liderazgo debe “cabalgar” vinculando ambos universos culturales para ser reconocido como tal.

Para dos de cada tres personas encuestadas, las razones más frecuentes para no participar en organizaciones son, en este orden, “prefiere ocuparse de sí mismo y de su familia” y “no tiene tiempo”; ambas pueden entenderse como razones de auto-exclusión para beneficio propio. Dos de cada diez sostienen que “para nada sirve participar” y una de cada diez aduce que los dirigentes “sólo buscan ventaja propia”; expresiones éstas relacionadas al desinterés o al desencanto. Si el clientelismo afecta a los asociados, entre los reacios a organizarse predominan la orientación individual-familiar, el descreimiento en la acción colectiva y la desconfianza en la dirigencia.

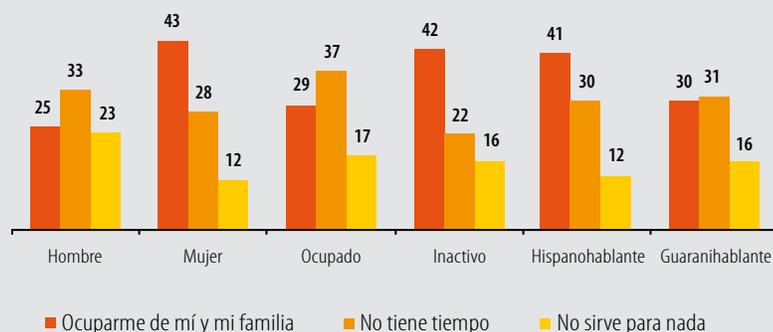
Las desigualdades encontradas -también aquí- según sexo, ocupación y pobreza muestran la coherencia de los perfiles trazados. Las personas con ocupación laboral y los varones explican preferentemente su no participación por “falta de tiempo”, mientras que las de sexo femenino y económicamente inactivas prefieren ocuparse “de sí mismos y de sus familias”, una razón de tipo socioeconómico y de género.

Esta participación débil en términos de calidad y cantidad impone límites al ejercicio de la ciudadanía, e indica, al mismo tiempo, el bajo nivel de capital social, concebido éste como la suma de confianza, normas, valores compartidos y redes que facilitan la coordinación de acciones y mejoran la eficiencia de la sociedad.

La persistencia de un bajo asociacionismo en la transición se explica por el clientelismo del Estado y de los partidos políticos, cuyas estructuras bloquean la expansión de una

Gráfico 3.3

Razones de no participación en organizaciones (%)



Fuente: PNUD-ODH, EDH 2007

El acceso a los medicamentos esenciales es fundamental para el logro de una vida larga y saludable y se refiere al derecho a la salud. En Paraguay, una parte importante de las muertes de las personas se podría prevenir o curar si ellas tuvieran acceso a los medicamentos que normalmente se encuentran disponibles en el país.

Ante la cada vez más limitada provisión de medicamentos por parte del sistema de salud pública y la situación de pobreza de un poco más de la tercera parte de la población, surgen las denominadas Farmacias Sociales como una alternativa que permite disminuir el gasto “de bolsillo” que las personas destinan a este rubro.

Las Farmacias Sociales se originan en Paraguay en la segunda mitad de la década de 1990 a instancia de las autoridades departamentales, locales o de los Consejos regionales y locales de salud. En la actualidad están siendo promovidas por el CIRI. En algunos casos, la iniciativa surge de algún Subconsejo local de salud ubicado en una compañía (subdivisión territorial del distrito o municipio). Los Consejos regionales y locales cuentan con la participación de representantes de la comunidad y buscan canalizar las demandas de salud de la ciudadanía y controlar la gestión de los recursos públicos destinados al área.

La conformación de una Farmacia Social requiere un aporte inicial monetario denominado fondo rotatorio. Dependiendo de las ges-

tiones que realicen los Consejos que tienen la intención de contar con este servicio, los fondos pueden provenir de la gobernación, de la municipalidad o de donaciones particulares.

Cuando ya se cuenta con los fondos se identifica el lugar donde instalar la Farmacia Social. Actualmente funcionan en diversos lugares: municipalidad, casa particular, en un lugar alquilado. Se busca que las instalaciones sean adecuadas, con habitaciones sin humedad y ventiladas para mantener los medicamentos en las condiciones requeridas. Las Farmacias cuentan con una persona responsable que se encarga de la administración y venta de los medicamentos.

La administración implica llevar un control diario del stock, realizar un inventario mensual y efectuar una rendición mensual al Consejo local de salud. Con esta información el Consejo local realiza las adquisiciones necesarias para mantener el stock necesario. Las compras se realizan en coordinación con el Puesto o Centro de salud. No se adquieren medicamentos que están disponibles en estas instituciones, de manera que las Farmacias Sociales complementen, no suplan, la provisión pública de medicamentos.

Las Farmacias Sociales cuentan con una lista de medicamentos esenciales utilizados en la atención primaria de la salud. Esta lista es elaborada por el Consejo o Subconsejo local de sa-

lud a partir del perfil epidemiológico del lugar en que se instala. La lista incluye antipiréticos, antiinflamatorios, antibióticos, antiespasmódicos, antiparasitarios, antianémicos, vitaminas, óticos y cremas dérmicas. Sólo se venden medicamentos con recetas expedidas por los Puestos o Centros de salud públicos, a efectos de beneficiar a los pacientes que recurren a una institución pública de salud y para evitar la automedicación.

Los precios oscilan entre 50% y 60% más bajos que en las farmacias privadas, aun considerando alrededor del 10% de recargo destinado a garantizar el fondo rotatorio y pagar los costos de la administración de la Farmacia Social. El pago de los medicamentos es esencial porque permite la sustentabilidad, la que depende, además, del permanente control y la correcta documentación y administración del emprendimiento. Esta no gratuidad y la transparencia confieren legitimidad y continuidad al sistema.

La primera experiencia tuvo lugar en Itapúa en el año 1996 por iniciativa del Consejo regional de salud conformado por 23 instituciones públicas y privadas relacionadas con la salud. La gobernación de Itapúa proveyó el primer fondo de Gs. 50.000.000 (en su momento US\$ 24.400) a 7 distritos con Farmacias Sociales para la compra y distribución de los medicamentos. Hoy funcionan en el país más de 250 Farmacias Sociales, con un fondo de casi Gs. 1.000.000.000 (hoy US\$ 233.000).

Evolución del sistema de farmacias sociales

	Itapúa	Central	Misiones	Pte. Hayes
Capital inicial	Gs. 50.000.000	Gs. 50.000.000	Gs. 53.500.000	Gs. 63.000.000
Capital actual	Gs. 500.000.000	Gs. 250.000.000	Gs. 100.000.000	Gs. 85.000.000
Farmacias Sociales al inicio	7	s.d	3	7
Farmacias Sociales hoy	113	85	27	42
Número de medicamentos en la lista al inicio	18	44	72	61
Número de medicamentos en la lista al final	76	89	103	102

Fuente: Datos para el año 2007 del CIRI

La ampliación del número y capital de las Farmacias Sociales es una alternativa para que la sociedad civil organizada y los gobiernos central, departamental y local promuevan un mayor acceso a los medicamentos esenciales para la salud, especialmente de las poblaciones de menores recursos y del interior del país. Un desafío pendiente, y urgente, es dar una respuesta a la población en situación de extrema pobreza, por no contar ésta con los recursos necesarios para financiar sus medicamentos, aunque los mismos sean de bajo costo.

Las deficiencias de los organismos de seguridad del Estado, que se hallan en un proceso incipiente de transición de un enfoque de seguridad de Estado a otro de seguridad ciudadana, permiten el incremento de la inseguridad y provocan una creciente percepción de inseguridad; elementos éstos que están alterando los patrones de conducta de la ciudadanía.

ciudadanía autónoma. Si las ventajas colectivas en el largo plazo nacen de la solidaridad o altruismo, elemento central del capital social, en el corto plazo las razones dadas por los paraguayos para explicar su rechazo a asociarse indican las dificultades de acumulación del capital social.

Inseguridad e insatisfacción ciudadana

El incremento de la delincuencia expresa conocidas desigualdades y al mismo tiempo genera algunas nuevas, al afectar diferencialmente a las personas. Las personas de mayores ingresos disponen de recursos para garantizar su protección, como lo ratifica el auge reciente de los servicios de seguridad privada en el país. Está dándose una suerte de privatización de la seguridad ciudadana, que excluye de sus beneficios a las poblaciones de menores recursos. En consecuencia, la mayoría de la población percibe serias fallencias en el cumplimiento de esta función por parte del Estado.

La violencia física es parte central de este problema, que abarca tanto la inseguridad física real como la sensación creciente de inseguridad. Ambas resultan perjudiciales al Desarrollo Humano, limitan las libertades e impiden la formación de capacidades y oportunidades, al restringir -por ejemplo- las posibilidades de desplazamiento para educarse o trabajar en áreas u horarios determinados.

La inseguridad también nace de la violencia doméstica o intrafamiliar, y afecta principalmente a mujeres, niños y niñas. Ella expresa la desigualdad en el seno de la familia y la construcción social de los roles de género, que ubica a los hombres como “proveedores” del hogar en el imaginario social y los dota de mayor poder. Sólo recientemente, la violencia doméstica -esa invisibilizada violación a los Derechos Humanos- cuenta con algunas cifras en el Paraguay. Una de cada tres mujeres casadas o unidas, de 15 a 44 años de

edad, reportó haber sufrido violencia verbal, una de cada cinco sufrió violencia física y una de cada diez, violencia sexual; proporciones éstas mayores en áreas urbanas que en rurales (CEPEP, 2004).

De acuerdo a las encuestas de Transparencia Paraguay (2004, 2005 y 2007) los tres problemas mayores del país son a) desempleo y falta de trabajo; b) delincuencia y falta de seguridad; y c) crisis económica, pobreza y hambre. En estos tres años, la delincuencia-falta de seguridad se ubica en segundo lugar entre los principales problemas del país (Transparencia, 2007). Esa “sensación térmica” de inseguridad conduce a que Paraguay se ubique en el primer lugar en América Latina entre los países donde se puede llegar a ser víctima de un delito con violencia “todo o casi todo el tiempo” y “algunas veces”. Sin embargo, en la ocurrencia efectiva de delitos, se encuentra en séptimo lugar en un grupo de 18 países (Latinobarómetro, 2007). Otro informe reciente reitera que esta discrepancia “es probablemente el resultado del papel central que el crimen juega, así como de la explotación de los temores públicos por parte de los medios de comunicación y de los políticos” (Cavallaro y otros, 2007).

Las deficiencias de los organismos de seguridad del Estado, que se hallan en un proceso incipiente de transición de un enfoque de seguridad de Estado a otro de seguridad ciudadana, permiten el incremento de la inseguridad y provocan una creciente percepción de inseguridad; elementos éstos que están alterando los patrones de conducta de la ciudadanía. El Ministerio del Interior estableció, con la Policía Nacional, el Plan Paraguay Seguro, que enfrenta críticas sobre el tipo de personal empleado y los resultados alcanzados. Estas deficiencias cobran un aspecto más preocupante si se considera la intensa percepción social sobre la complicidad de las fuerzas policiales con las acciones delictivas (CIRD, 2006).

La ley No. 1.600 busca frenar la violencia

doméstica, pero su aplicación no es universal ni efectiva. Sólo uno de cada cinco casos de violencia doméstica es reportado por las víctimas, y los mecanismos institucionales destinados a hacer cumplir esta norma son aún débiles. Para romper las múltiples barreras existentes se requieren mayores investigaciones sobre esta violación de los derechos humanos y una mayor difusión y sensibilización del derecho de las personas a vivir una vida sin violencia.

Aunque constituye una de las funciones clásicas del Estado, la seguridad física de las personas no compete sólo a esta instancia de organización de la sociedad. La cultura de la prevención, que implica el apoyo de las comunidades, es muy incipiente en la sociedad paraguaya. Además, la participación ciudadana en iniciativas de vigilancia comunitaria es muy limitada en extensión, y además motivo de significativas controversias.

En el último quinquenio (2003-2007), dos de cada diez personas encuestadas sufrió violencia en sus bienes personales (robo de teléfonos celulares, joyas, dinero, etc.); una de cada seis en su vivienda; y una de cada diez, en su persona (EDH 2007). Con mayor o menor asimetría, las personas residentes en áreas urbanas, de mayor nivel educativo e hispanohablantes han experimentado mayor violencia que las personas residentes en áreas rurales, de menor escolaridad y guaranihablantes, dado que las primeras usualmente cuentan con más bienes.

Por otra parte, entre las personas que sufrieron violencia, dos de cada diez personas contaban con animales; una de cada diez con vehículo; y menor aún es la cantidad de personas que poseía tierras. Entre los factores que determinan estas disparidades, los más consistentes son el idioma del hogar y el nivel educativo: en todos los casos, quienes cuentan con más recursos y capacidades, muestran haber sufrido mayor violencia.

En busca de protección o justicia ante una eventual violencia, casi la mitad de la gente

acudiría a la Policía, una de cada cinco a la Fiscalía (Ministerio Público) o ante la prensa y, finalmente, una de cada diez “no haría nada”. Es decir, dos de cada tres personas recurrirían a las instituciones pertinentes. En el extremo opuesto, una de cada cuatro personas apelaría a la prensa u omitiría hacer algo al respecto, lo que indica su descreimiento en las instancias públicas responsables de la seguridad y justicia.

También en este aspecto se observan desigualdades: las personas guaranihablantes prefieren apelar a la policía, mientras que las hispanohablantes, a la denuncia ante la prensa.

De quienes “no harían nada” ante una eventual violencia, ocho de cada diez actuaban así porque pensaban que de nada serviría denunciar. Esta desconfianza es más acentuada, nuevamente, en hispanohablantes, es decir, la población con mayores recursos o capacidades y más autónoma en sus decisiones.

Existen factores ligados a la desigualdad que potencian tanto la violencia física como la inseguridad ciudadana. En primer lugar está la impunidad, cuyas causas van desde la no tipificación de los delitos hasta el poder económico o político de las personas sospechadas o acusadas. Por otra parte, el sistema penitenciario, con infraestructura inadecuada, hacinamiento y prolongada retención de personas sin condena, colabora con la “educación” en el delito y la exacerbación de la violencia.

La inseguridad y el temor a la violencia física alteran las conductas de las personas en función de las desigualdades existentes y limitan el desarrollo humano. Estos cambios son nítidamente expresados por las personas afectadas: *“la parte que peor estamos [es] la seguridad ... porque tenemos que andar todos llaveados, ... todos enrejados... estamos ya todos desconfiados...”*. Una víctima de la delincuencia en el interior lamenta las discriminaciones del sistema: *“denuncié y todo lo demás, y mi denuncia jamás llegó a la fiscalía, no llegó a Asunción jamás entonces...”*. (ODH, Grupos

Existen factores ligados a la desigualdad que potencian tanto la violencia física como la inseguridad ciudadana. En primer lugar está la impunidad, por otra parte, el sistema penitenciario.

La mayoría de la gente considera a la escasez de recursos económicos como uno de los principales obstáculos para una mayor igualdad ante la Administración de Justicia.

Focales 2005). A estas expresiones se suma la extendida percepción (nueve de cada diez personas) según la cual el Estado no atiende prioritariamente la seguridad ciudadana de las poblaciones más pobres (EDH 2007).

Administración de Justicia, expansión y desconfianza

La igualdad ante la ley -y por extensión, ante la Administración de Justicia- es intrínseca a la ciudadanía civil y al Desarrollo Humano, al asegurar derechos y oportunidades a todas las personas, sin discriminación alguna. El Paraguay tuvo en la transición una reforma casi total de su cuerpo jurídico -nueva Constitución, Códigos y leyes- y el Poder Judicial inició su proceso de desconcentración, tanto física como institucional, con un plan estratégico implementado a partir de 1997.

Los cambios del cuerpo legal supusieron una sustantiva modernización, mientras la desconcentración (más que descentralización) geográfica de la infraestructura física, de los juzgados y de las fiscalías redujo paulatinamente las desigualdades en el acceso a la justicia para la ciudadanía, acortando distancias y disminuyendo costos. Hasta 1989, el Poder Judicial disponía de seis Circunscripciones Judiciales, en 2005 éstas eran ya quince; lo que supone un incremento del 250%. También el número de jueces -incluyendo Tribunales de Apelación, Jueces de 1ra. Instancia y Jueces de Paz- se duplicó en el mismo lapso: de los 365 que había en 1998, la cifra se elevó a 713 en 2006 (según el Dpto. de Presupuesto del Poder Judicial). Pero la falta de cifras fiables limitan estas reformas; una reciente evaluación recomienda “desarrollar un sistema de estadísticas de gestión para hacer un seguimiento del desempeño, identificar problemas y diseñar soluciones” de este poder del Estado (Banco Mundial, 2005).

La desconcentración de Circunscripciones Judiciales no eliminó todas las barreras en el acceso a la justicia: determinados trá-

mites deben efectuarse necesariamente en Asunción, capital que continúa privilegiada en número de funcionarios judiciales. Según el informe del Banco Mundial (2005), la relación de 10 jueces por cada 100.000 habitantes es superior al promedio regional e incluso al de Europa Occidental y América del Norte. Pero la carga de trabajo se distribuye desigualmente; la mayoría de los jueces recibe escasos expedientes anuales, mientras un grupo debe procesar una cantidad extremadamente alta de casos.

La expansión de los Juzgados de Paz permite una “justicia de proximidad”; y la Justicia de Paz Letrada ofrece una resolución rápida de conflictos, garantizando mayor equidad. Estos juzgados -donde se litigan los juicios de montos reducidos y se hacen intervenciones de urgencia en casos de violencia doméstica- son un espacio abierto a la población de menores recursos, que por la celeridad de los procedimientos, eroga costos más bajos. La duración media de un proceso de Justicia Letrada es de 299 días en el juicio ejecutivo, 315 en el hipotecario y 343 en el ordinario. En los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, estos llegan a 891 en el ejecutivo, 1.223 en el hipotecario, 1.996 días en el ordinario, 951 en el de sucesión y 441 en el de divorcio (INECIP, 2006).

Los Juzgados de Paz también funcionan como una instancia mediadora que evita la judicialización innecesaria de casos, aunque resultan insuficientes ya que los mecanismos institucionales de mediación y conciliación precisan expandirse en el país. De igual forma, las acciones de la Defensoría del Pueblo y especialmente de la Defensoría Pública abiertas a personas de menores recursos favorecen la equidad, aunque su incidencia no llega a compensar las múltiples desigualdades vigentes. Sin embargo, acorde al Plan Estratégico del Poder Judicial 2004-2010, en el gobierno judicial 2007-2008 se presentan tres ejes generales: Justicia cercana a la gente, Justicia transparente y Justicia segura y

confiable. El primero específicamente busca “mayores y mejores mecanismos de acceso para todas las personas [y] en especial para los sectores más vulnerables: mujeres, niños y adolescentes, indígenas, familias de escasos recursos” (Poder Judicial, 2007).

La mayoría de la gente considera a la escasez de recursos económicos como uno de los principales obstáculos para una mayor igualdad ante la Administración de Justicia. Los pobres optan por no litigar, o interrumpen su litigio judicial por los costos que implica. En el 2006, un juicio de disolución conyugal -de común acuerdo- costaba cuatro salarios mínimos y uno de filiación, más de dos. Considerando que el 86% de la población económicamente activa tenía un ingreso per cápita inferior a este salario mínimo (2006), las razones económicas juegan un rol determinante en restringir el acceso equitativo a la Justicia.

La percepción ciudadana señala la falta de integridad de este poder del Estado como otra barrera importante. La Corte Suprema de Justicia es ubicada en el cuarto lugar, y el Ministerio Público en el séptimo lugar, entre las diez instituciones más corruptas del Paraguay (CISNI, 2005). Tres de cada cinco personas sostienen que el Poder Judicial sufre un alto o altísimo nivel de corrupción (CIRD, 2001 a 2005), y tres de cada cuatro encuestados cree posible sobornar a un juez o jueza para conseguir favores o beneficios extraordinarios (Transparencia Paraguay, 2007).

A la pobreza de la gente y la corrupción se suman los factores políticos, que inciden en la contratación y promoción del funcionario (incluyendo ministros de la Corte Suprema, jueces y fiscales), en los procedimientos y en los fallos judiciales. Como en la práctica no existe la carrera judicial, los funcionarios de este Poder no cuentan necesariamente con la idoneidad y experiencia necesarias. El Poder Ejecutivo y el Legislativo intervienen en la selección de la Corte Suprema de Justi-

cia a través de un inestable sistema de “cuoteo” partidario y la integración del Consejo de la Magistratura es también afectada por el proselitismo político.

El Tribunal de Ética Judicial y el Consejo Consultivo fueron instalados en septiembre del 2006. Posteriormente, ante la demanda de la Oficina de Ética Judicial, la totalidad de los 446 magistrados que estaban afiliados a partidos políticos, de los 590 magistrados del país, solicitaron la suspensión de sus afiliaciones político-partidarias durante el ejercicio de sus cargos. Tres de cada cinco magistrados estaban en ese momento afiliados al partido de gobierno (ABC, 2006 c), el Colorado, lo que expone no sólo la partidización de ese poder sino también el sesgo tomado por los nombramientos, ya que esta proporción excede a la del peso electoral de la ANR. El Tribunal y el Consejo producen sanciones éticas. La integración por cuotas partidarias define igualmente al Jurado de Enjuiciamiento, órgano que juzga a los magistrados por mal desempeño y comisión de delitos en el ejercicio del cargo, cuya imparcialidad y eficiencia son hoy cuestionadas: de las 458 sentencias libradas desde su creación hasta septiembre de 2006, 417 fueron de absolución (ABC, 2006 b). Todo esto influye en la escasa confiabilidad de la Administración de Justicia por la ciudadanía, registrada por diversos sondeos de opinión (CISNI, 2005; Transparencia Paraguay, 2004-2005 y CIRD, 2001-2005).

Otro estudio revela la impunidad de las autoridades o funcionarios públicos impunitos por corrupción ante órganos jurisdiccionales asuncenos. Un porcentaje tan alto como el 77% de las 238 personas acusadas entre 2001 y 2003, no fue sometido a juicio y se benefició con la prescripción de sus causas. Las fallas apuntan tanto al Ministerio Público, encargado de aportar pruebas, como al sistema judicial, incapaz de hacer respetar los plazos procesales (UNIDA, 2006).

Nueve de cada diez personas entienden

Nueve de cada diez personas entienden que “raras veces” o “nunca” son iguales “ante las personas que administran justicia”.

En la justicia actúa con fuerza la trilogía de las “P”: plata (dinero) para iniciar o continuar el juicio; plata para corromper funcionarios judiciales o magistrados; y poder político para presionar sobre los procesos judiciales.

que “raras veces” o “nunca” son iguales “ante las personas que administran justicia” (EDH 2007), percepción en la que no se detectan diferencias según sexo, área de residencia, idioma hablado o nivel educativo. Este consenso es coherente con la encuesta Latino-barómetro (2007), que señala que sólo una de cada diez personas en Paraguay considera que todas las personas “tienen iguales oportunidades” ante la justicia, ubicándose el país en el tercer lugar con peor percepción entre los 18 países considerados.

Asimismo, en el grupo de quienes no creen que exista un trato igualitario de parte de las personas que administran justicia, para una tercera parte las causas son de tipo económico, es decir, incapacidad de pagar un abogado, iniciar o continuar un juicio, etc. Otra tercera parte menciona a la corrupción y la mitad de esta última proporción entiende que las razones políticas determinan esta desigualdad. Este conjunto abarca a tres de cada cuatro personas encuestadas (EDH 2007).

En la justicia actúa con fuerza la trilogía de las “P”: plata (dinero) para iniciar o continuar el juicio; plata para corromper fun-

cionarios judiciales o magistrados; y poder político para presionar sobre los procesos judiciales. Esto genera necesariamente conductas de autoexclusión. ¿Qué sentido tiene, para una persona pobre, iniciar un juicio conociendo (o imaginando) sus costos reales y extra-legales? La percepción de una justicia venal puede inhibir a las poblaciones de menos recursos de iniciar o continuar un litigio. La misma indecisión afectaría a las de mayores recursos, pero que carecen de “palanca” política. Esto se ratifica en el análisis por las categorías de desigualdad más relevantes.

La disponibilidad de dinero es un factor determinante de desigualdad ante la Administración de Justicia. Disponer de dinero es más importante, por las limitaciones que implica su carencia, para las personas guarani-hablantes, de baja escolaridad y en situación de pobreza extrema, en comparación a sus pares hispanohablantes, de alta escolaridad y no pobres.

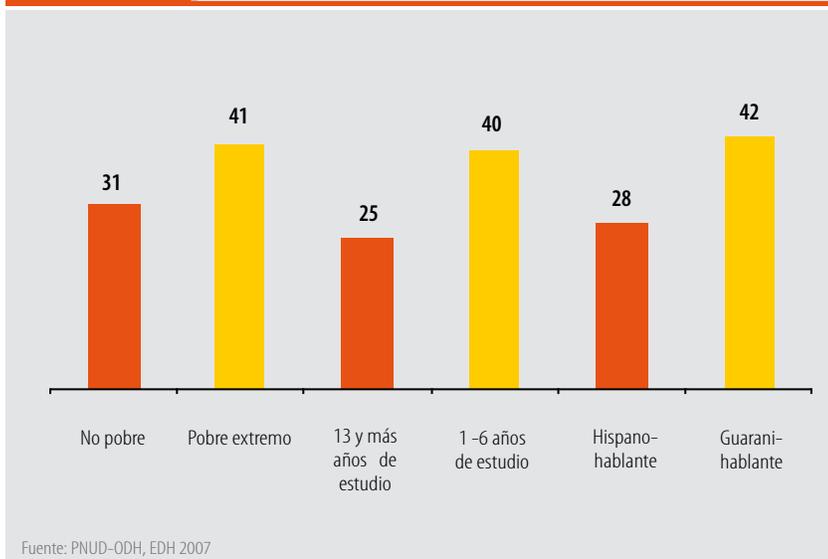
La ciudadanía expresa estas percepciones en su discurso, con una lógica secuencial: a) *no existe justicia para los pobres [porque];* b) *ellos no pueden pagarse un abogado,* y además c) *los delincuentes ricos contratan un buen abogado y pueden comprar al juez y/o al fiscal;* por lo cual d) *la carga [el castigo] recae exclusivamente sobre los pobres,* y en consecuencia e) *no existe justicia en Paraguay.* (ODH, Grupos Focales 2005)

La evaluación del sistema judicial en relación con el de otros países latinoamericanos resulta también crítica. Sólo el 11% de los encuestados cree que existe igualdad de oportunidades de acceso, entre 18 países el Paraguay ocupa el tercer lugar con mayor descreimiento. (Latinobarómetro, 2007)

Finalmente, el derecho ciudadano de acceso a la información pública, entre los derechos civiles, también constituye un derecho pendiente. Comprende los derechos a obtener información, a informar y ser informadas. Se trata fundamentalmente del acceso a las fuentes públicas de información así como

Gráfico 3.4

Desigualdad ante la Justicia según disponibilidad de dinero (%)



a todos los niveles de las políticas públicas. Por una parte, constituye un derecho en sí. Por la otra, constituye un instrumento para el acceso a otros derechos, individual o colectivamente, como por ejemplo en los casos de registros de violaciones de los derechos humanos durante el autoritarismo o de selección o implementación de políticas públicas de vivienda en una ciudad, respectivamente. El acceso a la información pública tiene como objetivos principales favorecer i) la transparencia, ii) la participación ciudadana y iii) la rendición de cuentas. Se encuadra en las características de los gobiernos republicanos como la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la Administración.

De esta forma constituye un derecho ciudadano y una responsabilidad estatal. Inclusive, los funcionarios públicos que hacen efectivo este deber de Estado serían premiados por la ciudadanía con su reconocimiento. En este sentido, se dieron avances relacionados a la información, como por ejemplo la ley 2.051 del 2003 de contrataciones públicas. Sin embargo, la experiencia específica reciente ha sido la ley 1.728 del 2001, que desvirtuó el proyecto original y hasta fue calificada de “ley mordaza”, habiendo sido derogada inmediatamente. El siguiente proyecto de ley “de acceso a la información pública”, también del 2001, finalmente fue archivado en agosto de 2006.

El actual ejercicio de la ciudadanía política, teniendo presente los significativos avances legales, institucionales y de libertades logrados a partir de 1989, es incomparable en la mayoría de sus características con el limitado ejercicio real de la ciudadanía política durante el régimen stronista.

El ejercicio de la ciudadanía política: electoralismo entre el clientelismo y la autonomía

El actual ejercicio de la ciudadanía política, teniendo presente los significativos avances legales, institucionales y de libertades logrados a partir de 1989, es incomparable en la mayoría de sus características con el limitado ejercicio real de la ciudadanía política durante el régimen stronista. La Constitución de 1992 y el nuevo marco legal e institucional (por ejemplo el Código Electoral, la renovación de padrones, y, hasta recientemente, el Tribunal Superior de Justicia Electoral) permitieron competencias electorales “libres y limpias”, sin exclusiones y con mínimas irregularidades, dando fin a las graves exclusiones del pasado.

Según la ley electoral de 1990, los Intendentes antes nombrados por el Poder Ejecutivo son ahora elegidos por voto popular. La Constitución actual incluyó la elección de Gobernadores departamentales, y la de una Cámara (Diputados) con representación departamental, reduciendo las desigualdades del ejercicio de derechos políticos que afectaban a los ciudadanos -hombres y mujeres-

del interior. El preciso cumplimiento de los calendarios electorales también favoreció el desarrollo de la ciudadanía política.

Estos avances innegables en la ciudadanía política no implican un sistema electoral impecable; los cuestionamientos al exagerado “electoralismo” apuntan a los costos y la cantidad de tiempo que insumen las sucesivas competencias electorales, incidiendo negativamente en el funcionamiento del Estado y de la sociedad. Las obligadas internas partidarias, los comicios municipales y nacionales ocupan, en la práctica, dos de cada tres años, excediendo normalmente a los períodos legalmente asignados. Además, a partir de 2007, se ha perdido la confianza en la equidad del TSJE dado el desbalance de representatividad o integración vigente, cuestionándose así a uno de los pilares centrales del proceso democrático paraguayo. Éste, en relación al Cono Sur, tiene la peculiaridad del desafío de construir un régimen democrático antes que en recuperarlo.

La abstención es producto del desencanto ciudadano con la experiencia democrática y el consecuente descreimiento en la utilidad del voto.

Además del “electoralismo” existe una relativa tendencia abstencionista con marcadas oscilaciones, especialmente en los últimos doce años. Éstos también fueron los de las elecciones más confiables por el nuevo TSJE a partir de 1994 con padrones, legislación, juzgados y otros recursos humanos y financieros suficientes. En los últimos dos años, se ha dado una desconfianza creciente en aquél así como en los tribunales electorales partidarios. La abstención es producto del desencanto ciudadano con la experiencia democrática y el consecuente descreimiento en la utilidad del voto. Sin embargo, en contrapartida, en elecciones en donde se ha cuestionado la histórica hegemonía del partido dominante, el Colorado, ha existido una sustantiva alza en la participación. Los resultados del 20 de abril del 2008 -al igual que en 1998- demuestran precisamente este rasgo, así como la solidez institucional del régimen electoral y el fin efectivo de la transición en cuanto a cambio de partido en el gobierno (alternancia) se refiere.

Los estudios de ciudadanía política privilegiaban la cuestión del sufragio, y por extensión la “ciudadanía electoral” (centrada en el ejercicio comicial). El liderazgo es otro tema de interés: qué características se desean del

liderazgo y cómo se lo ejerce en la práctica. Los análisis también indagaban la orientación ciudadana hacia el autoritarismo o la democracia (o al menos, el no-autoritarismo); y estudian el sistema de partidos políticos, con su capacidad de representación, resolución de conflictos y construcción de futuro. La siguiente sección trata de la ciudadanía electoral, el liderazgo ideal, el perfil autoritario o no-autoritario de la ciudadanía, y el tipo de participación en los partidos políticos.

Tensión entre clientelismo y autonomía

En Paraguay el ejercicio del derecho electoral se ha identificado con la ciudadanía política, de la que sólo es una parte. La expresión “ciudadanía integral” o ciudadanía que contempla el ejercicio simultáneo de la ciudadanía política, civil y social, redefine esta ciudadanía, la política, superando el reduccionismo electoralista. Las primeras elecciones con amplia y libre participación -aunque todavía con leyes y padrones del stronismo- se llevaron a cabo en 1989, y el sistema ya totalmente reformado empezó a regir desde las elecciones municipales de 1996.

A partir de ese año, la participación electoral baja tendencialmente pero con marcadas diferencias según se trate de elecciones municipales o generales. En esta última se compite por presidencia y vicepresidencia, titularidad de gobernaciones (departamentales) y miembros de juntas departamentales y parlamentarios (senadores y diputados). La menor participación se da en las municipales del 2006 donde vota la mitad de las personas empadronadas. Por otra parte, en 1996 y 1998 se tiene la mayor participación, ocho de cada diez personas empadronadas, y sin diferencia o brecha significativa entre una y otra. Posteriormente, la tasa de participación en las elecciones municipales es significativamente menor que en las generales. Entonces, el electorado se moviliza fundamentalmente

Gráfico 3.5

Participación electoral en elecciones municipales, generales y brechas, 1996-2008 (%)



cuando se elige a quienes deciden los destinos del país antes que el rumbo de su comunidad. Aunque la municipalidad es la instancia estatal que genera mayores grados de confianza, la percepción de la ciudadanía es que el mayor poder está en el Gobierno Central, junto a la mafia y los partidos políticos (CIRD, 2001-2006).

Tanto en las elecciones generales de 1998 como del 2008, la Asociación Nacional Republicana y el Partido Liberal Radical Auténtico –aliado a otras fuerzas políticas– captaron aproximadamente a nueve de cada diez, y siete de cada diez electores, respectivamente. Los votos nulos o en blanco tuvieron valores marginales. En la transición apareció en reiteradas ocasiones un actor “cuña” entre los dos partidos tradicionales hegemónicos, bajo diversas denominaciones (Asunción Para Todos, Encuentro Nacional, Patria Querida o una heterogénea alianza en las últimas elecciones, la Alianza Patriótica para el Cambio). La escisión del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos, más conocida como UNACE, dejó al Partido Colorado sin la mayoría absoluta que tuvo por décadas. Aun así, el fraccionamiento y la diversidad ideológica de la oposición permitieron a este último mantenerse en el gobierno hasta el 2008.

Sin embargo, el mayor cuestionamiento al bipartidismo histórico, y especialmente al Partido Colorado, se ha dado con los intrusos, o *outsiders*, en la política nacional y en la principal intendencia, la de Asunción. Empresarios o un ex militar o un ex eclesiástico desafiaron al entonces partido de gobierno. La Alianza Patriótica para el Cambio, vencedora en los últimos comicios, representa con mayor amplitud la diversidad de las fuerzas sociales y políticas vigentes.

La opción por el voto cruzado fue posible recién en la transición. Esto es, “cruzar” el voto eligiendo una candidatura como cabeza –presidente, vicepresidente, gobernador o intendente– y otra como cuerpo colegiado –listas parlamentarias o de concejales de-

partamentales o municipales–. Se empleó en forma significativa en las elecciones de 1991, 1993 y 2008, especialmente en Asunción y el Departamento Central. Su menor presencia se debió a la intensidad de las lealtades tradicionales y, sobre todo, al poder de las maquinarias electorales. Esas dos circunscripciones electorales concentran aproximadamente a seis de cada diez personas que viven en áreas urbanas, albergan la mayor parte de la clase media, y cuentan con los mayores recursos educativos y económicos.

El acto electoral oscila entre el clientelismo y la autonomía de acuerdo al nivel de participación ciudadana. A menor nivel de participación, mayor peso del clientelismo determinado por las maquinarias partidarias, la tradición y la pobreza. En contraposición: a mayor nivel de participación, menor peso del clientelismo dado que el voto autónomo gana en incidencia en la medida que se reduce el de las clientelas. Este modo de operar se observa tanto en las elecciones internas de los partidos políticos como en las nacionales (municipales o generales).

En cualquiera de los casos, durante la transición, la lógica clientelar opera mucho antes de la fecha de los comicios aunque en éstos alcanza su mayor expresión. Los efectos del clientelismo sobre la constitución de una ciudadanía integral, son nocivos y la autonomía electoral constituye una de las facetas del tipo de ciudadanía requerida para una democracia de ciudadanos y ciudadanas.

Dada la escasa tradición cívica, un importante segmento de la población de menores recursos educativos o económicos se inscribe en el Registro Electoral mediante la acción del Estado o de su partido político que llega a su lugar de trabajo o domicilio. Asimismo, las personas retribuyen con su fidelidad electoral (fidelidad puesta en duda por los resultados de los comicios del 2008) el empleo obtenido en la burocracia estatal gracias a su afiliación (obligada o espontánea) a un partido político. A partir de 1989, se dio un pro-

El acto electoral oscila entre el clientelismo y la autonomía de acuerdo al nivel de participación ciudadana. A menor participación, mayor peso del clientelismo; a mayor participación, menor peso del clientelismo.

La exclusión del derecho al voto castiga intensamente a la ciudadanía pobre, de menores recursos educativos y de perfil “tradicional” (rural, guaranihablante, etc.); y la sumatoria de estos déficits genera en parte del electorado altos niveles de subordinación.

ceso de incorporación de sectores anteriormente excluidos del sistema político como, por ejemplo, personas pobres o residentes en zonas alejadas o de difícil comunicación.

Sin embargo, el proceso de inclusión o de tránsito a la condición de ciudadanía política, desde esta pre-ciudadanía o condición semejante a la de súbdito, se realiza con mecanismos, en muchos casos, de inclusión partidaria. Ésta casi siempre opera bajo una lógica de clientela antes que de ejercicio de derechos. Por lo tanto, importantes sectores de la ciudadanía, o son pasivos o son más clientes que ciudadanos.

Estas consideraciones explicarían que dos de cada tres personas respondieran: “no hago nada” para que sus opiniones políticas, sugerencias o reclamos lleguen a personas que pueden transformarlas en acciones de gobierno. Asimismo, para seis de cada diez personas que participaron en las elecciones anteriores a la de abril de 2008 y participarían en ésta, su voto está influenciado por su “intuición por quien crea puede hacer mejor su trabajo” o consultas con familiares. (CIRD, 2008)

La exclusión del derecho al voto castiga intensamente a la ciudadanía pobre, de menores recursos educativos y de perfil “tradicional” (rural, guaranihablante, etc.); y la sumatoria de estos déficits genera en parte del electorado altos niveles de subordinación. El día de los comicios, las estructuras partidarias clientelares imponen la “movilización desde arriba”, es decir, el traslado de “sus” electores al local de votación por medio de los operadores políticos.

Dos estudios de caso sobre las elecciones municipales de 2001 (Céspedes, 2006) y el abstencionismo en las elecciones nacionales de 2003 (Morinigo y Lachi, 2006), por una parte, y el análisis del financiamiento de las campañas electorales, por otra, registran esta pérdida de la libertad electoral. Los datos de la encuesta de hogares de 2002 (DGEEC, 2004), que registra la participación de personas de

18 años de edad o más en las elecciones municipales del año anterior, muestran cómo los recursos socialmente valorados -ingreso, escolaridad e idioma hablado- expanden o reducen esta libertad. Uno de los estudios de caso relacionó estos recursos con el ejercicio de la libertad electoral: si votó o no, y en caso afirmativo, si concurrió al local de votación por sus propios medios o fue transportado por un “operador” político, en cuyo caso su voto fue clasificado como clientelar.

Los perfiles construidos con estos cruza-mientos se esquematizan así:

Votaron menos las personas:	Más llevadas a votar las personas:
- de menor ingreso	- de menor ingreso
- de menos años de estudio	- de menos años de estudio
- cualquier idioma en el hogar	- guaranihablantes

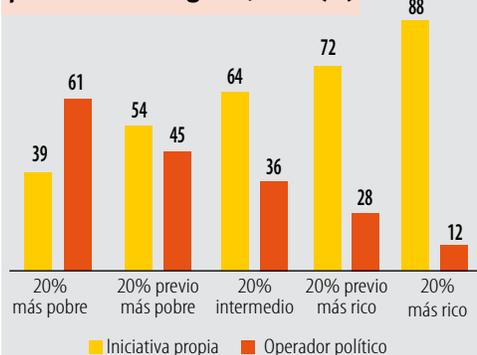
La variable sexo no tuvo impacto relevante sobre estos perfiles de desigualdad, debido a que la movilización electoral se realiza por unidades familiares, en las que existe un relativo equilibrio por sexo. La participación electoral urbana es algo mayor que la rural, fundamentalmente por la mayor cercanía de locales de votación y las facilidades del transporte.

En los referidos comicios municipales, la participación alcanzó un 53,1% (EPH, 2002). Una variable que explica la participación electoral es de naturaleza económica: a mayor abstención, mayor pobreza. Según esta encuesta, votó el 57,9% del sector de mayores ingresos económicos (20,0% más rico de población) y el 44,6% de la población de menores recursos (20% más pobre).

Los recursos educativos impactan recién a partir de una elevada escolaridad: en el 2001 ejercieron su derecho al voto el 49,3% de la población con tres años o menos de estudio aprobados y el 72,3% de las personas con 13 y más años de escolaridad. Considerando que este último grupo constituía entonces la décima parte de la población total,

Gráfico 3.6

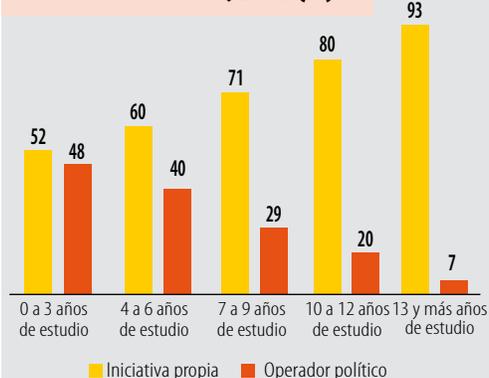
Traslado al lugar de votación por niveles de ingreso, 2001 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC - EPH 2002

Gráfico 3.7

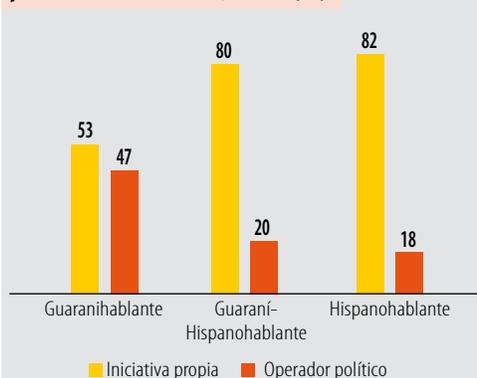
Traslado al lugar de votación por años de escolaridad, 2001 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC - EPH 2002

Gráfico 3.8

Traslado al lugar de votación por idioma hablado, 2001 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC - EPH 2002

la alta participación se verifica en una parte muy reducida de la sociedad.

La “movilización desde arriba” de las personas llevadas a votar expresa el clientelismo político y la pérdida de libertad electoral. En las elecciones municipales del 2001, la tercera parte (32,5%) del electorado efectivo fue movilizada por aparatos partidarios. Sus operadores actúan con listas -por barrios y manzanas- de las personas, a las que “acarrear” mediante promesas, prebendas o amenazas con una flota de vehículos identificados por listas. La dependencia crece en función a la pobreza: son llevados a votar tres de cada cinco electores pobres, y aproximadamente uno de cada cinco electores ricos. El poder de los vínculos clientelares funciona entonces “en los de abajo y en los de arriba”, por razones distintas; en aquellos por necesidad, en éstos por conveniencia. Otras expresiones importantes del clientelismo se refieren a la tradicional “compra de cédula” que impide votar y asegura la exclusión de votos de las listas opositoras, y la presión ejercida a los funcionarios públicos para votar -con sus familias- a favor de determinadas listas sin que necesariamente sean llevados a votar.

La influencia de los operadores políticos es más alta sobre electores de menor escolaridad, y a la inversa, a mayor nivel educativo hay tendencia a mayor autonomía (ir a votar por iniciativa propia). En esas elecciones fueron trasladados por los aparatos partidarios casi la mitad del electorado con tres o menos años de estudio; y sólo un 7,3% de personas de 13 o más años de escolaridad. La comparación de estas proporciones muestra que la educación juega un papel más preponderante que el ingreso en la autonomía electoral.

Por último, el nivel de participación también varía según el idioma hablado en el hogar. Una de cada dos personas guaranihablantes es llevada al local electoral por operadores políticos. En cambio, una experiencia similar sólo ocurre en una de cada cinco

La “movilización desde arriba” expresa el clientelismo político y la pérdida de libertad electoral. En las elecciones municipales del 2001, la tercera parte (32,5%) del electorado efectivo fue movilizada por aparatos partidarios.

Pero en las relaciones clientelares también los candidatos a cargos electivos, hombres y mujeres, dependen de otras personas que están “más arriba”: sus financistas privados y partidarios. Se estructura así una cadena ilegal e informal de influencias políticas y económicas.

personas hispanohablantes o que se manejan en ambos idiomas. Las diferencias de participación electoral entre grupos lingüísticos existe; la libertad electoral de las personas guaraníhablantes resulta más vulnerable que la del resto de la población.

Con respecto a las elecciones generales del 2003, un estudio sobre abstencionismo de ese año también presenta informaciones relevantes sobre la autonomía electoral o clientelismo en términos de traslado al lugar de votación por operadores partidarios el día de las elecciones. Este clientelismo se presenta incluso antes del momento de las votacio-

nes, en el mismo proceso de inscripción ante la Justicia Electoral (*a mi casa o trabajo fue gente de mi partido para inscribirme*), aunque en considerable menor proporción. El registro electoral también presenta desigualdades como, por ejemplo, según el nivel educativo. La mayor autonomía en la inscripción se da entre las personas con nivel universitario. Al igual que en el caso del ejercicio del voto, la diferencia se tiene recién en este nivel educativo, los dos previos no ofrecen asimetrías.

Sin embargo, el clientelismo se da con la “movilización desde arriba” (“mi partido viene a llevarme con un transporte”) el día de las elecciones que, en este caso, se muestra según la distancia hasta el lugar de votación; contrario a quienes lo hicieron por sus propios medios (“a pié” o “con mi auto” o “con un transporte público”).

A medida que aumenta la distancia al lugar de votación también se incrementa el peso de la movilización clientelar; va desde una de cada veinte personas que viven a menos de dos cuadras del lugar de votación hasta casi la mitad de los votantes cuando la movilización implica su traslado a otro pueblo.

El clientelismo político-electoral se basa en la pobreza material de “sus” movilizados, es decir, en la dependencia de “los de abajo”. Pero en las relaciones clientelares también los candidatos a cargos electivos, hombres y mujeres, dependen de otras personas que están “más arriba”: sus financistas privados y partidarios. Se estructura así una cadena ilegal e informal de influencias políticas y económicas: las poblaciones pobres están subordinadas a los partidos que distribuyen recursos a cambio de votos, y las candidaturas dependen a su vez de fondos extra-partidarios y partidarios. Así, “los candidatos no pueden solventar por sí mismos los gastos de campaña electoral y necesitan de aportes externos [Éstos] pueden venir esencialmente de tres direcciones: de los partidos (y de sus movimientos internos), de los amigos y

Gráfico 3.9 Forma de inscripción de votantes en el padrón electoral del 2003 según nivel educativo (%)

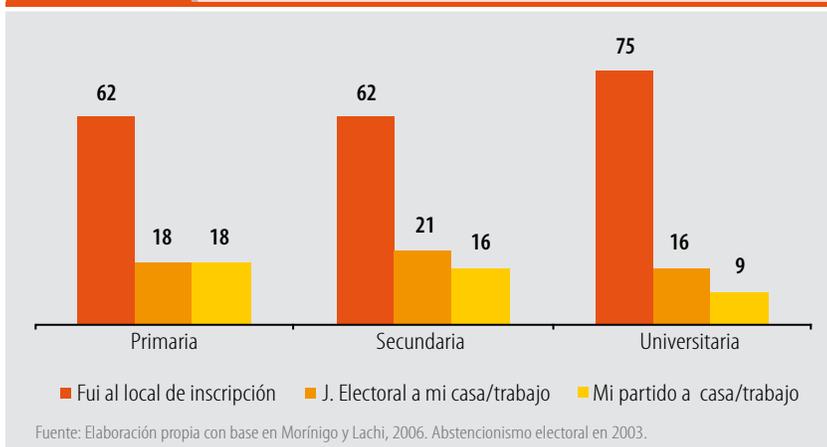
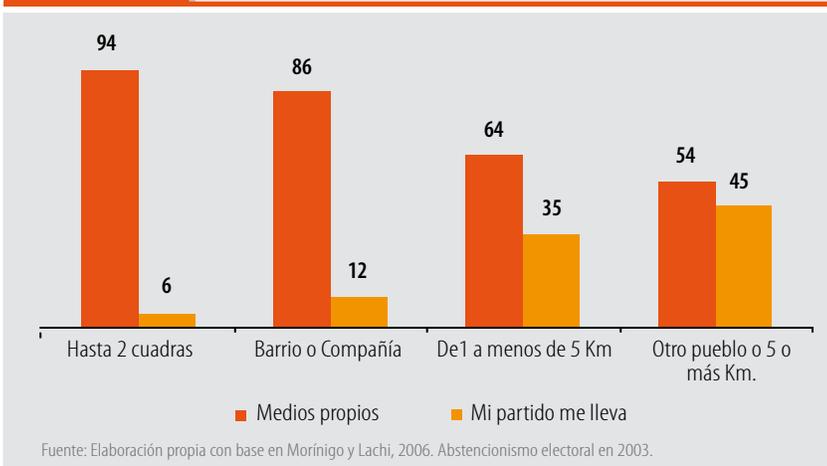


Gráfico 3.10 Votación por medios propios o “desde arriba” según distancia al lugar de votación, 2003 (%)



de los padrinos políticos o empresariales.” (Lachi, 2005).

El clientelismo es propio de sociedades tradicionales porque reconstruye una cierta forma de comunidad, un *ore* (solamente nosotros) político basado en el intercambio de lealtades por favores. Este “nosotros” asocia múltiples actores: “el candidato necesita de un personal político de campo: el operador político, un profesional de la política, caudillo de su comunidad, que se vuelve el eje central de su campaña electoral. A través de los operadores políticos los candidatos pueden construir su red de promesas, de ayuda, de favores, satisfacer las expectativas del electorado más pobre (...) por medio de la entrega de dinero y de servicios: pago de facturas atrasadas de la electricidad o agua, atención médica, medicamentos y otros, empezando así a construir aquella red de obligaciones morales recíprocas ... [y] las promesas que el candidato puede hacer para asegurar la adhesión a su proyecto electoral y que serán llevadas a cabo en caso de victoria, como: puestos de trabajo en instituciones públicas, ayuda económica, reducción o exención en el pago de tasas e impuestos y otros.” (Lachi, 2005).

De acuerdo a la EDH 2007, cerca de dos de cada tres personas encuestadas votó en las elecciones municipales del 2006. También se registran desigualdades en la participación según grupos de edad, nivel educativo, situación de pobreza y actividad económica. La población con mayor nivel educativo, mayor bienestar socioeconómico y ocupada económicamente tiene mayor participación política.

Sin embargo, la sustantiva diferencia se halla entre los grupos de edad. Sólo la mitad de las personas jóvenes (18-29 años) votó en comparación a tres de cada cuatro de las de mediana edad (30-59). La desafección política es particularmente aguda entre jóvenes porque la democracia se ha mostrado insatisfactoria, mezquina (principalmente en cuanto a empleo e ingresos y oportuni-

dades) con esa franja etaria. Si bien cuentan con mayores niveles educativos, los mismos en muchos casos no se corresponden con las exigencias del mercado laboral.

También la EDH 2007 indagó entre quienes votaron si vieron o se enteraron de irregularidades en el acto comicial. Seis de cada diez personas respondieron afirmativamente. De éstas, cuatro de cada diez mencionaron la oferta de dinero, especies o de favores a cambio de votos; y dos de cada cuatro, las promesas de conseguir empleos por el voto. Las personas jóvenes y más educadas (con 13 o más años de estudio) percibieron con mayor intensidad las irregularidades.

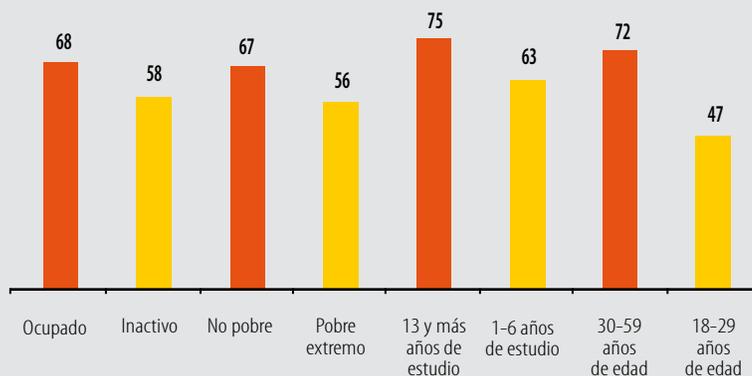
A las personas que se abstuvieron de votar (cerca de cuatro de cada diez) se les inquirió sus razones. Tres de cada diez personas dijeron sencillamente que “no le interesó”, tres de diez que no estaban inscriptas en el padrón y una de diez que no confiaba en “la persona que se candidató”. En forma explícita o implícita, tres de cada cuatro personas que no ejercieron su derecho al voto tomaron esta decisión por desinterés y desconfianza, aunque aduciendo algunas razones de tipo legal.

Según la EDH 2007, ocho de cada diez personas respondieron que de alguna forma participan en el ámbito político. Las personas

Ocho de cada diez personas respondieron que participan políticamente de alguna forma. De estas personas, ocho de cada diez lo hacen únicamente con el voto.

Gráfico 3.11

Votó en las elecciones municipales del 2006 (%)



Fuente: PNUD/ODH - EDH 2007

Finalmente, el perfil del liderazgo político deseado es predominantemente pragmático y de logros antes que autoritario o improvisado.

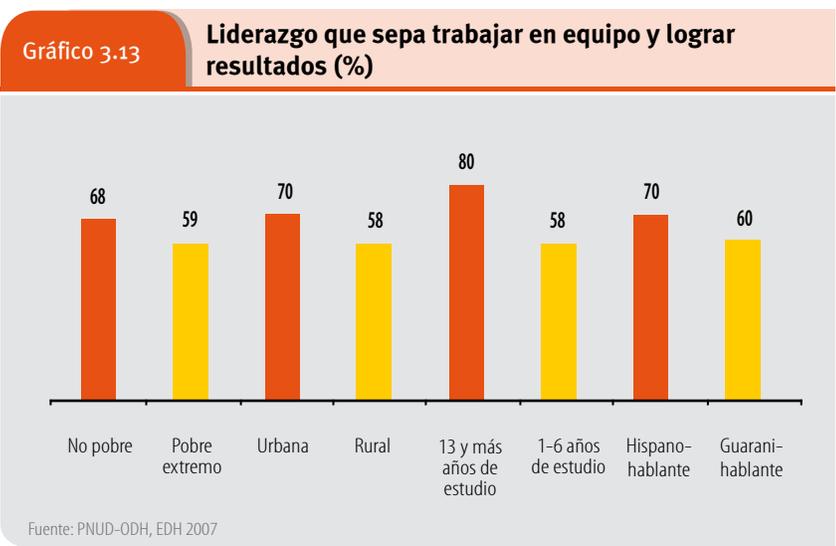
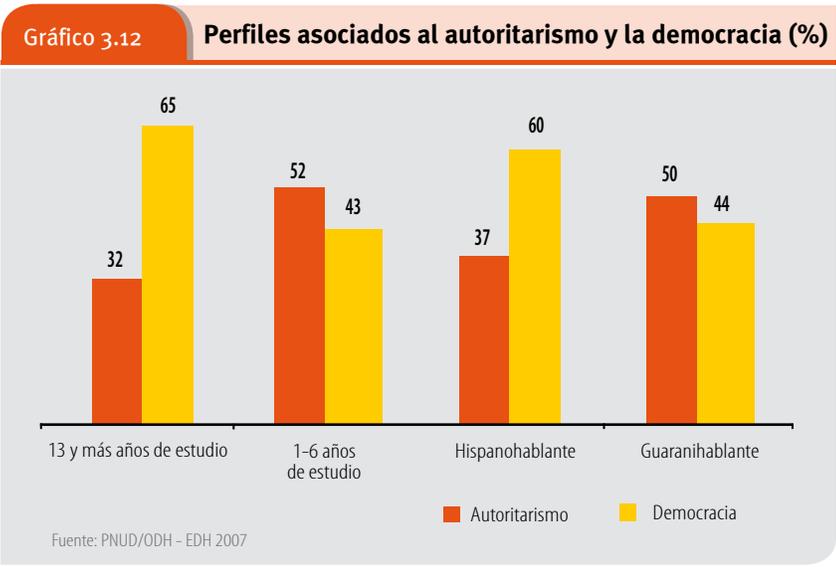
jóvenes (18 a 29 años) y las económicamente inactivas son las que menos participan, especialmente las primeras: participan seis de cada diez jóvenes y nueve de cada diez de mediana edad (30 a 59). Por otra parte, de quienes participan, ocho de diez personas únicamente lo hacen con el voto. Sólo una de cada diez personas también asiste a reuniones de su partido o movimiento, porcentaje que contrasta con el muy alto nivel de afiliación del electorado paraguayo. La participación política, en la lógica clientelar, se circunscribe entonces a depositar el voto (a menudo, trasladado por operadores), sin interés en la actividad político-partidaria ni en las campañas electorales.

Mínima mayoría de “solución democrática” y predominante liderazgo pragmático

Con el propósito de configurar un perfil de las actitudes políticas del presente y las opciones de futuro, la EDH 2007 indagó sobre i) calificación de los resultados socio-políticos y económicos desde 1989; ii) opción por un gobierno autoritario como solución temporal a los problemas del país; y iii) cualidad que debe tener el líder político. La baja calificación de los resultados del proceso de transición –analizada en el capítulo sobre Cultura e historia- contribuye a restarle legitimidad y eficacia al régimen democrático electoralista vigente. La opción autoritaria resultó minoritaria pero muy alta y está vinculada a la crítica evaluación de la transición. Finalmente, el perfil del liderazgo político deseado es predominantemente pragmático y de logros antes que autoritario o improvisado.

Ante las alternativas planteadas de democracia versus un gobierno fuerte y autoritario “que suspendiera temporalmente los derechos y libertades democráticas” para solucionar “los graves problemas del país”, un poco menos que la mitad de las personas se inclinó por la opción autoritaria, mientras que un poco más de la mitad por la no-autoritaria que se denomina, para facilitar la comparación, democrática. Este nivel de aceptación de la opción autoritaria es similar a la encontrada por el Latinobarómetro en el 2005. Pero lo alarmante son las estadísticas que señalan que entre 1996 y 2005 la preferencia por un gobierno autoritario, en oposición al democrático, subió de 26% a 44% (The Economist, 2005).

Las desigualdades de condiciones de vida y las herencias culturales inciden en las preferencias políticas. La menor escolaridad y la condición de guaranihablante explican la preferencia hacia salidas autoritarias. Sin embargo, la orientación hacia la democracia es mucho más marcada en quienes cuentan



con más escolaridad y son hispanohablantes. Al igual que en otros casos, el idioma hablado incide más que la condición socioeconómica, el nivel educativo o la residencia. Estas actitudes se originan, entre otros factores, en las fallas de la estatalidad y en los pobres resultados de los gobiernos de la transición, que afectan negativamente a la población más excluida de los beneficios del ejercicio de una ciudadanía integral.

El perfil del liderazgo deseado es consecuente con la baja calificación de la transición, por lo cual prima abrumadoramente la preferencia por un líder pragmático “que sepa trabajar en equipo y lograr resultados”, opción elegida por dos de cada tres personas encuestadas. La preferencia por un líder autoritario (“que sea fuerte y sepa mandar”), o reactivo (“bombero” “que resuelva todos los problemas que se le presenten”), es significativamente menor. Esto indica que el proceso de transición, a pesar de sus debilidades, ha tenido ciertos efectos positivos en las exigencias democráticas de la gente en términos del tipo de liderazgo que prefiere. [Ver *Anexo 3.2*].

Al igual que en el caso de la preferencia autoritaria o democrática, el perfil del liderazgo deseado también presenta las diferencias más relevantes en función de la posesión de recursos y capacidades. En efecto, el liderazgo pragmático goza de mayor aceptación entre las personas con elevada escolaridad, hispanohablantes, residentes en áreas urbanas y no pobres, en este orden. En tanto que sus pares opuestos, aunque mayoritariamente también se inclinan hacia el perfil de líder pragmático, el peso de la opción autoritaria y de “bombero” es mayor. El factor educativo, seguido de los culturales (área de residencia e idioma en el hogar), posee mayor peso que el socioeconómico (no pobreza y pobreza extrema). Esto señala la incidencia de factores extraeconómicos en las actitudes políticas, lo cual se verá corroborado de nuevo en las actitudes hacia el autoritarismo y la democracia.

La desconfianza en los partidos

Esa forma clásica de ciudadanía política organizada, la de los partidos políticos, presenta fisonomías diferentes. En la actualidad, los partidos paraguayos parecen arcaicos en la medida en que carecen de propuestas políticas o programáticas sólidas y de consenso frente a las exigencias presentes y del futuro. Pero, en importante medida aún resultan funcionales respecto a la pobreza, la escasa educación, y a una cultura política abierta a la movilización “desde arriba”.

Otro factor de raíces históricas, coherente con la democracia de baja intensidad vigente, es la presencia de partidos políticos fuertes (al menos, los dos tradicionales) en un sistema político débil. La Asociación Nacional Republicana y el Partido Liberal Radical Auténtico, centenarios, tradicionales y con una larga hegemonía política, persisten en un sistema institucional de prolongados autoritarismos -civiles o militares- y escaso imperio de la ley.

Estos partidos tradicionales, hegemónicos, actúan como partidos-Estado (estado-céntricos) sin idearios efectivos o programas muy diferenciados. Son partidos viciados con conductas clientelares, con faccionalismos constantes y significativos en una cultura excluyente y personalista. El *ore-kuete* (única y exclusivamente nosotros), matriz de discriminación política, constituye la lógica dominante al establecer círculos de poder y prebendas, alianzas y antagonismos. Su estructura y acción política fortalecen la ciudadanía clientelar y el Estado patrimonialista.

La ciudadanía manifiesta actitudes incoherentes respecto a los partidos. Por una parte, una fracción muy importante de la población está afiliada a algún partido o movimiento político. Por tradiciones histórico-culturales, se “nace” en un partido, se pertenece a una familia de una tradición política determinada. La movilización de las campañas electorales muestra el poderío de

En la actualidad, los partidos paraguayos parecen arcaicos en la medida en que carecen de propuestas políticas o programáticas sólidas y de consenso frente a las exigencias presentes y del futuro. Pero, en importante medida aún resultan funcionales respecto a la pobreza, la escasa educación, y a una cultura política abierta a la movilización “desde arriba”.

Se trata de una ciudadanía, históricamente, “cautiva” de la tradición, la pobreza y la estrechez de oportunidades políticas. Aunque se disponga de capacidad de elegir, existe escasez de oportunidades: se vota pero no se elige.

los partidos, cuyos liderazgos son tan personalistas que muchos partidos y facciones son conocidos por el nombre de sus dirigentes (argañismo, oviedismo, lainismo, nicanorismo). El intenso faccionalismo de los partidos se proyecta hoy al Poder Legislativo y reduce la gobernabilidad.

Por otra parte, los políticos y los partidos políticos son los que generan mayor desconfianza en la población (CIRD, 2001 a 2006, y CISNI, 2005). Este nivel de desconfianza es muy alto incluso en el contexto latinoamericano, Paraguay es el segundo país con menor confianza (12% de la población) en los partidos, según el Latinobarómetro 2007. Esta pertenencia y desconfianza simultáneas se explica por una cultura política que fomenta la afiliación por razones clientelares, práctica extendida sobre todo, y de forma extendida, en la época de la dictadura; y el transfuguismo (migración a otro partido o facción de un mismo partido) se orienta a obtener nuevas prebendas o apoyos para la persona, el clan familiar o, en el mejor de los casos, para la comunidad. Precisamente, esto último resulta en personas afiliadas simultáneamente a varios partidos políticos, lo cual constituye una clara transgresión a la ley. Hasta el presente la Justicia Electoral no ha logrado la depuración de los padrones partidarios, a pesar de las reiteradas demandas que ha hecho a los partidos. Éstos no respondieron a las mismas pese a estar obligados por ley.

Se trata de una ciudadanía, históricamente, “cautiva” de la tradición, la pobreza y la estrechez de oportunidades políticas. Aunque se disponga de capacidad de elegir, existe escasez de opciones: se vota pero no se elige. Se dieron excepciones en el caso de coyunturas particulares, como las primeras elecciones municipales (1991) luego de la caída del régimen stronista (1989), y las nacionales (2008) que resultaron en la caída del Partido Colorado y, para muchos, el fin de la transición democrática. Fuera de las singularidades anotadas y dado el creciente desencanto

con el régimen democrático, una sorda expresión de protesta representó el ausentismo electoral entre 1998 y 2006.

En Latinoamérica en el 2006, tres de cada cinco personas creían que su voto podía “influir en cambiar las cosas”. En Paraguay esta proporción cayó a dos de cada cinco personas, siendo en la región el país con más baja percepción de eficacia del voto. Como alternativa al voto, una persona de cada cinco optaba por “participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente” (Latinobarómetro, 2006). A pesar del decrecimiento en la eficacia del voto, en el 2007 la obediencia a todas las leyes, para más de seis de cada diez paraguayos y paraguayas, es el criterio para ser considerado ciudadano, ubicándose el país en el segundo lugar entre los que más se inclinan por esta opción (Latinobarómetro, 2007).

La muy elevada tasa de afiliación política en Paraguay (aproximadamente ocho de cada diez electores pertenecen a algún partido o movimiento, según el TSJE, en 2003), no implica necesariamente una alta participación en la actividad partidaria. La EDH 2007 encontró que siete de cada diez personas están afiliadas a algún grupo o partido político, que nueve de cada diez personas afiliadas se consideran “miembro con poca o ninguna participación”, y que sólo una es “miembro con bastante o mucha participación”, todo lo cual refuerza la idea de las estructuras partidarias electoralistas y de clientela.

La población más afiliada comprende a personas adultas, guaranihablantes, ocupadas económicamente y con baja escolaridad. Los factores tradición –establecido por idioma hablado y grupo de edad-, recursos económicos –determinado por estar ocupado o inactivo- y escasa autonomía –relacionada con nivel educativo- explican estas orientaciones. Las razones aducidas por ocho de cada diez personas no afiliadas a grupos o partidos políticos son: “no le gusta la política”, “no confía en los partidos que hay” o “no

tiene tiempo”. El extrañamiento de la política y desconfianza en los partidos estructuran la desafección política. Ésta consiste en la pérdida de sentimientos de lealtad y de credibilidad en la política y/o el régimen democrático sin un involucramiento en el sistema político para mejorarlo. Este proceso de autoexclusión de la política partidaria incide tanto en el presente como en el futuro, especialmente si consideramos la mayor desafección del segmento poblacional juvenil.

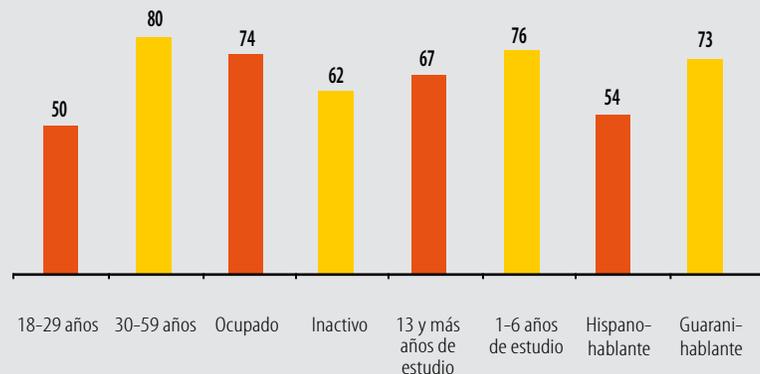
En el caso de intervenciones ciudadanas masivas, dentro de los estándares históricos nacionales, se trata básicamente de acciones electorales. Las mismas no necesariamente contradicen esa desafección política dado que son circunstanciales.

El financiamiento político para las campañas electorales es mixto en el Paraguay, proviene tanto del Estado como del sector privado. En el segundo caso existe una regulación muy laxa, y en el primero, los partidos no rinden cuenta de los gastos realizados con fondos públicos. Los ingentes recursos estatales asignados a los partidos no se utilizan en capacitación de liderazgos ni en campañas de educación cívica, mientras las contribuciones privadas (y no conocidas públicamente en sus montos y orígenes) se orientan en su totalidad a financiar campañas electorales. Ambos fondos, en la práctica, financian el clientelismo.

Dado el extrañamiento (volverse extraña) de la política, su ambiente enrarecido y fundamentalmente la desconfianza en los partidos, sectores de la sociedad civil cuestionan crecientemente los subsidios públicos y el financiamiento privado. Los consideran, a los primeros como una carga pública sin resultados positivos, al segundo como sujeción a intereses muy específicos y personales que impiden políticas públicas orientadas en beneficio de la colectividad. Por estas razones, se percibe necesaria la regulación de fondos públicos y privados tanto para los partidos políticos como para todo tipo de actividad

Gráfico 3.14

Afiliación a grupo o partido político (%)



Fuente: PNUD-ODH, EDH 2007

electoral. La efectividad de las regulaciones legales y la transparencia de la financiación política, pública y privada, dependen esencialmente de un marco legal adecuado y la capacidad y eficacia de los órganos de control. Las normas son necesarias pero no suficientes para generar una cultura de la transparencia con un auténtico compromiso de los actores políticos y de la sociedad civil (Ferreira, 2005).

A favor y en contra del autoritarismo

En conclusión se puede trazar dos perfiles con las características de las personas en virtud de su inclinación o no hacia el autoritarismo. Construidos con base estadística, estos perfiles señalan simples tendencias o inclinaciones más probables, no certezas. No obstante, los mismos ilustran coherentemente las desigualdades de percepción referidas a las opciones autoritaria o no autoritaria para enfrentar los “graves problemas” existentes.

Los elementos que integran estos perfiles se ordenaron en cinco grupos: i) características sociodemográficas (sexo y grupo de edad), ii) cultura y educación (área de residencia, idioma hablado en el hogar y nivel educativo), iii) actitud ante el pasado y el fu-

Dado el extrañamiento (volverse extraña) de la política, su ambiente enrarecido y fundamentalmente la desconfianza en los partidos, sectores de la sociedad civil cuestionan crecientemente los subsidios públicos y el financiamiento privado.

Los perfiles tienen rasgos llamativos: la afiliación partidaria encuentra una mayor correspondencia con la opción autoritaria, y la no afiliación, con su rechazo. Los partidos políticos no constituyen entonces, en las actuales condiciones, una escuela para la democracia.

turo (evaluación de resultados económicos del proceso pos 1989 y del futuro socioeconómico de hijos e hijas), características socioeconómicas (condición o no de pobreza, tenencia o no de tierra rural destinadas a actividades agropecuarias, actitud al mayor pago de impuestos destinados al gasto social en el caso de que se reduzca la corrupción), y v) práctica política (afiliación o no a un grupo o partido político).

Los gráficos organizan y esquematizan

los resultados obtenidos según la aceptación o rechazo de los gobiernos autoritarios. Nótese que el segundo perfil (el no autoritario) está conformado por quienes concentran mayores recursos y capacidades y es similar al perfil de las personas que se adhieren preferentemente a organizaciones sociales “modernas” como las cooperativas, votan en mayor medida y lo hacen de manera autónoma.

Los perfiles tienen rasgos llamativos: la afiliación partidaria encuentra una mayor



corespondencia con la opción autoritaria, y la no afiliación, con su rechazo. Los partidos políticos no constituyen entonces, en las condiciones actuales una escuela para la democracia ni “hacia fuera” (en el sistema político) ni “hacia dentro” (internamente), dada la tríada de prácticas personalistas, clientelares y verticalistas sancionada cotidianamente por la cultura del *ore-kuete* (única y exclusivamente nosotros), y basada en la escasez de recursos socioeconómicos y la cultura de la población, entre otros factores.

Ciudadanía, discriminación y diversidad cultural

El desarrollo de la ciudadanía precisa la expansión de los derechos de las personas tradicional o históricamente excluidas -parcial o totalmente- por su condición de “diferentes”; personas discriminadas por no ser “iguales” al grupo que establece la extensión y los límites de los derechos ciudadanos. Las razones eran -y siguen siendo- diversas: sexo, ideología política, recursos económicos, religión, idioma, origen étnico, edad, etc. (Bareiro, 2005). La discriminación conduce a clasificar las personas o los grupos según criterios favorables o desfavorables, de inclusión o exclusión, de *ñande* y *ha'ekuera* y así sucesivamente. Con sus valores, actitudes, conductas y hasta con sus instituciones, la sociedad excluye a grupos y personas de determinados derechos que permiten el acceso a bienes o servicios públicos o privados, la participación política y social, etc. Esta sección estudia las discriminaciones existentes a grupos específicos del Paraguay.

Una sociedad con discriminaciones genera una ciudadanía incompleta y empobrecida. Es incompleta al no incorporar a todas las personas, y pobre al excluir la riqueza que estas personas o grupos pueden generar. Un Estado que discrimina a parte de la ciudadanía, por acción u omisión, también genera una estatalidad incompleta y empobrecida,

al no incorporar a su identidad la contribución de estos grupos en toda su variedad y riqueza. Es también un Estado sin equidad, de burocracia y justicia ineficaces, al carecer de (o no implementar) políticas antidiscriminatorias y de igualdad ante ley.

Desigualdad, discriminación y diferencias existen en la sociedad paraguaya, como en muchas otras del continente. Las desigualdades no son sólo económicas, sociales o educativas; se generan -como se ha visto- con otros múltiples condicionamientos de tipo cultural, de género, de residencia, etc. Existen grupos afectados por una discriminación general (ser mujer) y otros por su identidad étnico-cultural (ser indígena); ambos factores no son excluyentes.

Se percibe así la necesidad de establecer políticas por la igualdad y por la diferencia, dirigidas a combatir la desigualdad. En el primer caso deberían ser iguales, en sus derechos y obligaciones, una mujer del partido opositor en el nivel local, departamental o nacional, y otra del partido de gobierno en esos mismos niveles. Sólo habrá ciudadanía efectiva cuando el Estado implemente políticas y programas de igualdad ante la ley y/o en las prácticas cotidianas, y de compensación (discriminación positiva) a favor de los grupos discriminados.

En el segundo caso, se requiere para los grupos étnico-culturales (en condición de desigualdad jurídica y de hecho) el reconocimiento de su especificidad cultural por parte del Estado y, además, el derecho a tener los mismos derechos que los demás grupos, es decir, la igualdad. Estos grupos integran la diversidad cultural por sus diferencias específicas, y plantean ser ciudadanos o ciudadanas en su propia cultura y tener satisfechos sus derechos a la educación o a la salud con sus propios principios, saberes, y en su propia lengua.

Estos dos grupos -mujeres e indígenas- son emblemáticos del derecho por la igualdad ante la ley y del derecho a la diferencia, res-

Una sociedad con discriminaciones genera una ciudadanía incompleta y empobrecida.

Un Estado que discrimina a parte de la ciudadanía, por acción u omisión, también genera una estatalidad incompleta y empobrecida. Es también un Estado sin equidad, de burocracia y justicia ineficaces.

La mayor desigualdad cultural se encuentra, entonces, entre los hispano y guaranihablantes. De hecho, funciona un bilingüismo diglósico: dos lenguas que conviven con estatus diferencial, siendo más valorada una de ellas, el castellano.

pectivamente. Desde la perspectiva de Fraser (2000), los avances en cuanto al reconocimiento de la diversidad y de la discriminación han sido sustantivos, pero existen serios límites en cuanto a la distribución de recursos para la reducción, compensación o eliminación de esas discriminaciones. La cuestión está en acceder a los beneficios o derechos de ciudadanía siendo diferentes, y poder ejercer esta diferencia sin discriminación.

El Paraguay presenta la especificidad del idioma guaraní, hablado mayoritariamente por la mayoría mestiza y por parte de la minoría indígena que compone su población. A diferencia de otros países de la región, hablar el idioma indígena -en este caso el guaraní- no es sinónimo de ser indígena. El guaraní es la lengua hablada en la casa para el 59,0% de las jefaturas de hogar, y el castellano para el 35,8% (Censo, 2002). Pero la población indígena constituye sólo 1,7% de la población total (89.169 personas, de los censos “indígena” y “nacional” del 2002), y comprende cinco grupos lingüísticos y veinte pueblos, la mitad de los cuales pertenece al tronco tupí-guaraní. El idioma guaraní es el mayor legado indígena, la lengua del mestizaje, y funciona como factor cultural clave por su influencia en las mentalidades. Los indicadores estadísticos lo asocian a la pobreza, a la población rural o del “interior” (en oposición a los capitalinos), y a una menor escolaridad. Si a lo largo de este Informe el empleo del idioma guaraní se considera como un factor de desigualdad, aquí se lo analiza como causa de discriminación.

Según la Constitución Nacional de 1992 (Art. 140), Paraguay es un país pluricultural y bilingüe, con el guaraní y el castellano como idiomas oficiales. Se reconoce constitucionalmente a las lenguas indígenas y de otras minorías como parte del patrimonio cultural nacional. La Ley General de Educación (1998) permite la educación inicial de los indígenas en su propia lengua y cultura. La igualdad de derechos del hombre y de la

mujer y la obligación del Estado de promover condiciones y mecanismos para que la igualdad sea efectiva (Art. 48) son otros avances de la Carta Magna. Los reclamos y demandas por la igualdad de los movimientos feministas se basan en este principio constitucional, siendo el género un eje transversal del análisis sobre las desigualdades.

Aunque oficialmente bilingüe, el Paraguay es monolingüe legal e institucionalmente. Aparte de la traducción de la Constitución y del uso del guaraní en textos escolares básicos (la educación formal se hispaniza al subir de nivel) y en los juicios orales, este idioma es apenas aceptado por la burocracia pública, lo que señala la necesidad de políticas “de reconocimiento y de distribución” dentro del mismo aparato del Estado.

La mayor desigualdad cultural se encuentra, entonces, entre los hispano y guaranihablantes. De hecho, funciona un bilingüismo diglósico: dos lenguas que conviven con estatus diferencial, siendo más valorada una de ellas, el castellano. El bilingüismo se liga al imaginario del mestizaje, al discurso nacionalista de una nación unitaria y uniforme que oculta la desigualdad de los idiomas y excluye a las etnias y culturas indígenas no guaranihablantes.

Otro grupo étnico-cultural está integrado por los inmigrantes, con historias, experiencias y condiciones disímiles. Algunos grupos se han integrado históricamente a la sociedad paraguaya (la inmigración italiana), y otros se mantuvieron en relativo aislamiento (la menonita). Hubo movimientos migratorios, en la segunda mitad del siglo pasado, de brasileños (en áreas rurales) y coreanos (en las ciudades). La importancia del primero de estos dos flujos migratorios se manifiesta en el uso de su idioma: el portugués es hoy la lengua extranjera más hablada por la jefatura de hogares (2,9% de hogares en el 2002, 1,4% de los urbanos y 5,0% de los rurales).

La EDH 2007 indagó las percepciones sobre el grado de discriminación ante la Admi-

nistración de Justicia de grupos específicos, con notables resultados. La sociedad percibe discriminación para todos los grupos, sin excepción. Pero no todos los grupos sufrirían el mismo grado de discriminación: esta función del Estado discrimina mucho menos -según las percepciones sociales- la condición de migrante o su descendiente que la de pobreza, por ejemplo.

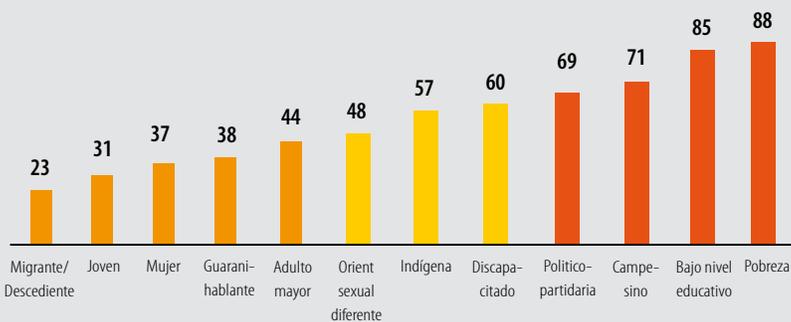
La discriminación es i) baja por ser migrante o su descendiente, joven, mujer, guaranihablante o adulto mayor; ii) media por tener una orientación sexual diferente, pertenecer a una etnia nativa o ser discapacitado; y iii) alta, por razones político-partidarias, ser campesino o del interior del país, y, especialmente, tener bajo nivel educativo y ser pobre.

La “baja” discriminación percibida ante la Administración de Justicia para los inmigrantes o descendientes definidos como menonitas, coreanos, japoneses o brasileños, se debería a su condición de grupos asociados con un mayor bienestar económico. Una percepción similar se daría en el caso de la juventud vinculada a un mayor nivel educativo porque en general, mayores capacidades suponen menor vulnerabilidad. El bajo nivel relativo de percepción de discriminación de mujeres y guaranihablantes obedecería a la alta visibilidad de estos grupos, y los avances logrados en el período de transición, especialmente en el caso de las mujeres.

Las personas adultas mayores (de 65 y más años), aquellas con orientación sexual diferente o con discapacidad constituyen grupos históricamente nuevos en proceso de reconocimiento, aunque sin el suficiente acceso a la distribución; ambos criterios, reconocimiento y distribución, recién definidos. A excepción del primer grupo, los otros dos, junto con los indígenas, se ubican un nivel medio de discriminación. La inclusión de los grupos indígenas -quienes representan parte de la diversidad étnico-cultural- en este nivel de discriminación puede obedecer prin-

Gráfico 3.15

Grados de percepción de discriminación ante la Administración de Justicia (%)



Fuente: PNUD/ODH – EDH 2007

cialmente al desconocimiento de procesos que involucren a indígenas en el sistema de Justicia. Asimismo, en términos estadísticos, las personas indígenas se ubican entre las más pobres, integrando la población más discriminada por esta condición. Estas percepciones sobre niveles de discriminación coinciden con estudios previos realizados por el PNUD (Carrera, 2004).

Finalmente, en Paraguay, según la EDH 2007, la mayor discriminación ante la Administración de Justicia obedece a factores estructurales: filiación política, condición de campesino, nivel de educación y situación de pobreza, en orden de importancia creciente. Asimismo, en un contexto internacional y más amplio que el de la Justicia, la percepción de causas de la discriminación otorga a las socioeconómicas (ser pobre) el primer lugar, según el informe del Latinobarómetro (2006) y la encuesta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina en el conurbano de Buenos Aires (INADI, 2007).

El estudio de la percepción de las discriminaciones en general se enriquece con el análisis de las percepciones de las mismas personas afectadas. La discriminación ante la Administración de Justicia es percibida con

La mayor discriminación ante la Administración de Justicia obedece a factores estructurales: filiación política, condición de campesino, nivel de educación y situación de pobreza, en orden de importancia creciente.

El hablar guaraní es visualizado como una marca de identidad que desfavorece aún más a determinados grupos.

mayor intensidad por las personas que padecen las desigualdades antes que por aquellas que no. La tendencia general se complementa con el casi consenso sobre el elevado grado de discriminación producido por ser campesino, tener bajo nivel educativo y ser pobre. Las mayores aunque reducidas asimetrías en las percepciones acerca de la discriminación ante la Administración de Justicia, obedecen al idioma hablado y nivel educativo. Otra, no menos relevante pero menos extendida, obedece al sexo. En efecto, una persona es discriminada por ser mujer según cuatro de cada diez mujeres pero solamente por tres de cada diez hombres.

El hablar guaraní es visualizado como una marca de identidad que desfavorece aún más a determinados grupos; así lo perciben quienes residen en el área rural, cuentan con menor nivel educativo y hablan este idioma en el hogar. Otra vez, características desfavorables y rasgos de grupos de población se complementan. A lo cual debe agregarse, el casi universal factor discriminador que es la pobreza.

Otro factor clave de percepción de discriminación ante la Administración de Justicia es el nivel educativo, así como anteriormente fue el cultural (idioma del hogar). Quien menores capacidades (medidas por los años de escolaridad) posee percibe, en una pequeña menor proporción, que no le es favorable el ser joven, hablar guaraní y ser mujer. Por el contrario, quien cuenta con muchos años de estudio cree que le afecta negativamente, en menor medida, el ser joven, el hablar guaraní o el ser mujer.

En efecto, ser joven y hablar en guaraní es percibido como discriminante por quienes cuentan con limitado nivel educativo. Esto es, probablemente debido a los requerimientos del mercado laboral que exigen crecientes capacidades que no se corresponden con el grupo de edad y estereotipos culturales excluyentes. Menores capacidades restringen o cierran oportunidades.

La discriminación a la condición de ser mujer, además de ser percibida con mayor o menor fuerza según el sexo al que se pertenece, también se relaciona con el nivel educativo. La discriminación de la mujer en virtud de su sexo se profundiza con menores niveles de educación. Por el contrario, a mayor nivel educativo la pertenencia al sexo femenino incide menos, aunque sin ser esto suficiente para eliminar todo grado o forma de discriminación.

Gráfico 3.16

Discriminación ante la administración de justicia por hablar guaraní (%)

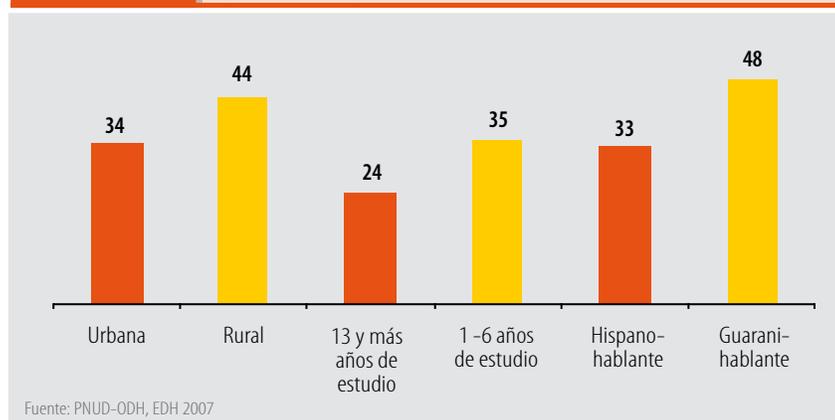
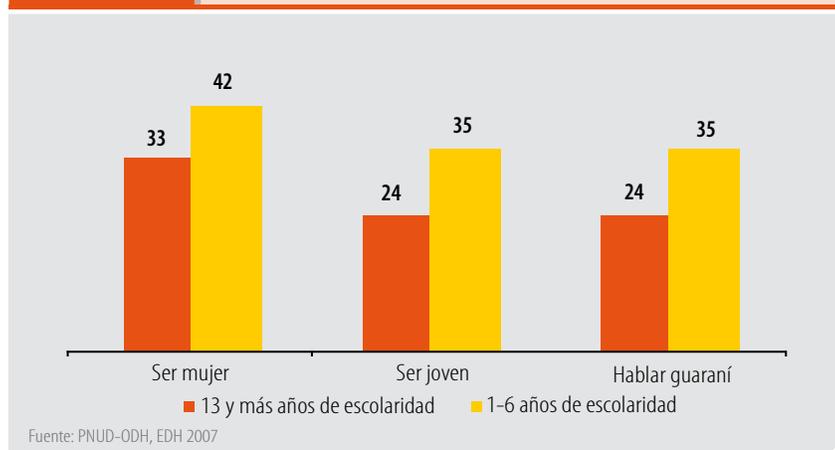


Gráfico 3.17

Discriminación ante la administración de justicia según nivel educativo (%)



Conclusiones y desafíos

Las personas de menores capacidades y oportunidades ejercen menos y con menor efectividad su ciudadanía civil y política. Cuando se acumulan las desigualdades, también se agravan las limitaciones que afectan individual o colectivamente a estas personas. El ejercicio de la ciudadanía política en el Paraguay se define, en términos generales, como baja, electoralista y con significativa dosis de clientelismo. El ejercicio de la ciudadanía civil genera insatisfacción por las limitaciones al ejercicio de la identidad y a la seguridad ciudadana, debido a la insuficiencia de los servicios públicos y a la escasa control y participación ciudadana respecto a estos derechos. También existen limitaciones, y un mayor descreimiento, en la Administración de Justicia.

El ejercicio de la ciudadanía política se limita a lo electoral y asume en importante medida formas clientelares. Las personas, en gran cantidad, se integraron al sistema político como clientela antes que como sujetos de derechos, tienen baja participación política (en cantidad y calidad) y carecen de una cultura democrática que les permita organizarse y fiscalizar la acción estatal. Las interferencias del Estado y de los partidos políticos cercenan la autonomía de las organizaciones, que son al mismo tiempo vulnerables por su estructura interna verticalista. Resulta entonces más fácil la inserción política como clientela bajo mecanismos autoritarios. Sin embargo, organizaciones y partidos políticos opositores al gobierno han ido participando e incrementando su incidencia en el ámbito local, departamental y parlamentario. Finalmente lograron un histórico cambio del partido de gobierno, luego de 61 años de permanencia, lo cual evidencia oportunidades anteriormente insospechadas, imprescindibles.

Tanto las organizaciones sociales como los partidos políticos carecen de una cultura de negociación, propia de sociedades democráticas. Estructuras y culturas más democráticas facilitarían su relacionamiento interno, como también entre organizaciones de la sociedad civil y la burocracia estatal o los partidos políticos. Finalmente, los partidos políti-

cos -con sus estructuras de clientela- son también vulnerables ante quienes entregan recursos en las campañas electorales, lo que reduce la libre participación y potencia a los grupos de interés.

El análisis registra percepciones de discriminaciones ante la Administración de Justicia, que afectan a casi todos los grupos, pero que son vividas desigualmente según los grupos poblacionales. La pobreza, el bajo nivel educativo, el ser campesino y las razones político-partidarias, en orden decreciente, son los factores más discriminantes. Para los grupos discriminados, refuerzan la percepción de desigualdad, los criterios de nivel educativo e idioma del hogar.

Con datos de la EDH 2007 y el grado de desigualdad en algunos temas, se configuraron dos perfiles opuestos de ciudadanía en función a las siguientes variables: sexo, grupo de edad, nivel educativo, área de residencia, idioma hablado en el hogar, actividad económica y condición de pobreza. Los temas en torno de los cuales se integraron estas variables y se perciben las desigualdades son: i) menor tendencia a organizarse y tipo de asociaciones a las que pertenece la persona; ii) menor participación electoral y tipo de participación (autónoma o dependiente); iii) mayor inclinación a una salida autoritaria; iv) actitud favorable a gobiernos autoritarios o democráticos y; finalmente, v) percepción de la discriminación desde las desigualdades estudiadas.

En el grupo de variables de menor incidencia en la preferencia hacia uno u otro régimen están el sexo y la edad; la excepción se halla en la elevada desafección política juvenil si se considera la participación electoral, la afiliación a un partido u organización, el tipo de participación política y la pertenencia a organizaciones. Sin embargo, son las personas jóvenes quienes se ubican en el perfil más inclinado al rechazo de gobiernos autoritarios.

Las características de las variables de mayor incidencia a favor del régimen autoritario, y también como factor de discriminación ante la Justicia, son: el bajo nivel educativo, el guaraní como idioma

del hogar, la condición de pobreza o inactividad económica, la residencia rural y otros factores. Las personas que portan este conjunto de características aceptarían en mayor medida a gobiernos autoritarios y perciben mayor discriminación ante la Justicia. Agregando a estas condiciones la pertenencia a partidos políticos y la evaluación más crítica de la transición, se completa el perfil de las personas más proclives a aceptar gobiernos autoritarios.

Los estudios de participación electoral, del 2001 y 2003 analizados en este capítulo, revelan la movilización “desde arriba” o dependiente. En el primer caso, se trata de personas en condición de pobreza y con bajo nivel educativo que son, en su mayoría, guaraníhablantes residentes en áreas rurales. Asimismo, la inactividad económica, asociada a la pobreza, es una condición de desigualdad que afecta actitudes y comportamientos. En el estudio electoral del 2003 se registra también la limitada autonomía o iniciativa del electorado tanto en la misma inscripción como en el momento de votar.

El financiamiento político y el acceso a la información pública continúan como tareas pendientes para un mayor acercamiento a la ciudadanía integral y alejamiento de la electoral.

En resumen, las desigualdades más fuertes relacionadas con comportamientos de desafección política, y que constituyen factores de discriminación, son el bajo nivel de escolaridad y el guaraní como idioma hablado en el hogar, en primera instancia, seguidos de la condición de pobreza, inactividad económica y la residencia en el área rural.

De modo que para ampliar el ejercicio de la ciudadanía tanto civil como política, y avanzar en la reducción de las discriminaciones, se presenta el desafío de ampliar las capacidades, oportunidades y opciones de participación civil y política calificada y, sobre todo, avanzar en la expansión de la ciudadanía social, tema que será analizado en los siguientes capítulos.

La **función social** del Estado **beneficia**
de forma **inequitativa** a la población.

4

ESTADO E IDENTIDAD Y DESIGUALDADES EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Este capítulo aborda las relaciones entre el Estado paraguayo y la ciudadanía en su aspecto social. De este modo, busca sumarse al debate latinoamericano “sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en el principio de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social” (PNUD, 2004).

Al entender la ciudadanía como un conjunto articulado de derechos y obligaciones diversas y la democracia como el régimen más apto para garantizar y fomentar la expansión de estos derechos, se concibe como función básica del Estado la de implementarlos en su totalidad (derechos civiles, políticos, sociales, culturales), efectiva y universalmente, para todos los ciudadanos y ciudadanas. Se les asegura así una serie de capacidades básicas y se les garantiza un acceso equitativo a las oportunidades que les permitirán desarrollar una vida digna.

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, los derechos sociales comprenden “toda la variedad, desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente relacionadas con él son el sistema educacional y los servicios sociales” (Marshall, 2005). Esto tiene estrecha relación con el Estado Social de Derecho establecido en la Constitución de 1992, ya que por definición debe promover la igualdad social, prestando un conjunto de servicios relativos a estos derechos sociales.

Previo al análisis de los servicios sociales que provee el Estado, es necesario conocer a éste en su evolución y aspectos más generales, y posterior al referido análisis es preciso establecer en qué medida ejerce su función de identidad colectiva en el sentido de constituirse en un Estado para la “nación”, es decir, para todos y todas.

El ejercicio efectivo de la ciudadanía social supone disminuir las profundas brechas existentes, garantizando un acceso equitativo a los servicios públicos.

Los resultados sociales de la transición paraguaya confirman que la democracia electoral no genera igualdad ni reduce la pobreza, por lo menos en la medida necesaria y posible.

Evolución, caracterización y función social del Estado paraguayo

Libertad e igualdad

El ejercicio efectivo de la ciudadanía social supone disminuir las profundas brechas existentes, garantizando un acceso equitativo a los servicios públicos, que asegure la subsistencia y permita una vida digna a todos los habitantes. Y aquí las interrogantes se vuelven más complejas: ¿qué tanto Estado Social de Derecho se ha forjado en democracia?; ¿cuánto se ha avanzado en el reconocimiento (formal y a través de políticas de Estado) de los derechos sociales?; ¿con qué amplitud y eficiencia el Estado paraguayo cumple su función de promotor de la igualdad?

Los resultados sociales de la transición paraguaya confirman que la democracia electoral no genera igualdad ni reduce la pobreza, por lo menos en la medida necesaria y posible. Son los miembros de la comunidad política los que con su participación y sus demandas colectivas construyen la democracia necesaria, de ciudadanos y ciudadanas, capaz de lograr estos objetivos sociales. Este tipo de democracia sí “viabiliza el derecho fundamental de participar políticamente en las decisiones que afectan la propia vida (...) y puede favorecer el desarrollo humano a través de la ampliación de la participación política ciudadana que demande mayor equidad social y económica y establezca las prioridades de la política pública” (Calderón, 2005).

Si las libertades políticas, básicas al Desarrollo Humano, fueron efectivamente recuperadas desde los '90 y son hoy garantizadas por el Estado paraguayo, resulta difícil sostener otro tanto respecto a la promoción de capacidades o a las oportunidades iguales para toda la población a través de políticas

públicas. Los innegables logros de la transición encuentran límites en una baja estatalidad -estatalidad entendida como “capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias” (O'Donnell, en PNUD, 2004)-, en un crecimiento económico sin calidad y en un desarrollo insuficiente de la ciudadanía.

“Con Estados débiles y mínimos, sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos”.

PNUD, 2004

Atendiendo a la promoción de capacidades, el Índice de Capacidades Básicas (ICB) medido por Social Watch en 161 países a través de tres indicadores (porcentaje de niños matriculados en 1er. grado que culmina el 5to.; mortalidad en menores de 5 años; y porcentaje de partos atendidos institucionalmente) sitúa al Paraguay bien por debajo de

Cuadro 4.1

Índice de Capacidades Básicas de países seleccionados

País	ICB*	Nivel
Chile	99,3	Alto
Uruguay	95,4	Medio
Argentina	93,7	Medio
Brasil	89,1	Bajo
Paraguay	85,5	Bajo
Bolivia	80,2	Bajo

* El ICB puede tomar valores entre 0 y 100 (nivel alto)
Fuente: Social Watch, Informe 2007

otras naciones de la región. Mientras Chile ocupa el lugar número 23 con un ICB de 99,3 Paraguay se posiciona en el 102 con un ICB de 85,5.

El lenguaje corriente expresa la relación entre desigualdad y pobreza –“*Mboriahu ko nda'i derechoi. Avave ndoikuaasei mba'ëve la mboriahugui*” (El pobre no tiene derechos. Nadie quiere saber nada del pobre)- e identifica sus causas en el sistema político –“acá nadie te escucha... por amiguismo o padrinazgo (...) o por influencia política otra persona llega más rápido, hay mucha desigualdad...” (ODH, Grupos Focales 2005). El origen y desarrollo de las asimetrías obedecen a un complejo entramado de causalidades, muchas de cuales se refieren efectivamente a la estructura y al funcionamiento del aparato de Estado.

La opinión pública percibe que la estructura actual del Estado paraguayo resulta inadecuada para promover la equidad, que su funcionamiento es ineficiente –“hay mala implementación de programas y proyectos públicos, en todos los ámbitos”-y sobre todo, que la distribución de los recursos públicos es incorrecta. En consecuencia, las instituciones del Estado “no cumplen su rol, y cuando lo hacen, los servicios son de mala calidad”. Ese conjunto de falencias del sector público genera desigualdades visibles en la concentración de la tierra y de los ingresos, en el acceso a los servicios públicos de educación y salud, e incluso en la situación laboral. (ODH, Consultas Departamentales 2005)

Evolución de las funciones del Estado

Con algún retardo respecto a otras naciones de la región, el Estado paraguayo recorrió tres estadios clásicos, cumpliendo las funciones propias de cada uno de ellos. Desde la posguerra de la Triple Alianza (1870) hasta 1936 se concentró en asegurar la de-

fensa nacional, el orden público, las finanzas del Estado, la seguridad jurídica y el tránsito. Son los definidos como bienes o servicios públicos “puros”.

Recién en la década de 1920 asumió algunas funciones de gestión macroeconómica y regulación económico-financiera. Este Estado Mínimo -*leseferista*- contaba con escasas instituciones, una burocracia estatal restricta numéricamente, con ingresos que se basaban prioritariamente en impuestos al comercio exterior.

Desde la posguerra del Chaco el Estado se tornó Intervencionista, 1936-1989, asumiendo además de las funciones anteriores, la provisión de bienes como educación y salud pública, seguridad social y servicios básicos (agua, electricidad, comunicaciones, etc). Durante este medio siglo, el estatismo implicó un crecimiento constante del empleo público, con la multiplicación de ministerios, entes y empresas del Estado que abarcaban desde la producción monopólica de acero y cemento hasta el transporte aéreo y marítimo, regulándose además la producción de bienes de consumo.

El cumplimiento de las funciones relativas a la promoción del Desarrollo Humano tiene focalizaciones, intensidades y tiempos diversos. Coincidiendo con la transición democrática (a partir de 1989) -y experimentando apenas la fase privatizadora y de achicamiento del Estado que vivió la región- el Estado paraguayo comenzó a asumir algunas funciones desarrollistas como la reducción de la pobreza, la equidad social y el desarrollo sustentable, ignoradas o negadas por el régimen stronista.

Ellas pasaron a integrar las demandas ciudadanas, promovieron nuevas legislaciones, forman parte del discurso político y están generando valiosas estadísticas y diagnósticos específicos. Subsisten, sin embargo, divergencias en la calidad de información producida: si los de pobreza o cobertura educativa tienen mayor rigor, en áreas como salud y

El lenguaje corriente expresa la relación entre desigualdad y pobreza –“Mboriahu ko nda'i derechoi. Avave ndoikuaasei mba'ëve la mboriahugui” (El pobre no tiene derechos. Nadie quiere saber nada del pobre)- e identifica sus causas en el sistema político –“acá nadie te escucha... por amiguismo o padrinazgo (...) o por influencia política otra persona llega más rápido, hay mucha desigualdad...” (ODH, Grupos Focales 2005).

El principio de equidad aplicado a las políticas públicas exige ir más allá de las políticas universales y establecer políticas compensatorias y focalizadas que permitan, efectivamente, universalizar las políticas sociales.

seguridad social, pueblos indígenas y grupos vulnerables persisten las dificultades de proporcionar información fidedigna.

Similar disparidad existe en el campo institucional: se han creado Secretarías orientadas a implementar nuevas funciones sociales (de la Mujer, de la Niñez y Adolescencia, del Ambiente, de Acción Social, etc.) en el Estado central, en Gobernaciones y Municipios, pero la correspondencia entre -por una parte- las funciones asignadas y -por la otra- la capacidad de ejecución y el volumen de recursos manejados, es mayor en algunas áreas que en otras, pero en general insuficiente.

Se registran algunos avances en la equidad social, como por ejemplo la Constitución de 1992 y la Ley General de Educación que reconocen el carácter pluricultural del Estado paraguayo. También se avanza en el reconocimiento de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Pero en ambos casos, las políticas de equidad son aún insuficientes.

El principio de equidad aplicado a las políticas públicas exige ir más allá de las políticas universales y establecer políticas compensatorias y focalizadas que permitan, efectivamente, universalizar las políticas sociales. La focalización del gasto permite su priorización y mayor impacto social al destinarse a las poblaciones más pobres y vulnerables, de manera que constituye un importante mecanismo de política redistributiva.

“Al comienzo, la transición paraguaya enfrentaba dos desafíos básicos. Por un lado, era necesario democratizar el régimen creando las condiciones para asegurar una adecuada contienda política y participación ciudadana en la elección de las principales autoridades gubernamentales. Por otro, debido a su fuerte legado patrimonialista y a la apropiación partidista del Estado, era necesario modernizar el Estado y promulgar significativas reformas en el sector público. En térmi-

nos generales, Paraguay ha tenido un modesto éxito en la democratización de su régimen, pero los intentos de innovación a nivel estatal han sido relativamente ineficaces.”

Gacitúa, Silva, Carter. (Banco Mundial-Paraguay), 2004

Capacidad del Estado

A partir del necesario reconocimiento de las desigualdades, importa la capacidad -efectividad y eficiencia- del Estado para cumplir con sus funciones. Ésta puede ser evaluada en tres dimensiones básicas: en primer lugar las institucionales, que remiten a reglas de juego efectivas, eficaces, estables, predecibles y basadas en la primacía de lo universal sobre lo particular. Aquí se dio mayor progreso en algunas áreas como educación, gestión macroeconómica o tránsito, pero los avances resultan menos perceptibles en otras, como políticas de regulación y de protección social.

La capacidad técnica y administrativa implica habilidad para establecer y gestionar efectivamente las políticas de Estado, un servicio civil meritocrático, recursos e infraestructura física apropiadas para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. En este aspecto, diagnósticos institucionales recientes señalan falencias relativas al financiamiento público y la provisión de servicios públicos. Con algunas excepciones, en general la eficiencia está condicionada por una minoría de funcionarios motivados e idóneos y una masa burocrática de escasa capacidad de gestión, parte de la cual accedió al cargo público por mecanismos clientelares.

Finalmente, la eficiencia y efectividad del Estado requieren capacidad política basada en la legitimidad sistémica y en la existencia de canales efectivos de formulación de demandas, representación de intereses y resolución de conflictos. En este sentido per-

sisten deficiencias, sobre todo en las políticas que exigen atender demandas múltiples, representar intereses difusos e imponer costos a grupos poderosos.

Las áreas de menor progreso en términos de estatalidad son las que suponen políticas de equidad -debido a la estructura conservadora del país y la fuerza de los grupos de interés- y las áreas de seguridad personal y jurídica, sobre los cuales la presión ciudadana es inconstante y menos organizada.

El Banco Mundial evalúa periódicamente la eficiencia de los gobiernos a través de un índice que integra indicadores de la calidad de los servicios y del servicio civil y su grado de independencia respecto a presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso con estas políticas (Banco Mundial, 2006). En una escala de 0 a 100, el nivel de eficiencia de Paraguay es 23,4, muy por debajo de Chile (86,1), Uruguay (68,9), Brasil (55) y Argentina (47,8).

Los progresos de la estatalidad pueden también analizarse a través de dos dimensiones concretas: la del ingreso y gasto público, y la de los resultados -desde la perspectiva de la igualdad- de algunas políticas públicas.

Ingreso y gasto público

La eficiencia del Estado paraguayo en la captación y uso de recursos es analizable a través de los indicadores de presión tributaria (porcentaje del PIB representado por ingresos tributarios) y de presión burocrática (porcentaje de los ingresos tributarios destinado al pago de sueldos y salarios). Si la presión tributaria aumentó dos puntos porcentuales en la transición (de 9,4% del PIB en 1989 a 11,6% en 2007), la presión burocrática experimentó un salto mucho más importante. Pasó del 34,7% al 64,3% en el mismo periodo. El mayor peso de los recursos humanos en el sector público fue financiado, en gran medida, por los de mayores ingresos tributarios experi-

mentados a partir del 2003. [Ver *Anexo 4.1*].

En los últimos años se dieron avances en materia tributaria, pero modestos en comparación a otros países de la región cuyas presiones tributarias duplican fácilmente la vigente en Paraguay. La última reforma tributaria introdujo el impuesto a la renta personal y sobre las empresas agropecuarias, como también pretendía la aplicación generalizada del IVA, pero fue postergada parcialmente y su contenido original fue varias veces modificado por presiones de grupos de interés.

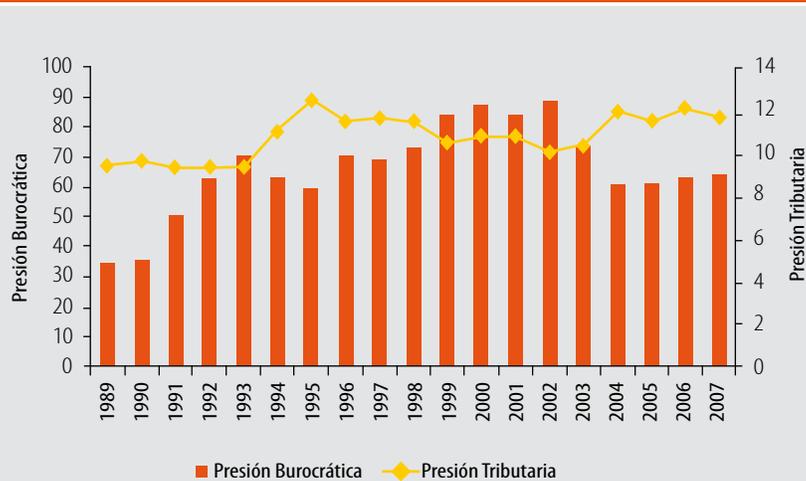
En los últimos tres quinquenios, aumentaron tanto los ingresos como los gastos públicos, y en algunos lapsos (1995/6, 2000/2001, 2002/3) estos últimos excedieron a los primeros. Paralelamente, casi se duplicó la proporción de ingresos tributarios destinados al pago de salarios y otros beneficios (presión burocrática), en detrimento de los recursos destinados a programas de acción o inversión.

Esta presión burocrática no es políticamente neutral. Desde mediados del siglo pasado hasta hoy el empleo público del Paraguay

En los últimos años se dieron avances en materia tributaria, pero modestos en comparación a otros países de la región cuyas presiones tributarias duplican fácilmente la vigente en Paraguay.

Gráfico 4.1

Evolución de la presión tributaria y burocrática (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y PNUD/UNICEF/UNFPA, Programa conjunto "Invertir en la gente"

Paralelamente, casi se duplicó la proporción de ingresos tributarios destinados al pago de salarios y otros beneficios (presión burocrática), en detrimento de los recursos destinados a programas de acción o inversión.

funciona cada vez más como retribución de lealtades. Ciertamente, el control exclusivo anteriormente detentado por el partido oficialista debió ceder en la transición: hoy no es el único partido que premia a sus adeptos con un nombramiento o contrato en el sector público. Esto limita la capacidad del aparato del Estado, ya que “el funcionariado y los jefes son digitados políticamente, sin tener en cuenta la idoneidad ni la capacidad” (ODH, Consultas Departamentales 2005/6).

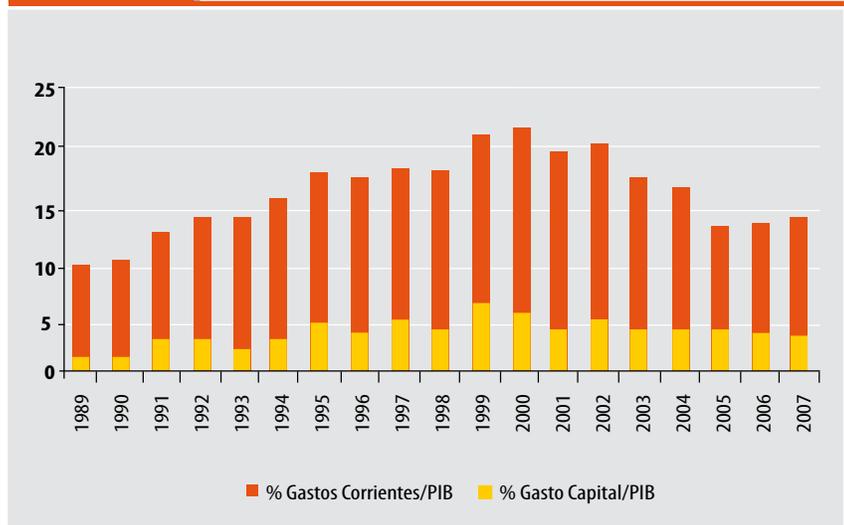
El creciente gasto social justifica gran parte de este crecimiento, aunque otras áreas del Estado también incrementaron su peso en las dos últimas décadas, con alto componente salarial. La burocracia estatal paraguaya es voluminosa con respecto a algunos países de la región: supera (en proporción a la población total) a la argentina, chilena o brasileña, pero está por debajo de la boliviana y uruguaya. En lo que sí es mayor a estos cinco países es en la relación del gasto en salarios como proporción del PIB. Los 171.000 empleados públicos censados en el 2004 equivalían al 7,3% de la fuerza laboral total paraguaya (Nickson, 2005).

Por otra parte, las disparidades salariales no favorecen su calidad ni su eficiencia. El Estado tiende a subcompensar a técnicos y profesionales -cuyos ingresos equivalen entre un 40% a 60 % del vigente en el sector privado- y a sobre remunerar, debido a presiones clientelistas, al personal menos calificado. Al ser este último sector mayoritario, el salario promedio del funcionariado público paraguayo es 17% más alto que el de sus pares del sector privado realizando similares tareas, tasa que en América Latina apenas alcanza el 4% (Paniza, 1999).

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo evaluó recientemente al funcionariado estatal de América Latina -o servicio civil, como el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas de los países- en base a complejos índices cuali y cuantitativos [Ver *Anexo 4.2*]. En este análisis comparativo, la burocracia paraguaya exhibe valores bien inferiores a los de la región, comparables más bien con la de países centroamericanos. (BID, 2006 b).

Gráfico 4.2

Relación de gastos corrientes y de capital como porcentaje del PIB (1989-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y PNUD/UNICEF/UNFPA, Programa conjunto “Invertir en la gente”

Cuadro 4.2

Indicadores cuantitativos del funcionariado público de países seleccionados

País	Número de funcionarios públicos del Gobierno central / población total (%)	Nómina salarial del Gobierno central / PIB (%)
Chile	0,9	6,0
Uruguay	5,9	4,7
Brasil	0,3	2,1
Argentina	0,4	2,0
Bolivia	3,2	5,4
Paraguay	2,7	9,0

Fuente: Elaboración propia con base en BID, informe sobre la situación del servicio civil en América Latina 2006 b.

“En Paraguay, el Estado no es una estructura institucional invariablemente ineficiente, politizada y corrupta. (...) también incluye bolsones de competencia administrativa, capacidad técnica y gestión no partidista entre los funcionarios públicos de carrera. Sin embargo, ya que son pocos los incentivos y debido a que no existe una progresión de carrera clara para los trabajadores del sector público, es común que este personal altamente calificado quede relegado frente a las designaciones políticas y que tenga poca influencia en la toma de decisiones sobre políticas y la gestión de alto nivel”.

Gacitúa, Silva, Carter. (Banco Mundial-Paraguay), 2004

De cualquier modo, este incremento no logró equiparlo al de otros países de la región, que mantienen niveles muy superiores al paraguayo. En efecto, el Gasto Público Social como porcentaje del PIB - o Prioridad Macroeconómica del Gasto Social- del Uruguay fue 20,9% en el 2002/3; los de Argentina y Brasil oscilaban entre el 19,1% y 19,4%, cada uno, y el de Chile era de 14,8%, mientras que el de Paraguay no llegaba al 9% (CEPAL, 2005 a). Otra forma de presen-

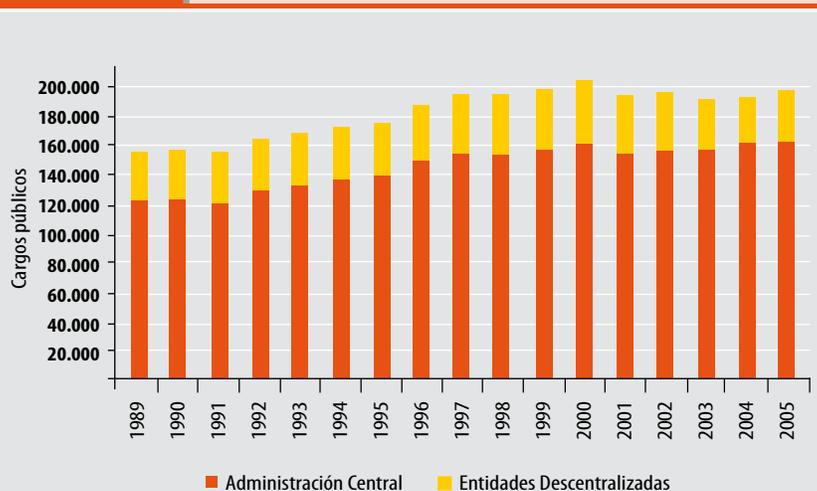
Tendencia del gasto público

La tendencia del gasto público es favorable en términos de prioridades sociales: durante la transición disminuyó la participación de los Ministerios de Defensa y Obras Públicas en el Presupuesto General de Gastos, y se mantuvo estancado el de otros sectores (Interior), mientras aumentaron los porcentajes orientados hacia Educación (que prácticamente se duplicó) y en menor medida los de salud, vivienda y servicios básicos [Ver *Anexo 4.3*]. Desde el 2003 hasta el 2007, el gasto social como porcentaje del presupuesto total ejecutado se incrementó del 40.9% al 43%.

Obedeciendo a la tendencia general del gasto público paraguayo, este incremento del gasto social sigue orientado en su mayor parte al pago de personal (mejoras del nivel salarial y nuevas contrataciones) y sus efectos positivos sobre la expansión de los servicios son más perceptibles en algunas áreas públicas que en otras.

Gráfico 4.3

Evolución de cargos públicos de la administración central y descentralizada*



* Excluye entes binacionales y municipalidades.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda, 2005.

Cuadro 4.3

Evaluación del funcionariado público (escala de 0 a 100) de países seleccionados

País	Criterios de evaluación					Promedio*
	Eficiencia	Mérito	Consistencia estructural	Capacidad funcional	Capacidad integradora	
Brasil	56	87	58	61	56	64
Chile	59	62	65	47	42	55
Uruguay	47	52	45	44	42	46
Argentina	50	31	43	47	56	45
Bolivia	32	22	18	19	21	22
Paraguay	16	20	9	12	19	15

* Promedios de elaboración propia
Fuente: BID, Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina 2006 b.

Cuadro 4.4

Evolución de componentes del gasto social* como porcentaje del PIB

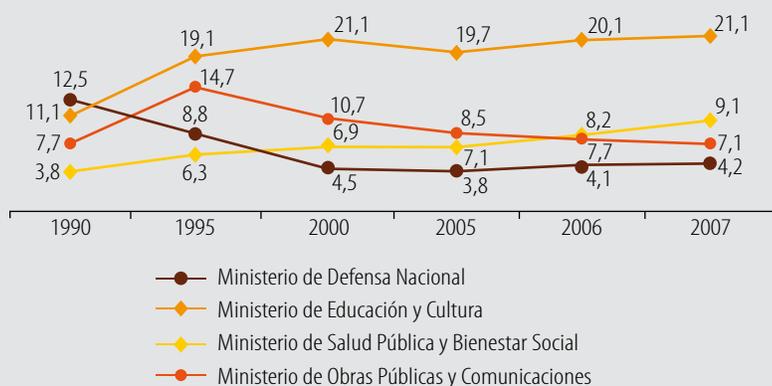
Años	Componentes del gasto social					Total
	Educación y cultura	Seguridad social	Salud (sin IPS)	Promoción y acción social	Otros	
1990/4	2,43	2,74	0,85	0,07	2,46	8,55
1995	3,43	2,30	1,08	0,18	0,42	7,41
2000	4,89	3,24	1,44	0,38	0,10	10,05
2005	4,01	2,45	1,25	0,22	0,22	8,14
2006	4,10	2,32	1,48	0,42	0,21	8,53
2007	4,03	2,10	1,60	0,63	0,16	8,52

* Corresponde al presupuesto de la Administración Central

Fuente: Flood (2002) y elaboración propia con base en PNUD/UNICEF/UNFPA, Programa conjunto "Invertir en la gente" y del BCP.

Gráfico 4.4

Evolución de la participación sectorial en el Presupuesto General de Gastos de la Nación*% (1990-2007)



* Corresponde a gastos ejecutados.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y PNUD/UNICEF/UNFPA, Programa conjunto "Invertir en la gente".

Cuadro 4.5

Comparación de indicadores sociales entre países de la región

Indicadores	Países				
	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay	Paraguay
Tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria, % (2005)	89,7	87,5	82,9	88,9	69,1
% de partos atendidos por personal sanitario especializado (1997-2005*)	99	97	100	100	77
% de población que utiliza una fuente de agua mejorada (2004)	96	90	95	100	86
% Población Analfabeta de 15 años y años (2005)	2,8	11,1	3,5	2	5,6

* Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado

Fuente: PNUD, Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007/2008.

tar este rezago de las inversiones sociales en el Paraguay constituye la inversión social per cápita: Paraguay US\$ 100, Uruguay US\$ 1.087, Argentina US\$ 1.521, Brasil US\$ 860 y Chile US\$ 729, siendo el promedio de América Latina US\$ 457 (Cepal, 2007).

Los efectos diferenciales -en términos de cobertura, igualdad de acceso, calidad y eficiencia de los servicios- son visibles a través de algunos indicadores sociales, en los que Paraguay muestra valores bien inferiores. Se verá a continuación en qué grado este aumento del gasto social ha contribuido a disminuir las desigualdades existentes en el acceso a servicios de calidad (básicamente en educación, salud pública y servicios básicos), analizando los avances sectoriales y las fallas que aún persisten en términos de estatalidad.

La población paraguaya tiene hoy más conciencia de su rol de contribuyente, tanto por las reformas del sistema tributario y los progresos en la recaudación, como por una mayor formación cívica. Pero la percepción sobre el uso de estos ingresos fiscales por el Estado es crítica: "porque vos estas pagando, vos tenés que exigir, pero como nadie exige... entonces ellos actúan como si fuera que no existimos. Te dan lo que quieren en la salud, en la educación; en todos los servicios públicos te dan lo que ellos quieren, no lo que vos merecés, ni por lo que vos pagás ni nada" (ODH, Grupos Focales 2005). Las poblaciones rurales se perciben marginadas de las inversiones sociales: "En Asunción se queda todo; yo escucho en la radio que viene para pequeños agricultores, para pequeñas industrias vienen los efectivos, pero de allá (de Asunción) no viene". (ODH, Grupos Focales 2005)

La opinión pública deplora la incorrecta distribución de los recursos del Presupuesto de Gastos de la Nación (PGN) como causa de las desigualdades, aunque hay diferencias de opinión con respecto a la cantidad de los

recursos necesarios. Para algunas personas, existe escasez de fondos públicos y ésta obedece a la evasión impositiva. Otras opinan que, por el contrario, los recursos existentes bastarían para cubrir las necesidades del sector social público, pero el problema reside en su distribución (ODH, Consultas Departamentales 2005/6).

Finalmente, así como existen políticas redistributivas de los recursos del Esta-

do por el lado de los ingresos, también las hay por el lado de los gastos. En el primer caso, el ejemplo se tiene con los impuestos progresivos -quién más tiene o gana, más paga- como el impuesto a la renta personal (aún sin implementación). En cuanto a los gastos, la redistribución se efectúa, por ejemplo, por medio de los programas de transferencia monetaria condicionada a las familias en pobreza extrema.

La percepción sobre el uso de estos ingresos fiscales por el Estado es crítica: “porque vos estas pagando, vos tenés que exigir, pero como nadie exige... entonces ellos actúan como si fuera que no existimos. Te dan lo que quieren en la salud, en la educación; en todos los servicios públicos te dan lo que ellos quieren, no lo que vos merecés, ni por lo que vos pagás ni nada”.

Desigualdades críticas en el sector social

Educación

Desde sus orígenes, en el siglo XIX, la educación pública, universal y gratuita fue considerada el instrumento “igualador” por excelencia del Estado. Provistos de una formación similar, en calidad y años de estudio, personas de condiciones disímiles (por nacimiento, nivel socioeconómico, sexos, etnia, lugar de residencia, etc.) podrían tener las mismas oportunidades de desarrollo personal. Aunque este supuesto tenga hoy sus críticos, en el Paraguay los indicadores de condiciones de vida, situación laboral y nivel socioeconómico siguen estrechamente asociados al nivel educativo. La educación importa, y mucho. Como expresa confiada-

mente una entrevistada: “Falta trabajo para los jóvenes, no pueden estudiar ni desarrollarse” (ODH, Grupos Focales 2005).

La Reforma Educativa -que afectó fundamentalmente a la Educación Inicial y Escolar Básica-, con sus fortalezas y debilidades, constituye el buque insignia de la reforma del Estado paraguayo: desde el inicio de la transición, la educación se ha beneficiado de garantías de financiamiento público (la Constitución de 1992 le asigna un porcentaje mínimo del 20% del PGN), de una Ley General de Educación (1998) que a su calidad técnica suma el carácter participativo en su elaboración, y sobre todo mantiene -con-

Desde el inicio de la transición, la educación se ha beneficiado de garantías de financiamiento público, de una Ley General de Educación (1998), y sobre todo mantiene una notable continuidad a través de los distintos gobiernos.

siderando la volatilidad de las reformas en otras áreas públicas- una notable continuidad a través de los distintos gobiernos. Esta continuidad es debida, fundamental pero no exclusivamente, a la existencia de un Consejo Nacional de Educación y Cultura (órgano técnico permanente de carácter pluralista) y planes estratégicos de largo plazo.

Algunos resultados responden a esa conjunción de condiciones favorables: es una de las áreas públicas que mejoró sustancialmente su cobertura de servicios, disminuyendo

ciertas desigualdades. Por ejemplo, desde los '90 se acortaron las disparidades existentes en la matriculación primaria entre pobres y ricos y las debidas al área de residencia.

Las políticas educativas actuales se centran en aumentar la cobertura y mejorar la calidad y equidad, focalizando programas hacia grupos sociales vulnerables, bajo el lema de una "Revolución Educativa para mejorar el Capital Humano". El proceso iniciado en los '90 se profundiza con programas y proyectos como el de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar y el de Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media. Otros, como el de Escuela Viva Hekokatúva (Escuela viva capaz de hacer el cambio) -fortalecimiento de la reforma en la Educación Escolar Básica en escuelas de alto riesgo-, o el de Prodepa Koè Pyahu (Nuevo Amanecer) -alfabetización de adultos- buscan acortar brechas debidas al ingreso o la edad.

En la Educación Inicial, Básica y Media se logró disminuir las desigualdades por área de residencia: según el Ministerio de Educación y Cultura, para el periodo 2002 - 2006, la matrícula del Preescolar aumentó un 14,3% en zonas rurales, frente al 4% de áreas urbanas, en tanto el crecimiento de la matrícula rural del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica duplicó al de la urbana (13,3% y 6,5% respectivamente). Por su parte, la Educación Media tuvo un incremento mayor, de 36,7% en zonas rurales, contra un 18,3% de las urbanas en el mismo lapso (MEC-DGPEC-SIEC, 2002/6). Para ello se contrató el personal docente necesario y se crearon unas 1.200 nuevas secciones, concentradas en la Educación Media y en los dos primeros ciclos de la Educación Básica.

Se implementan políticas compensatorias como la provisión (aún insuficientes) de materiales didácticos, textos y kits escolares a estudiantes de escasos recursos y a escuelas carenciadas; la merienda escolar, aunque

Gráfico 4.5

Brecha* en la tasa de asistencia de la enseñanza primaria (en puntos porcentuales)

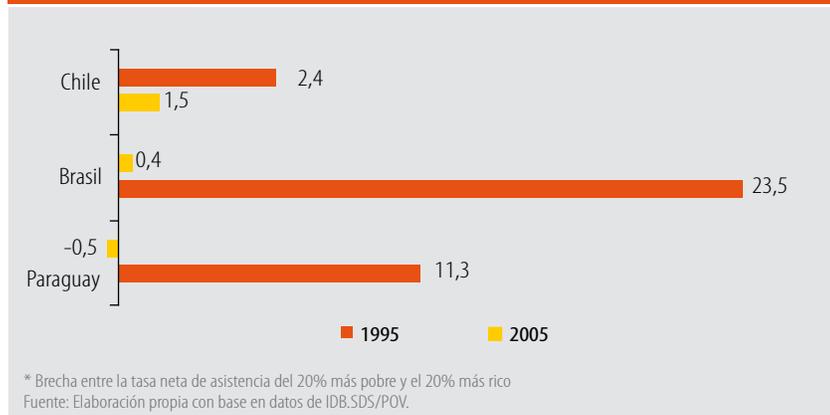
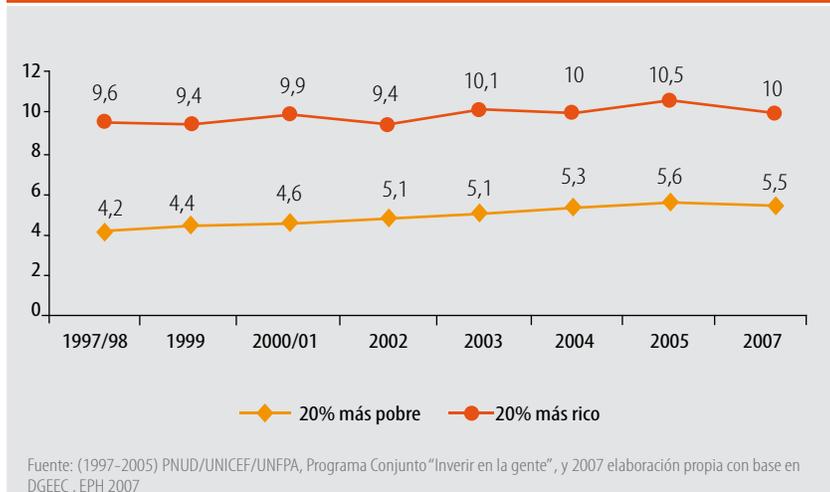


Gráfico 4.6

Evolución del promedio de años de estudio de la población de 15 años y más de edad



con dificultades administrativas y logísticas, beneficia a más de medio millón de escolares y existen becas para la Educación Media. Buscando mejorar la calidad de la educación y promover el capital social de las comunidades, el MEC realiza aportes para bibliotecas a los Equipos de Gestión Escolar de escuelas marginales, a las Cooperadoras Escolares para construcción o mejoramiento de infraestructura escolar, y a instituciones educativas del nivel medio para proyectos educativos institucionales.

Las desigualdades debidas al ingreso familiar afectan además el rendimiento de escolares que asisten a clases: docentes entrevistadas sostienen: “tengo alumnos anémicos, cariados. Cómo van a estar bien en la sala de clase, cómo van a estar concentrados para el proceso de enseñanza-aprendizaje; hye rasy, hetyma rasy (les duelen el estómago y las piernas)”. “Haè ñembyahyi; lo único oipotáva oguahe recreo hína (Él tiene hambre; lo único que quiere es que llegue el recreo). “Ha recreope ojagarra oñe meè chupe un vaso de leche” (Y en el recreo le dan un vaso de leche).

Los progenitores, cuya escasez de recursos les impide solventar los gastos en educación, aducen por su parte: “no pueden estudiar, no hay posibilidades... yo que tengo dos criaturas, te piden libro de 20.000, te piden cuaderno, te piden todo lo que hay, todos los días 2.000, 4.000, 5.000 guaraníes...”. (ODH, Grupos Focales 2005)

Las asimetrías por área de residencia son graves en la población de 19 a 24 años, cuya condición rural o guaranihablante supone al menos la mitad de oportunidades de asistir a instituciones de enseñanza formal que la de sus pares urbanos o hispanohablantes. Esta desigualdad en el desarrollo de capacidades es tanto más preocupante cuanto que el nivel educativo está estrechamente asociado al acceso al trabajo y este grupo es el más afectado por el creciente desempleo y subempleo.

Debido a los altos niveles de pobreza (creciente en el caso de la pobreza extrema), la asimetría según ingresos para adolescentes de 15 a 18 años de edad, entre 1992 y 2007, se amplió, pasando de 17 a 28 puntos porcentuales en ese mismo lapso.

La mayor oferta educativa pública se enfrenta con los efectos de una larga recesión: “he visto mucha pobreza (...) gente que tiene muchos hijos y por supuesto no puede vivir dignamente (...) se van a la escuela, o si no, no van; o se va uno y otro no, y apenas llegan al sexto grado...”. “Porque la escuela ndaipori vaèkue la ore roimehape, pero ko’aga la escuela apeo peoto oi, la ore familiakuérape rohupytyka la quinto, sexto curso ha upei

En la Educación Inicial, Básica y Media se logró disminuir las desigualdades por área de residencia.

Cuadro 4.6

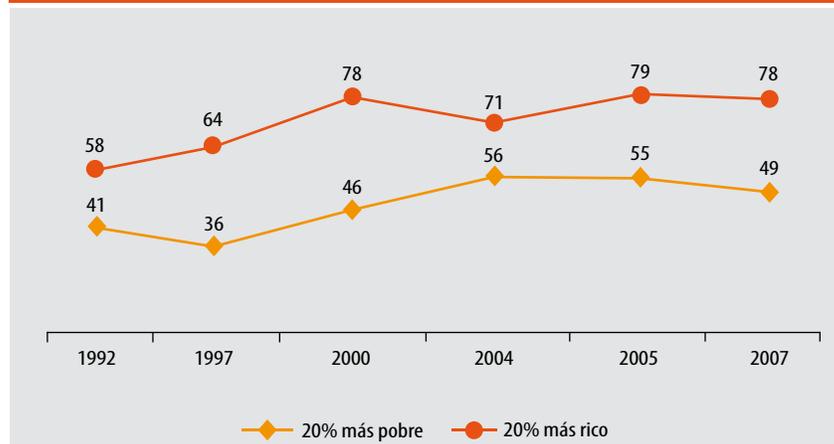
Cobertura educativa de la población de 6 a 24 años (%)

Rango de Edad	Total	Área de residencia		Idioma hablado	
		Urbana	Rural	Hispano hablante	Guaraní hablante
6 a 14 años	96,0	97,9	93,8	98,4	93,2
15 a 18 años	66,0	74,9	55,4	77,6	54,6
19 a 24 años	25,3	32,3	13,2	39,4	12,0

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC - EPH 2007

Gráfico 4.7

Cobertura educativa de jóvenes de 15 a 18 años (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC, Encuestas de Hogares EPH 2007

Asunción tiene una tasa de retención de 80%, mientras en los departamentos de Alto Paraguay o Canindeyú ésta oscila entre el 22 y 23%.

ja ndaikatuveima la ore familia kuérami ro moinge la escuelape” (Escuela antes no había en donde estábamos, ahora hay escuela por todos lados. A nuestros hijos les hacemos llegar al quinto, sexto curso, pero ya no podemos más de eso) (ODH, Grupos Focales 2005).

Si el mejoramiento de la cobertura educativa del nivel primario goza de reconocimiento -es uno de los Objetivos del Milenio en los que Paraguay tuvo desempeño satisfactorio- aún queda mucho camino por recorrer respecto a la eficiencia del sistema en todos los niveles. Indicadores como el de retención escolar todavía mantienen asimetrías según el ingreso, lugar de residencia e idioma principal (EPH, 2006). Los datos del MEC muestran que de 100 niños del área urbana que ingresaron en 1995, sólo 45 culminaron la Educación Media. El área rural muestra peores resultados, ya que culminan apenas 13. Las diferencias por departamento son también marcadas: Asunción tiene una tasa de retención de 80%, mientras en los departamentos de Alto Paraguay o Canindeyú ésta oscila entre el 22 y 23% (MEC, 2004).

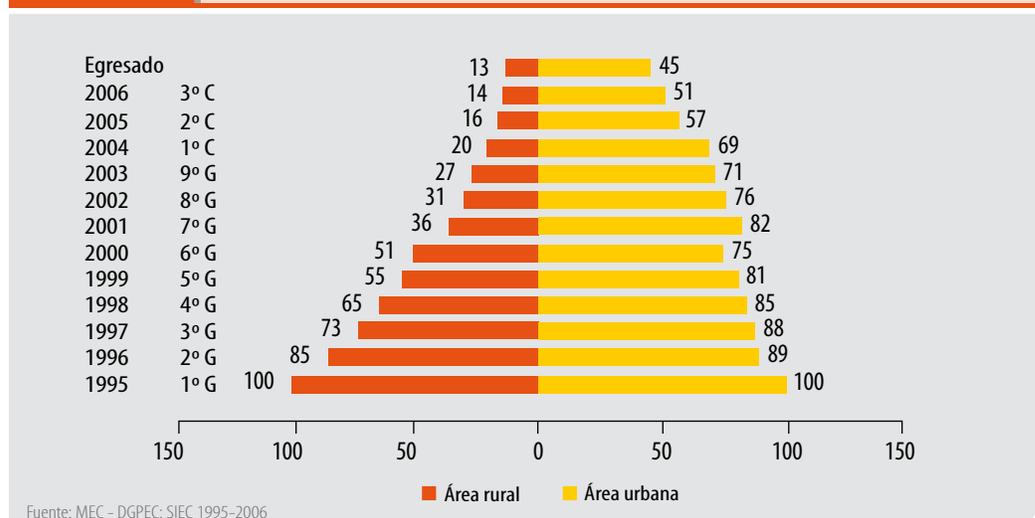
Entre el 2001 y el 2004 la retención escolar de la Educación Escolar Básica (1er. y

2do. ciclo) mejoró 7 puntos porcentuales en ámbitos rurales y 9 puntos en los urbanos (MEC, 2005). La expansión de cobertura y la disminución de la repitencia y la deserción no se acompañó de mejores logros académicos: los rendimientos observados para niños y niñas de los grados tercero y sexto en escuelas privadas y subvencionadas de las áreas urbanas exhiben promedios ligeramente superiores a los de las escuelas públicas del área rural.

Por otro lado, se observan marcadas diferencias por departamento en los logros obtenidos por niños y niñas de tercer grado. En Comunicación, el promedio más alto fue obtenido por los escolares de Canindeyú mientras que el más bajo fue observado en Ñeembucú. El promedio nacional fue de 47,7 % (MEC, 2005). En Matemáticas, área en la que el promedio nacional fue de 60,2%, el departamento con un mejor indicador de calidad fue nuevamente Canindeyú y el de menor valor fue obtenido en Amambay. Finalmente, en el área de Medio Natural y Salud, Caazapá encabeza el promedio obtenido (67,5%) entre los departamentos, y Amambay ocupa el último lugar con 47,4%.

Gráfico 4.8

Retención y Rendimiento Escolar por área de residencia, cohorte 1995-2006 (por cada 100 niños y niñas)



En el mismo sentido, se observa que los promedios nacionales para las áreas de Matemática (43,8%), Comunicación (44,6%) y Ciencias Naturales (50,56%) del sexto grado son relativamente menores a los obtenidos por los escolares del tercer grado. En cuanto a las diferencias departamentales, son los niños y niñas de sexto grado de Amambay quienes se ubican con los promedios menores en las tres áreas de competencias: 37,2% en Comunicación, 32,4% en Matemáticas y 40,1% en Ciencias Naturales. En el otro extremo, el departamento Alto Paraguay lidera con los promedios más elevados: 51% en Comunicación, 54,4% en Matemáticas y 64,7% en Ciencias Naturales. Detalles por departamento. [Ver *Anexo 4.4*]

Por su parte los especialistas en cuestiones educativas deploran la escasa mejoría de indicadores de calidad y pertinencia, y la lenta actualización tecnológica de los contenidos educativos (ODH, Mesas Temáticas 2006). Existen además cuestiones pendientes que hacen a la educación terciaria (el debate sobre la reforma universitaria apenas ha empezado) y a la calidad de la educación formal y de la docente, esta última uno de los “cuellos de botella” de la Reforma educativa.

A nivel nacional existen percepciones críticas de los servicios educativos del Estado: 85% de las personas encuestadas los considera regulares o malos (57,3% y 27,6%, respectivamente) sin diferencias por ingreso o área de residencia. Se notan variaciones por idioma hablado: hispanohablantes son más críticos que los guaranihablantes (EDH, 2007).

El carácter social de estas políticas tampoco es visible: para ocho de cada diez personas entrevistadas, el Estado no atiende en primer lugar las necesidades educativas de los más pobres. Esta opinión varía según regiones: en la zona de Itapúa, Ñeembucú y Misiones, la proporción de gente para la cual el Estado sí atiende en primer lugar estas necesidades es mucho más alta (26,4%) que la de Asunción, el Dpto. Central y Cordillera (11,8%).

Por su misma naturaleza, la función “igualadora” de la educación excede el ámbito público y sobre todo el del Estado central. Los especialistas en educación cuestionan el escaso rol cumplido por el sector privado en revertir las brechas educativas y el carácter esporádico y asistemático de acciones ciudadanas destinadas a este objetivo. Señalan, además, como preocupantes, la débil apropiación de políticas y programas educativos por parte de las municipalidades y gobernaciones (ODH, Mesa Temática 2006).

Este Informe destaca algunas experiencias del sector público, orientados hacia la nueva estatalidad. Dos de ellas, del área educativa - Escuela Viva Hekokatuva y Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar- presentan denominadores comunes de “buenas prácticas”, replicables en otras iniciativas públicas.

Son programas insertos en políticas de Estado de largo plazo, ligadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que están logrando algunos resultados en el plazo previsto. Corresponden a demandas ciudadanas y apelan a la participación de las comunidades involucradas, desarrollando capital social. Y lo más relevante en términos de este informe, prestan servicios públicos buscando disminuir brechas y desigualdades sociales de distinto tipo.

A nivel nacional existen percepciones críticas de los servicios educativos del Estado: 85% de las personas encuestadas los considera regulares o malos (57,3% y 27,6%, respectivamente) sin diferencias por ingreso o área de residencia.

Cuadro 4.7

Logros obtenidos por áreas de competencia del tercer y sexto grado (%)

Tipo de instituciones y grado	Áreas de competencia			
	3er. grado	Comunicación	Matemática	Medio Nat. y Salud
Privada / Subvencionada (Área urbana)	52,2	63,7	62,1	
Pública (Área rural)	47,8	61,3	57,2	
6to. grado	Comunicación	Matemática	Ciencias Naturales	
Privada / Subvencionada (Área urbana)	48,8	49,2	56,8	
Pública (Área rural)	44,4	45,0	50,1	

Fuente: MEC, 2005

La implementación de la educación inicial y preescolar, a nivel nacional y para todos los sectores sociales, integra la agenda pública y ejemplifica los desafíos de construir una nueva estatalidad y lograr las metas del Desarrollo del Milenio. El Plan Nacional de Educación Inicial definió sus estrategias y prioridades, y a mediados del 2004 se puso en marcha el Programa de Mejoramiento de la Educación inicial y Preescolar (2004-2009), buscando universalizar el preescolar con calidad y equidad. La inversión, a cinco años, se realiza con un préstamo externo de casi US\$ 26 millones (un 17% del gasto educativo anual en educación inicial).

Esta experiencia reúne condiciones auspiciosas ya que se diseña e implementa participativamente, con sectores involucrados y personas expertas; trata el desarrollo inte-

gral del escolar, en sus aspectos educativos, económicos y sociales; tiene acciones concertadas con redes de técnicos, sector público, organizaciones sociales; contextualiza el diseño y la gestión según las diferentes realidades socio culturales; y se inserta en una política de Estado de largo plazo.

Desafíos pendientes

Las altas tasas iniciales de incremento de cobertura generadas por la oferta (infraestructura y personal docente) decayeron en los últimos años, por lo que se requiere mayor focalización en grupos vulnerables y estrategias diferentes, articuladas con programas de lucha contra la pobreza.

La formación y especialización de docentes enfrenta límites en la resistencia de los gremios de educadores y en la inercia institu-

cional. Por otra parte debería profundizarse no sólo la reforma de la formación docente inicial, sino también de la educación superior y la universitaria.

Las brechas en asistencia del 20% más pobre no se redujeron; y la desigualdad entre medios rurales y urbanos incluso se amplió (quizá debido a una menor oferta de este nivel en escuelas del interior), lo que demanda focalizar este nivel en sectores pobres y áreas rurales, aplicando estrategias integrales y sostenidas para avanzar en la equidad.

Se desatacan logros cualitativos en el interés y sensibilización de las familias, que demandan este programa en sus comunidades, hacen seguimiento de las acciones, y están cambiando sus pautas de crianza, lo que redundará en una mayor legitimidad del programa.

Valores	Indicadores	Año Base	Logros	Año Meta
		2001	2004/2005	2008/2009
Cobertura	Tasa cobertura bruta	81%	85%	100%
	Tasa de cobertura neta	67%	69%	90%
	Infraestructura y equipamiento	Déficit de 1.000 aulas	236 aulas habilitadas	1.000 aulas habilitadas
Calidad	Docentes con especialización en educación inicial	Con especialización: 26% Sin título: 28% Con título: 72%	Con especialización: 25% Sin título: 22% Con título: 78%	Con especialización: 70% Con título: 100%
	Tasa de repitencia en Primer Ciclo	13%	7,5%	7%
	Materiales educativos para docentes y alumnos	No cuentan	En proceso de distribución	Cuentan con estos materiales
Equidad	Asistencia al preescolar según ingreso	20% más pobre: 46 %	20% más pobre: 47%	20% más pobre: 60%
	Asistencia al preescolar Población rural - Población urbana	Rural: 38% Urbana 50%	Rural: 31% Urbana 56%	

Fuente: MEC/UCP/Escuela Viva Hekokatuva-Desde el aula 2005 Sneppe

Este programa del Ministerio de Educación y Cultura busca construir una nueva cultura escolar, basada en la participación de los actores involucrados, a través de las familias, la Asociación de Cooperadoras Escolares (ACE), el círculo de aprendizaje, la gestión participativa y el Gobierno Escolar del niño y la niña.

Forma parte de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica, y está focalizada en escuelas de alto riesgo (urbanas o rurales), caracterizadas por un bajo nivel de capacitación de docentes, bajo rendimiento, ausentismo, problemas de salud y nutrición del alumnado, gestión escolar con pobre eficiencia, falta de participación de las familias en el proceso educativo, contexto social pobre y ambientalmente degradado, participación comunitaria escasa y débiles asociaciones de padres.

Busca garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas, como parte de las estrategias de lucha contra la pobreza. Se inició en el 2000 con un crédito externo de US\$ 7 millones, por un período inicial de 5 años. Sus intervenciones se basan en:

- Capacitar actores de la comunidad educativa, para reconocer la escuela como espacio de participación y construcción colectiva.
- Analizar el contexto como generador de la propuesta escolar.
- Organizar y promover una nueva relación escuela-familia-comunidad.
- Crear y consolidar círculos de aprendizaje en las escuelas incorporadas al programa.
- Entregar materiales didácticos adecuados y aportes para proyectos de infraestructura, equipamiento, provisión de kit escolares, etc.

Las intervenciones varían según las características de las escuelas y comunidades, priorizándose alguna línea de acción (innovación pedagógica, cambios en la gestión institucional, participación de familiares y de educandos en la gestión escolar). El programa abarca mejoras de condiciones educativas y equipamiento de 1.000 escuelas rurales, 150 escuelas urbanas de alto riesgo y 27 escuelas indígenas, ejecutadas con participación de las ACE; finalización de proyectos de mejoramiento en otras 600 escuelas y evaluación del 80% de los Institutos de Formación Docente del país.

Al cuarto año (2004), los impactos en el primer y segundo ciclo escolar fueron:

Calidad y equidad	Rural	Urbano
Disminución de la repitencia	Del 10% al 7%	Del 6.5% al 3%
Disminución de la deserción	Del 5.4% al 3.4%	Del 5% al 3%
Disminución de la repitencia en 1º y 2º grados	Del 15% al 8%	Del 8% al 5%
Mejoramiento de la retención escolar	7 puntos porcentuales	9 puntos porcentuales

Eficiencia	Cantidad de repitentes 2001	Cantidad de repitentes 2004	Diferencia
Área rural	12.054	9.050	3.004
Área urbana	6.793	4.323	2.470
PME*	16.293	12.083	4.210
TOTAL			9.684

* Escuelas con Proyectos de Mejoramiento Educativo
Fuente: MEC-UCP-Escuela Viva Hekokatúva, 2005

En términos de eficiencia, el ahorro estimado por disminución de repitentes en dicho lapso (2001-2004) es de US\$ 910.296, a un costo de US\$ 94 por año/alumno.

Además de disminuir la repitencia y la deserción, se observan impactos cualitativos sobre el capital social: el proyecto se construye colectivamente en espacios de participación, con la corresponsabilidad de las familias cuyas capacidades se desarrollan. Se redujeron también desigualdades de género, se capacitó docentes y están creándose redes sociales de educadores y de padres que superan el ámbito local.

Escuela Viva Hekokatúva representa una innovación de políticas públicas, que busca aplicar efectivamente la Reforma Educativa con participación de la comunidad. Es un instrumento para ajustar la oferta pública a la demanda social, al adecuar la pedagogía a la realidad y necesidades de las familias y las comunidades, incorporando la realidad sociocultural de

los pobres en los contenidos y prácticas de la educación.

La articulación entre las demandas ciudadanas y la oferta estatal requiere acciones sinérgicas entre el MEC, los gobiernos descentralizados y otros programas públicos, no siempre presentes, ya que persisten acciones disociadas entre el gobierno central, las Secretarías de Educación de las gobernaciones y los municipios.

Finalmente los espacios de participación abiertos por la Escuela Viva permiten controlar conflictos actuales y potenciales de los familiares, y en menor medida, los que surgen entre éstos, docentes agremiados a nivel nacional y grupos de escuelas estructuradas a nivel de escuela cabecera (escuelas coordinadoras con mayores recursos, que hacen de enlace a otras de la zona). La presión gremial conduce a habilitar nuevas escuelas, que no siempre responden a criterios de mejoramiento de calidad, equidad o racionalización de recursos.

La mortalidad infantil de áreas rurales duplica la tasa nacional y triplica la de guaranihablantes.

Salud

Las garantías de una vida saludable y de atención médica calificada para toda la población constituyen condiciones imprescindibles al Desarrollo Humano. Su ausencia implica la negación de numerosas capacidades y oportunidades para las personas afectadas, y las falencias en materia de salud para poblaciones de recién nacidos y menores de edad determinan negativamente su vida futura. Pero es en la provisión de este servicio público donde persisten las más agudas desigualdades.

En comparación con el sector educativo, las reformas en salud tuvieron menor impulso durante la transición y el aumento de recursos asignados a esta área no alcanzó el mismo nivel. El gasto público en salud partió de un piso más bajo, pasando de 3,9% del PGN en 1989 (el promedio de los '80 fue de 5,2%) a 7,7% en el 2005. Deduciendo las cifras correspondientes al Instituto de Previsión Social, este porcentaje es uno de los más bajos de la región (Banco Mundial, 2004). El presupuesto ejecutado del MSPBS en el año 2007 alcanzó el 9,1% del PGN. La continui-

dad de estas políticas se vio además dificultada por la alta rotación de titulares de la cartera de Salud Pública durante los últimos gobiernos.

En consecuencia, la tasa de mortalidad infantil -reducida gradualmente en las tres últimas décadas del siglo pasado- se estancó posteriormente, y la tasa de mortalidad materna -muy alta a nivel continental- se mantiene en 174,1 por 100.000 nacidos vivos (NNUU-Paraguay, 2005). Las desigualdades en este campo son marcadas: la mortalidad infantil de áreas rurales duplica la tasa nacional y triplica la de guaranihablantes. El Paraguay alcanzó sólo el 30% del Objetivo del Milenio de reducir la tasa de mortalidad infantil hasta cinco años y mantiene graves rezagos en provisión de camas hospitalarias y en la lucha contra la expansión del VIH/SIDA (OPS, 2005).

En perspectiva regional, el país sigue mal posicionado y la evolución de estos indicadores se dificulta debido -en parte- a que el gasto público en salud per cápita cayó de US\$ 46,2 en 1998 a US\$ 28,6 en el 2004 (MS-PBS, 2006). Por otra parte, la estructura del gasto contribuye poco a mejorar la calidad y cobertura de los servicios de salud: la mitad del presupuesto se invierte en pago de personal, una cuarta parte en medicamentos y una quinta parte en la construcción, equipamiento y mejoras de hospitales y centros.

En 1993 fue creado por ley un Sistema Nacional de Salud que busca mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de estos servicios a nivel nacional, pero su implementación es lenta y está restringida por la escasez de recursos y por los desacuerdos con los gremios de salud. En la actualidad, las políticas públicas desarrollan estrategias y líneas de acción destinadas a fortalecer este Sistema y promover la cobertura y calidad con acciones intersectoriales y participación social. La Protección Social en Salud destinada a "eliminar la exclusión en salud y reducir las inequidades en el acceso y utilización de

Cuadro 4.8

Comparación de indicadores de salud de países seleccionados

Indicadores	Países				
	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay	Paraguay
Tasa de mortalidad materna (x 100.00 nacidos vivos) (2000)	70	260	30	20	170
% de partos atendidos por personal sanitario especializado(1997-2005)*	99	97	100	100	77
Tasa de mortalidad infantil x 1.000 nacidos vivos (2005/2010)	13,4	23,6	7,2	12	34
Camas de hospital x 1.000 habitantes (2004)	4,1	2,6	2,3	2,9	1,3

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Anuario estadístico de América Latina, Caribe 2006 y OPS, Situación de la salud en las Américas, 2007 y PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008

* Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado

los servicios, bienes y oportunidades en salud...” (OPS-OMS, 2002) hace parte de los planes mayores de atención primaria a la salud, inmunizaciones, asistencia alimentaria-nutricional materno infantil, salud reproductiva y sexual.

Además, están en marcha planes y programas específicos de extensión de cobertura a trabajadores informales (por parte del IPS) y vendedores ambulantes (a cargo del MSPyBS), de aseguramiento materno-infantil en diez regiones sanitarias, de atención integral a la infancia y adolescencia en municipios con pobreza extrema, de asistencia a grupos vulnerables de los asentamientos rurales, zonas marginales, comunidades indígenas, y niños y niñas en situación de riesgo y de calle.

Estas políticas lograron un mayor acceso a servicios calificados de los sectores más pobres, absorbidas en su mayor parte por el sector público. Entre 1997 y 2007 se más que duplicó la consulta (de 21% a 54%) en servicios del Estado del 20% más pobre de la población accidentada o con dolencias graves (DGEEC, 1997/98 y 2007). Pero la salud pública cubre apenas la quinta parte de la población más carenciada, sin seguros médicos ni recursos para adquirir medicamentos.

Aunque entre 1997 y 2007 aumentó el acceso a servicios calificados de salud (públicos y privados) de las poblaciones rurales y de las más pobres, las brechas por área de

residencia se mantuvieron y las debidas al ingreso, si bien disminuyeron, se mantienen relativamente altas entre las consultas del 20% más pobre y del 20% más rico (DGEEC, 2007). Estas asimetrías se acumulan: el acceso a servicios de salud de hombres urbanos, ricos e hispanohablantes cuadruplica el de mujeres rurales, pobres y guaranihablantes. Es decir, quienes portan la sumatoria de estas desigualdades negativas tienen la cuarta parte de oportunidades de ejercer su derecho a la salud que las del primer grupo.

La demanda de salud pública –tanto de sectores pobres como no pobres– creció en un periodo de recesión económica. Una séptima parte del 20% más rico de la población –enferma grave o accidentada– abandonó las instituciones de salud privadas entre 1997 y 2004, elevando en 6 puntos porcentuales su demanda de salud hacia el sector público [Ver *Anexo 4.5*] Este fenómeno pudo haber generado, de por sí, el creciente acceso a servicios públicos; el Estado demostró capacidad de respuesta a esta situación. En materia de salud sexual y reproductiva también hubo mejoras: en áreas rurales el parto institucional aumentó de 39% (1997) a 60% (2004), y en áreas urbanas –donde este porcentaje era ya alto– de 81% a 85% en el mismo lapso (CEPEP, 1997 y 2004).

El acceso a servicios de salud de hombres urbanos, ricos e hispanohablantes cuadruplica el de mujeres rurales, pobres y guaranihablantes. Es decir, quienes portan la sumatoria de estas desigualdades negativas tienen la cuarta parte de oportunidades de ejercer su derecho a la salud que las del primer grupo.

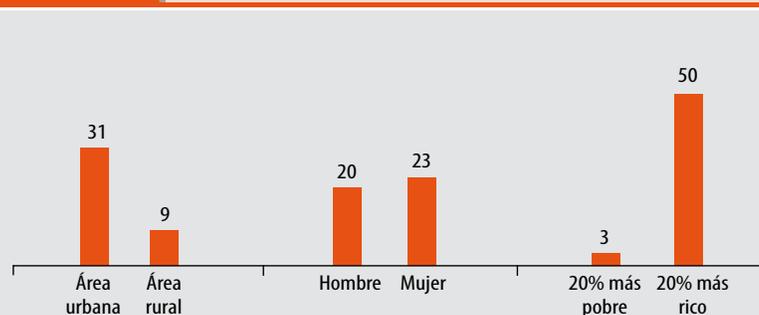
Cuadro 4.9 Población con acceso a servicios calificados* de salud (%)

Años	Área de residencia		Niveles de Ingreso	
	Urbana	Rural	20% más pobre	20% más rico
1997	57	33	21	65
2007	80	57	54	84

* Atención por médicos, enfermeras, partera profesional o dentista
Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EIH 1997/98 y EPH 2007.

Gráfico 4.9

Población según tenencia de seguro médico (%)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007.

La cobertura completa en inmunización alcanza a dos tercios de la población infantil concernida y mantiene diferencias según el nivel educativo de la madre (es de apenas 55% en infantes de madres con 5 o menos años de estudio) y nivel socioeconómico (DGEEC, 2004).

Parte de estas desigualdades obedece a una infraestructura insuficiente y centralizada: casi nueve de cada diez establecimientos existentes son centros o puestos de Salud poco especializados y a menudo desprovistos de equipos, medicamentos e insumos. Esta estructura debe atender al 80% de la población que carece de previsión social o seguros privados, es decir, a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Los costos están trasladándose a los hogares, cuyo gasto en salud aumenta paulatinamente: de 1997 a 2004 el gasto de los mismos pasó del 3,3% al 3,6% del PIB, mientras que el gasto público en salud (sin IPS) al 2005 representaba el 1,5% del PIB (MSPBS/OPS, 2006).

Otro factor restringe el derecho a la salud: el sistema previsional está orientado hacia asalariados (un proyecto de ley destinado a incluir a agricultores y otros trabajadores independientes espera aprobación parlamentaria), cuando la mayor parte de la PEA trabaja por cuenta propia, en el sector agrícola o en el informal urbano. A la tradicional evasión de cotizantes del IPS se suma la pauperización de clases medias y bajas, que presionan sobre el sistema de salud pública. Se traslada así al Estado -con restricciones de oferta- la demanda antes satisfecha por servicios médicos privados.

La demanda de la población pobre tenderá a crecer a juzgar por el sesgo que hoy muestran otros indicadores básicos. Paraguay tiene el mayor índice de desigualdad de América Latina en desnutrición de menores de 5 años de edad (UNICEF, 2006). La desnutrición global -relación peso/edad- de niños y niñas del área rural duplica la de residentes en área urbana (5,7% y 3%, respectivamente) y es treinta veces mayor en el 20% más pobre de la población (8,8%) respecto al más rico (0,3%). También existen brechas respecto a la desnutrición crónica -relación talla/edad-, que afecta al 14,2% de los menores de 5 años a nivel nacional (Sanabria, 2006)

La cobertura completa en inmunización

alcanza a dos tercios de la población infantil concernida y mantiene diferencias según el nivel educativo de la madre (es de apenas 55% en infantes de madres con 5 o menos años de estudio) y nivel socioeconómico (DGEEC, 2004). La desigualdad por lugar de residencia se expresa en la relación de médicos por habitantes, seis veces mayor en Asunción que en el resto del país. A ésta se suman las de ingreso y lengua hablada: el porcentaje de partos institucionales de mujeres pobres, rurales y guaranishablantes (54,7%) es marcadamente inferior a la media nacional (80,4%).

Esta conjunción de pobreza y enfermedad se expresa en la percepción de los sectores más pobres, para los cuales “no hay derecho de enfermarse prácticamente; no te podés enfermar”. “Si vos no tenés plata, en el hospital nadie te atiende, vas a morir ahí”. La desigualdad de oportunidades es sentida en este campo: “Sí, hay ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda; eso se percibe cuando uno justamente quiere acceder a los servicios públicos y no cuenta con los Gs. 5.500 para la consulta...”. “Nuestro hospital no da; enseguida te dice, te revisa y te hace pasar a Asunción; si tenés plata, tenés que pagar por la ambulancia; si no tenés plata no te podés ir”. (ODH, Grupos Focales 2005)

La falta de recursos es doblemente limitante: casi más que el costo mínimo de la consulta, es el del tratamiento el que inhibe el acceso: “Vos te vas a un hospital y después venís y guardas tu receta y te morís tranquilo”. “Ape hospitalpe he’i hospital para los pobres ha upépe ningo nde ndereguerekoiro petei geniol repyra rehorei, remanóntema vaèra pe nde esquina rupi, porque haèkuéra ni petei suero no meè rei moài ndéve, rehoreita la hospitalpe la plata’irehe” (Dicen que este hospital es para los pobres, pero si no podés pagar el importe de un geniol -calmante- ya tenés que ir a morir nomás en una esquina, no te van a dar ni suero gratis, perdés el tiempo yéndote al hospital con poca plata) (ODH, Grupos Focales 2005)

Coherente con estos rezagos y falencias, la población otorga bajas calificaciones a los servicios públicos en salud: un 89% los considera regulares o malos (54,4% y 34,4%, respectivamente) (EDH 2007).

La percepción del carácter social de estas políticas es aún más crítica: nueve de cada diez personas entrevistadas considera que el Estado no atiende en primer lugar las necesidades de salud de los grupos más pobres. Y tiene carácter generalizado, ya que esta proporción no muestra variaciones por sexo, edad, lengua hablada ni condición socioeconómica o por regiones.

De acuerdo a los especialistas y sectores involucrados en salud pública, su reforma debería considerar la diversidad cultural existente. Las barreras que limitan el acceso a los servicios públicos de los pobres o guaranihablantes no consisten sólo en el costo de consultas y medicamentos, o en el desabastecimiento crónico de los hospitales y centros asistenciales, sino también en el carácter inhóspito de la infraestructura de salud, el frecuente maltrato a pacientes y los hábitos y creencias tradicionales de estos sectores. Se deplora igualmente la escasa conciencia social de los derechos en salud y la ausencia de una contraloría social eficiente: la participación queda en el reclamo, reforzando el modelo paternalista existente en éste y otros servicios públicos (ODH, Mesa Temática 2006)

Servicios básicos

El Estado interventor asumió desde la década de 1940 la provisión de servicios básicos que hasta ese momento no existían o estaban en manos del sector privado, pero su expansión fue extremadamente lenta y poco igualitaria. A inicios de los '80, con la usina de Acaray en marcha, sólo dos de cada cinco hogares paraguayos contaban con energía y este servicio privilegiaba las ciudades: en

áreas rurales apenas uno de cada doce hogares tenía corriente eléctrica.

Cinco décadas después de la fundación (1954) de Corposana (hoy ESSAP), una de cada cinco viviendas urbanas aún carece de agua vía cañería y sólo una de cada diez está conectada a una red cloacal.

Pero la expansión de cobertura tuvo desarrollo diferencial: existe corriente eléctrica en casi todos los hogares paraguayos, urbanos o rurales, mientras el servicio de conexión de inodoros a redes cloacales no logró mejorar su oferta en los últimos quince años. La provisión de agua por cañería beneficia hoy al doble de los hogares que en el 1992, pero su expansión fue bastante más lenta -y desigual- que la de energía eléctrica.

El acceso a los servicios básicos afecta significativamente las capacidades de las personas y sus oportunidades de lograr una vida digna. En este sentido, el impacto de políticas públicas en materia de energía eléctrica fue notable y respondió a persistentes demandas campesinas, que lograron a través de sucesivas movilizaciones la denominada "tarifa social" para hogares de menos recursos, constituyéndose en un logro importante en materia de equidad.

Las barreras que limitan el acceso a los servicios públicos de los pobres o guaranihablantes no consisten sólo en el costo de consultas y medicamentos, o en el desabastecimiento crónico de los hospitales y centros asistenciales, sino también en el carácter inhóspito de la infraestructura de salud, el frecuente maltrato a pacientes y los hábitos y creencias tradicionales de estos sectores.

Cuadro 4.10

Evolución de hogares con servicios básicos (%)

Tipo de servicios	Años		
	1992	2002	2007
Energía eléctrica	59,0	89,5	96,5
Área urbana	92,2	97,2	98,8
Área rural	23,2	77,7	92,7
Brecha urbano - rural	69,0	19,5	6,1
Agua por cañería (red pública y privada)	31,5	52,6	63,2
Área urbana	57,9	74,0	79,3
Área rural	3,3	22,4	38,2
Brecha urbano - rural	54,6	51,6	41,1
Inodoro conectado a red pública (población urbana, exclusivamente)	14,8	16,1	16,0

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Censos de Población y Encuestas de Hogares 1992, 2002 y 2007.

La cobertura de agua por cañería se incrementó efectivamente a través de SENASA, pero la asimetría entre hogares urbanos y rurales, o pobres y no pobres, continúa siendo extrema (más de 40 puntos porcentuales).

La mayor expansión de su cobertura se dio en los '90 (el porcentaje de hogares con conexión pasó de 59 al 89,5%), cuando también se acortó la brecha por área de residencia, tendencias que fueron mantenidas en el último quinquenio. Ciertamente es que los hogares rurales acceden mayoritariamente a energía monofásica (apta sólo para electrodomésticos), mientras las urbes cuentan con energía bi y trifásica.

Algo menos de la mitad de los hogares paraguayos tiene provisión de agua por cañería a través de ESSAP o SENASA, aunque sumando las redes privadas la proporción se eleva a dos de cada tres hogares. Coincidiendo con estudios que señalan la mayor tendencia de hogares con jefatura femenina a invertir en el bienestar de sus familias, éstos acceden a servicios públicos de agua (ESSAP-SENASA) en mayor proporción que los de jefatura masculina. [Ver *Anexo 4.6*].

La cobertura de agua por cañería se incrementó efectivamente a través de SENASA, pero la asimetría entre hogares urbanos y rurales, continúa siendo extrema (cerca de 35 puntos porcentuales). Una de cada tres familias paraguayas (rurales en su mayoría) sigue utilizando pozos a extracción manual, cuyas aguas frecuentemente no reúnen condiciones de potabilidad (DGEEC, 2007).

La provisión de agua por cañería tiene sesgo regional: en San Pedro, Cordillera, Misiones, Central y Amambay, del 60% al 74% de hogares cuenta con este servicio, porcentaje que en Caazapá, Alto Paraguay o Boquerón se reduce a menos del 20% (PNUD/ODH, 2006).

Pese a estar estrechamente relacionada con las condiciones sanitarias, la eliminación de excretas por red pública no tuvo expansión: el 16% de hogares urbanos cuenta inodoro conectado a red cloacal, servicio inexistente en áreas rurales (41,6%), o consisten en letrinas comunes (58%). El acceso a red cloacal también está fuertemente sesgado por el ingreso familiar: es nueve veces mayor en hogares del 20% más rico que en los del 20% más pobre (EPH 2007).

La dispersión poblacional en áreas rurales explica las desigualdades en este servicio (0.3% contra 16% de hogares urbanos), pero éstas se expresan de otra forma: el recurso del pozo ciego es empleado por siete de cada diez viviendas urbanas y por cuatro de cada diez hogares rurales, siendo sin embargo, la letrina común la más usada en esta zona (6 de cada 10 hogares). De hecho, las redes cloacales se restringen casi exclusivamente a Asunción.

El tratamiento de basuras -función de los gobiernos municipales- muestra a su vez disparidades: poco más de un tercio de hogares (37,3%) cuenta con servicios de recolección de residuos, la mitad los quema (50,5%), y los restantes los entierran en hoyos o arrojan en las inmediaciones de la vivienda. Aquí la brecha entre hogares urbanos y rurales es la más marcada de todos los servicios públicos, con 54,5 puntos porcentuales.

De manera bien atípica, la comunicación a través del teléfono móvil cuadruplica en Paraguay la de línea fija (75% de hogares con uso de móviles, contra 18,6% que tienen líneas fijas). Sólo el 3,2% de los hogares

Cuadro 4.11 Formas de abastecimiento de agua en hogares (%)

Forma de abastecimiento de agua	Condición de pobreza		Total
	Pobre extremo	No pobre	
Cañería fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad	30,2	12,5	16,1
Cañería dentro de la vivienda	33,8	71,4	64,1
Agua dentro de la propiedad (Ej. pozo sin bomba)	24,1	12,2	14,6
Vecino	11,8	3,8	5,1
Canilla público y otros medios	0,1	0,1	0,1
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007.

pobres extremos, o el 3,2% de los rurales, cuentan con línea telefónica fija, porcentaje que asciende al 24,2% de los no pobres y al 28,5% de los urbanos (EPH 2007) [Ver Anexo 4.7].

Este servicio público tiene efectos directos sobre la utilización de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): hasta el momento sólo las líneas fijas posibilitan la conexión a internet a costos razonables, lo que está vedado a la casi totalidad de hogares rurales y a la mayoría de los urbanos, excepto los de la conurbación asuncena o de Ciudad del Este. Se trata de una desigualdad del presente que se trasladará inexorablemente- en forma de brecha digital- a las generaciones futuras.

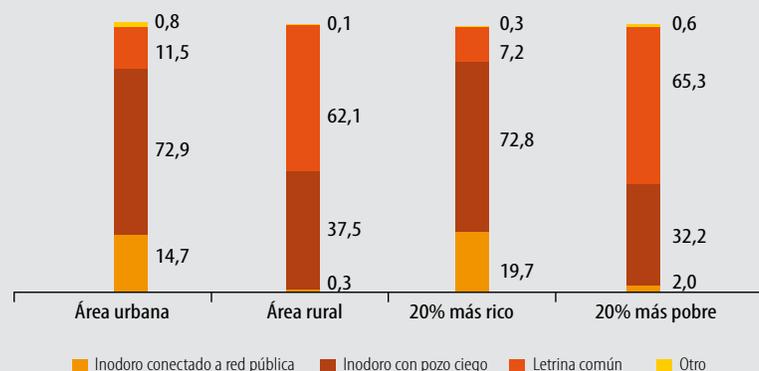
De acuerdo a un analista, “La tecnología de la información y la comunicación abre nuevos horizontes no sólo en el mundo del negocio o transacciones económicas (mercado) y de las relaciones sociales (sociedad) sino también en el campo de la gobernabilidad y la toma de decisiones sobre políticas públicas (Estado). (...) La brecha tecnológica constituye hoy una de las diferencias más marcadas entre países ricos y pobres. En el

Paraguay, que arrastra más de dos décadas de estancamiento económico, de expansión de la pobreza y la desigualdad, la tecnología de la información y comunicación ha acentuado esa diferencia. No existe una estrategia nacional que se ocupe del tema y las políticas públicas no se ocupan de regular el uso de la tecnología digital” (Borda, 2007).

La brecha tecnológica constituye hoy una de las diferencias más marcadas entre países ricos y pobres. En el Paraguay, la tecnología de la información y comunicación ha acentuado esa diferencia. No existe una estrategia nacional que se ocupe del tema.

Gráfico 4.10

Población por tipo de servicio sanitario (%)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Recuadro 4.3

Las Juntas de Saneamiento: organización social y gestión pública para el acceso al agua potable

El acceso al agua potable y al saneamiento adecuado tiene efectos fundamentales en la calidad de vida de las personas: reduce las enfermedades infecciosas, mejora el estado nutricional de la niñez y, por esa vía, contribuye a mejorar sus capacidades para el aprendizaje. El agua es vital para la vida. El saneamiento también lo es, sobre todo cuando la ausencia de un sistema eficiente, y su proximidad a las fuentes de agua, constituye una amenaza a la calidad de la misma.

Los efectos señalados posibilitan que una mayor cantidad de niños o niñas sobrevivan, y de esta manera disminuya la mortalidad

infantil. A su vez, las mejores condiciones de salud, junto con el mayor nivel educativo, son los fundamentos del incremento de la productividad y, con ello, del crecimiento económico. Un buen estado de salud permite disminuir los días perdidos y mejorar el desempeño escolar y laboral. Una adecuada nutrición potencia la rentabilidad social de la inversión en capital humano. El estado de salud determina, además, el grado de inseguridad o vulnerabilidad individual y familiar (enfermedades y muerte), comunitaria (contaminación) o nacional (epidemias), lo cual a su vez influye en el bienestar y en la probabilidad de ser pobre.

El agua potable, por su contribución al desarrollo de las personas, ha sido objeto de atención, tanto de la ciudadanía como del sector público. La ciudadanía paraguaya tiene larga tradición en procesos de organización tendientes a satisfacer esta necesidad básica y derecho elemental. Asimismo, el Estado paraguayo cuenta con instrumentos –políticas, instituciones y presupuesto– que tienen como objetivo ampliar la cobertura de la red pública.

Los objetivos ciudadanos y la agenda pública confluyen en las Juntas de Saneamiento. Estas organizaciones, según el marco ju-

rídico que las rige, constituyen una forma de organización comunitaria basada en una participación voluntaria y democrática. Las autoridades de las Juntas, integrantes de la comunidad, son electas en asambleas de las que pueden participar todos los beneficiarios.

En la actualidad existen 1.923 Juntas de Saneamiento en la región Oriental y 16 en la región Occidental. También existen las Comisiones de Saneamiento, que son organizaciones que no cuentan aún con personería jurídica. Existen 708 en la región Oriental y 128 en la región Occidental. Las Juntas y las Comisiones permiten el extendido acceso al agua potable en el interior del país, sobre todo en la zona rural. De manera muy emergente se dedican a los servicios de saneamiento.

El sector público, representado por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, cumple un rol central para las Juntas de Saneamiento. En efecto, una de sus competencias es la promoción y supervisión de estas organizaciones, así como el financiamiento y el asesoramiento técnico, administrativo y financiero de las mismas. La ciudadanía organizada en las Juntas realiza aportes en efectivo, en materiales de construcción y en mano de obra para la construcción de los sistemas.

Uno de los principales factores de éxito de las Juntas de Saneamiento, y de su sostenibilidad y crecimiento, se fundamenta en componentes tradicionales del capital social: la existencia de normas aceptadas y cumplidas, la confianza entre los miembros de la

comunidad y su capacidad de asociación. Las efectivas regulaciones, en el caso de las Juntas, posibilitan el autocontrol y disminuyen los conflictos, incentivan la colaboración, el trabajo voluntario, el uso racional del agua y la sostenibilidad financiera.

El éxito económico de las Juntas obedece al pago puntual del servicio y de los costos de funcionamiento de la infraestructura, y a la buena administración de sus recursos. La transparencia de las finanzas de las Juntas contribuye a que vecinos y vecinas cumplan con sus obligaciones de pago, permitiendo la continuidad de los servicios y, en muchos casos, la ampliación de los mismos. Actualmente, varias Juntas de Saneamiento exitosas están incorporando a sus actividades la construcción de desagües de aguas residuales.

Poblaciones especialmente vulnerables

Las poblaciones en situación de pobreza y del sector campesino son poblaciones generalmente vulnerables, sin embargo, al igual que las mujeres, son grupos cuya condición es analizada de forma transversal en el Informe, en el cual se vuelcan diferentes indicadores desagregados por nivel de ingresos, área de residencia y sexo. A continuación se exponen aspectos críticos de algunos grupos especialmente vulnerables que precisan ser analizados de forma específica. Todos ellos demandan políticas de reconocimiento y de distribución. Estos son: personas con discapacidad, población adulta mayor, pueblos indígenas, niñas y niños trabajadores, y jóvenes sin empleo.

Personas con discapacidad: la invisibilidad de la problemática

Las personas con discapacidad son un grupo con elevado riesgo de exclusión social

por las barreras físicas, legales, ambientales y culturales a las que se tienen que enfrentar cada día. Su elevada vulnerabilidad tiene origen en la insuficiencia de marcos regulatorios e institucionales que fomenten un incremento en las oportunidades laborales o educativas, en la inadecuada prestación de servicios públicos que no incorpora las necesidades específicas, y en la escasa participación social y política de estas personas lo cual les impide el ejercicio de sus derechos así como la visibilización de su problemática particular.

En Paraguay, uno de los principales problemas constituye la escasa información existente y la subestimación de la proporción de personas con discapacidad con respecto a la población total. Existen debilidades estadísticas.

Es conocida la importancia de la educación para la vida social y laboral de las personas. La escuela constituye la primera etapa hacia la socialización fuera del entorno fami-

Las personas con discapacidad son un grupo con elevado riesgo de exclusión social por las barreras físicas, legales, ambientales y culturales a las que se tienen que enfrentar cada día.

liar. El acceso de las personas con discapacidad a la escuela y la continuación de sus estudios suele ser difícil, lo que pone en peligro su integración al mercado laboral. Según un estudio (DGEEC, Roig 2005). Dos de cada tres personas con discapacidad de entre 5 y 19 años de edad no asisten a una institución educativa, mientras que la inasistencia de las personas sin discapacidad, de esa misma franja etaria, es de sólo una por cada cinco.

Las menores oportunidades de aprendizaje se traducen en menores capacidades educativas y menores oportunidades laborales, sociales o culturales. Tanto el analfabetismo como los años promedio de estudio muestran diferencias importantes entre personas con discapacidad y sin discapacidad, acentuándose las diferencias en el sector rural y en las mujeres.

Una educación inclusiva es la base de una sociedad inclusiva. Los niños con discapacidad y los sin discapacidad se beneficiarían mutuamente si compartieran el mismo entorno educativo. Al mismo tiempo, la lucha contra la discriminación y el prejuicio sólo puede ganarse mediante la integración y educando a los niños en el respeto de los derechos humanos desde su edad más temprana. La mayoría de niños con discapacidad puede participar en la educación ordinaria si recibe el apoyo necesario.

La falta de credenciales educativas, especialmente en la formación profesional, de tecnologías asistenciales y de infraestructura adecuada que permita la movilidad de las personas con discapacidad, así como las percepciones culturales acerca de la productividad y la aptitud de estas personas para el trabajo, constituyen barreras para conseguir o mantener un empleo. Poco más del 25% de los hombres con discapacidad se declara activo, y dentro de este grupo apenas uno de cada cuatro logra conseguir empleo. En el caso de las mujeres, la posibilidad de conseguir un empleo es aún menor. Menos del 10%

está activa y sólo el 8,6% logra ocuparse. Las brechas existentes entre personas con discapacidad y sin discapacidad revelan el grado de exclusión social en que se encuentran las primeras.

La autonomía económica, ya sea a través del empleo o de transferencias, constituye un factor determinante en la calidad de vida y en la integración de las personas a la sociedad. Para las personas con discapacidad, el ingreso es aún más relevante teniendo en cuenta los gastos extras que deben asumir para desarrollar sus actividades y movilizarse.

Los datos existentes no muestran el impacto que puede estar teniendo en la economía de la familia la existencia de una persona con discapacidad. La división sexual del trabajo asigna generalmente el cuidado de estas personas a la madre, lo cual obstaculiza la inserción laboral de ellas.

Las personas con discapacidad se encuentran protegidas legalmente. Sin embargo, la debilidad institucional, la ausencia de programas con metas e indicadores claros y la falta de presupuesto impiden la disminución de las brechas existentes entre ellas y las personas sin discapacidad.

Cuadro 4.12

Tasas de analfabetismo y años promedio de estudio de la población de 15 a 60 años de edad

Indicadores	Total	Hombres			Mujeres		
		Total	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural
Tasa de analfabetismo (%)							
Con discapacidad	49,4	46,2	42,6	50,2	53,7	48,1	60,0
Sin discapacidad	5,1	4,5	3,0	6,5	5,8	3,7	9,2
Años promedio de estudio							
Con discapacidad	4,4	4,5	4,8	4,0	4,2	4,5	3,6
Sin discapacidad	7,7	7,6	8,8	6,0	7,7	8,7	5,9

Fuente: DGEEC, Roig 2006 y elaboración propia con base en DGEEC - CNPV 2002

De esta manera, el contexto económico de las personas con discapacidad se vuelve sumamente vulnerable, no sólo porque ellas tienen problemas de acceso y permanencia al mercado laboral, sino porque también los tienen sus padres y madres. Una política social coordinada con la política laboral adquiere particular relevancia en este caso. El acceso a la educación básica y a la capacitación laboral, junto con incentivos que premien la con-

Las tasas de analfabetismo se incrementan de manera importante a medida que aumenta la edad imponiendo obstáculos para llevar una vida plena en la edad adulta.

tratación de personas con discapacidad y la adaptación del lugar de trabajo constituyen políticas centrales. Igualmente adquieren relevancia aquellas que den lugar a la conciliación entre la vida familiar y laboral de padres y madres con hijos con discapacidad.

Al igual que en otros ámbitos, también los hogares de las personas con discapacidad presentan desventajas frente a los del resto de la población. La mayor brecha se verifica en el acceso a educación y en la capacidad de subsistencia, porque en estos hogares se suma un miembro que probablemente no asista a una institución educativa o sea analfabeto y sea dependiente económicamente.

Las personas con discapacidad se encuentran protegidas legalmente. Sin embargo, la debilidad institucional, la ausencia de programas con metas e indicadores claros y la falta de presupuesto impiden la disminu-

ción de las brechas existentes entre ellas y las personas sin discapacidad.

El desafío consiste no sólo en prestar mejores servicios, sino también de abordar de manera más activa las barreras estructurales que generan la exclusión y vulnerabilidad de las personas con discapacidad. La naturaleza multidimensional del problema requiere una exhaustiva evaluación de las necesidades específicas. En el país existe una considerable falta de estadísticas y estudios sobre las condiciones de vida, la discriminación y las barreras que enfrentan en su entorno social, económico y cultural.

La población adulta mayor: un desafío creciente para el país

Paraguay se encuentra en un moderado proceso de transición demográfica. La disminución, aunque lenta, de las tasas de fecundidad junto con tasas de mortalidad también en descenso y el incremento de la esperanza de vida dan lugar a un aumento de la importancia relativa de la población adulta y, en particular, la de 60 años de edad o mayores.

La relación entre personas adultas mayores y jóvenes se muestra a través del índice de envejecimiento que en nuestro país en 1970 fue de 17,7 y, según estimaciones, esta relación llegaría en el 2020 a 26,1. Esto significa que al inicio del periodo había 18 adultos mayores por cada 100 jóvenes, mientras que cinco décadas después esta cifra se elevará a 26 (CEPAL/CELADE, 2005). Paraguay está ubicado en el grupo de países con envejecimiento incipiente: países que en el año 2000 tienen entre 5% y 7% de población de 60 años y más.

Debido a que la esperanza de vida se amplió más en las mujeres que en los hombres, la encuesta de hogares del 2007 (EPH 2007) revela que la proporción de mujeres de esa edad (54,1%) supera a la de los hombres (45,9%). Actualmente, las mujeres paraguayas viven aproximadamente 4 años más que los hombres.

Cuadro 4.13

Condición de actividad de la población de 15 a 60 años de edad (%)

	Hombres		Mujeres	
	Ocupados	Inactivos	Ocupadas	Inactivas
Con discapacidad	25,0	73,7	8,6	90,8
Sin discapacidad	77,1	18,7	35,8	61,0

Fuente: DGEEC, Roig 2006 con base en CNPV 2002

Cuadro 4.14

Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares con personas con y sin discapacidad (%)

	Necesidades Básicas Insatisfechas			
	Acceso a educación	Calidad de la vivienda	Infraestructura sanitaria	Capacidad de subsistencia
Con discapacidad	52,5	26,3	25,0	22,3
Sin discapacidad	18,7	22,5	22,6	13,7

Fuente: DGEEC, Roig 2006 con base en CNPV 2002

La proporción de personas adultas mayores en las áreas urbanas y rurales es la misma en 1950 y en el 2002, pero se observan tendencias de crecimiento distintas. El aumento relativo de este grupo poblacional fue lento y progresivo en el sector rural, mientras que en el urbano fue más rápido. En cuanto a la distribución de la población de 60 años y más según áreas donde residen, se observa que en 1962 el 60% de los mismos residía en áreas rurales; sin embargo, esta situación se va revirtiendo, ya que en el año 2002, las ciudades concentran a los adultos mayores, 53,2% frente a 46,8% en las zonas rurales. Al 2007 la proporción es 60,3% y 39,7% respectivamente.

A pesar de este proceso de transición demográfica, este hecho no se encuentra aún en la agenda pública, y por lo tanto, está apenas presente en las políticas, lo que se traduce en una alta vulnerabilidad social y económica. A mediano y largo plazo habrá una mayor presión por recursos humanos y financieros para enfrentar las necesidades propias de esta creciente población en materia de salud, recreación, seguridad social, vivienda, entre otros.

Los cambios educativos de los últimos años no les han llegado. Si bien la tasa de analfabetismo global disminuyó en promedio del 34% en 1950 al 7,1% en el 2002, en este grupo etario dos de cada diez no lee ni escribe. Las tasas de analfabetismo se incrementan de manera importante a medida que aumenta la edad imponiendo obstáculos para llevar una vida plena en la edad adulta. La capacidad para leer y escribir y realizar operaciones matemáticas básicas es fundamental para integrarse a la vida familiar, social y política. Sin embargo, el 13% de los hombres y el 21% de las mujeres mayores de 60 años no cuentan con esta capacidad.

Según un estudio (DGEEC, Serafini, 2005). El acceso a servicios de salud es limitado para las personas adultas mayores. Los recursos humanos disponibles especia-

lizados son escasos y no existen instituciones especialmente destinadas a ellas. Apenas una persona adulta mayor de cada tres cuenta con seguro médico, con importantes desigualdades entre área urbana e idioma hablado. La cobertura es mínima entre quienes habitan en el sector rural y hablan guaraní. Igualmente existen significativas diferencias en el acceso a consulta médica.

Las personas adultas mayores son especialmente vulnerables y dependientes atendiendo a las condiciones económicas en que se encuentran actualmente. Casi un tercio de ellas no cuenta con ningún mecanismo de acceso a un ingreso, ya sea a través del mercado laboral, de la seguridad social o de la ayuda de algún familiar, lo que revela su estado de inseguridad económica.

Las mujeres y las personas adultas mayores del área rural se encuentran particularmente afectadas por la falta de autonomía económica. En el área urbana, mientras la mitad de los hombres se encuentra ocupada, apenas la tercera parte de las mujeres (31%) trabaja. La brecha en el área rural es todavía mayor: el 77,4% de los hombres trabaja, frente a sólo el 40,5% de las mujeres. Sólo el 9,7% recibe una jubilación o pensión.

En general, observando los datos de educación y empleo, se puede señalar que las brechas por sexo presentan una tendencia a la disminución con los años y son menores en el área urbana que rural.

Apenas una persona adulta mayor de cada tres cuenta con seguro médico, con importantes desigualdades entre área urbana e idioma hablado.

Cuadro 4.15

Tasa de analfabetismo por grupos de edades (%)

Grupo de edad	Tasas
15 - 24	1,26
25 - 59	4,94
60 y más	18,45

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC – EPH 2007

Cuadro 4.16

Población de adultos de 65 años o más que pertenece a algún seguro médico (%)

Años	Área de residencia			Condición de Pobreza		
	Urbana	Rural	Diferencia Urbano-Rural	No Pobre	Pobre	Diferencia NP-P
1997	39	17	22	34	7	27
2003	45	16	29	41	11	30
2007	50	13	37	42	16	26

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuestas de hogares 1997, 2003 y 2007

El origen étnico determina una de las más importantes formas de desigualdad en Paraguay. Esta situación se verifica en los diversos aspectos que afectan a la vida de los pueblos indígenas: salud, educación, empleo, calidad de la vivienda, entre otros.

Frente a este contexto cultural, demográfico y de vulnerabilidad y desprotección, no debería llamar la atención que gran parte de este sector poblacional viva en hogares extendidos, especialmente en el caso de las mujeres campesinas. No obstante, cabe señalar que los hogares unipersonales de mujeres están aumentando -tanto urbanos como rurales-, consistente con el alto porcentaje de mujeres sin pareja, lo cual también ayuda a explicar el escaso número de mujeres que viven en hogares nucleares completos.

La transición demográfica está imponiendo nuevos desafíos a las políticas de desarrollo. Las personas adultas mayores en Paraguay no cuentan con capacidades ni oportunidades que les permitan vivir plenamente, constituyendo actualmente un grupo vulnerable en el que, además, se agudizan las desigualdades derivadas del género y del área de residencia. El envejecimiento demográfico trae consigo presiones específicas, como la de contar con los recursos suficientes para afrontar las necesidades de las personas de la tercera edad.

Pueblos indígenas: exclusiones acumuladas

Las desigualdades en Paraguay se manifiestan con diversas formas y profundidades. El origen étnico determina una de las más importantes formas de desigualdad en Paraguay. Esta situación se verifica en los diversos aspectos que afectan a la vida de los pueblos indígenas: salud, educación, empleo, calidad de la vivienda, entre otros.

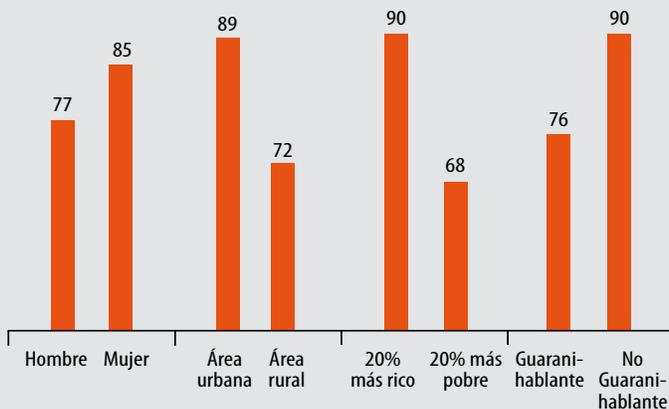
La población indígena en el país llega actualmente a 87.099 representando el 1,7% de la población total (DGEEC, 2004). Se encuentra distribuida en 20 etnias, con una pluralidad de lenguas, costumbres, historia y cultura. Históricamente, gran parte de esta población se concentró en el Chaco paraguayo. Sin embargo, en los últimos años se registra una progresiva migración hacia Asunción y el departamento Central, derivada de las malas condiciones de vida en sus lugares de origen y de la pérdida de los recursos naturales utilizados tradicionalmente para su supervivencia material y cultural.

Una gran proporción de la población indígena es relativamente joven. El 47% tiene menos de 15 años de edad y el 26% tiene entre 15 y 29. Este perfil demográfico se explica por la alta fecundidad de las mujeres, cuyo número promedio de hijos llega a 6,3 mientras que el promedio nacional es de 3,9. Un indicador demográfico que muestra la vulnerabilidad de los pueblos indígenas es la mortalidad infantil. Las estimaciones de la mortalidad de menores de un año dan cuenta de una tasa de 109 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, frente a un promedio nacional de 40. No obstante, algunas etnias superan ampliamente la primera cifra señalada, como la Guaraní Ñandeva y Toba que la duplican y Majui que la cuadruplica (DGEEC-Censo 2002, Arce, 2005).

La tasa bruta de mortalidad, que indica el número de defunciones por 1.000 habitantes, también exhibe valores muy diferentes para

Gráfico 4.11

Acceso a consulta médica ante casos de enfermedad o accidente de la población adulta mayor (%)



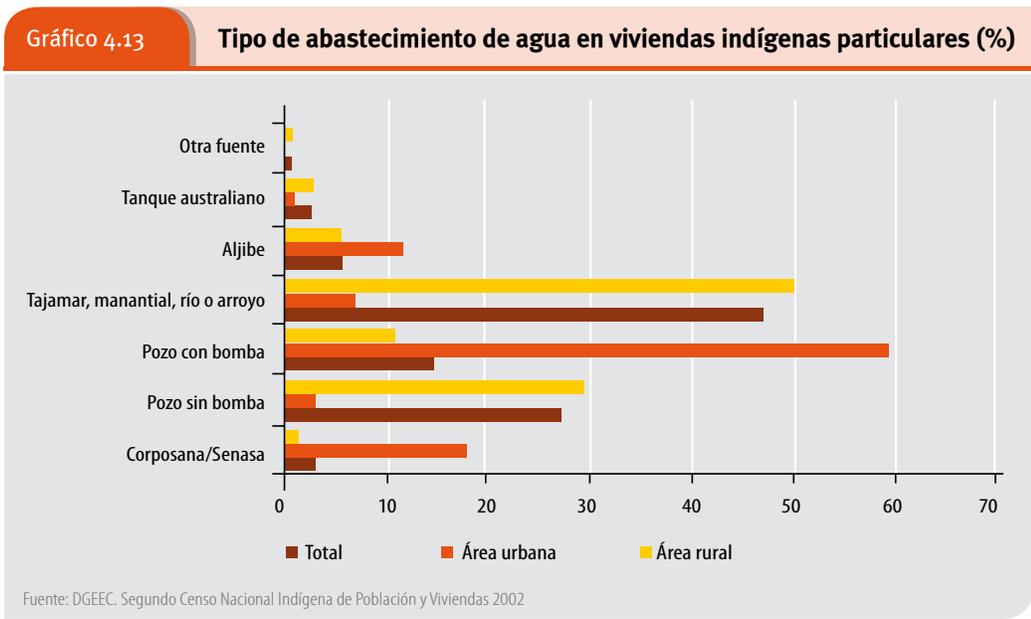
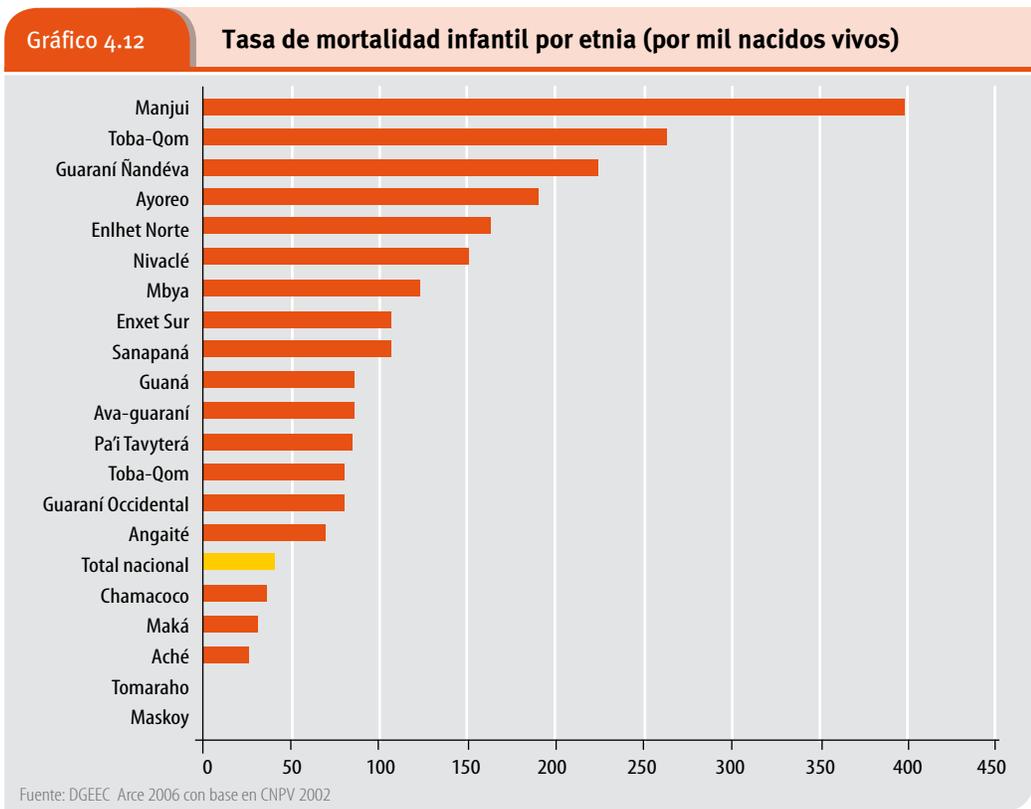
Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC EPH 2007.

la población indígena en relación a la no indígena. Para la población paraguaya no indígena es de 6,1 por 1.000 habitantes, en tanto que las defunciones en la población indígena representan un número mucho mayor: 16,9 por 1.000 habitantes. Asociada a las altas tasas de mortalidad se encuentra la desnutri-

ción global de menores de 5 años. En las poblaciones indígenas del Chaco este indicador duplica al de la población no indígena: 9,9% frente al 4,2% (Sanabria, 2006).

Estas altas tasas de mortalidad están relacionadas a la falta de condiciones mínimas que garantizan la supervivencia de las per-

La tasa bruta de mortalidad, que indica el número de defunciones por 1.000 habitantes para la población paraguaya no indígena es de 6,1 por 1.000 habitantes, en tanto que las defunciones en la población indígena representan un número mucho mayor: 16,9 por 1.000 habitantes.



La tasa de analfabetismo indígena es de 51%, frente al 7,1% a nivel nacional. Es decir, la mitad de la población indígena no lee ni escribe.

sonas como el agua potable y la eliminación de excretas. Los pueblos indígenas presentan altos niveles de exclusión en los servicios públicos relacionados con estos dos aspectos. Sólo el 3,9% cuenta con agua corriente y el 3,3% con desagüe cloacal o pozo ciego. El acceso a otros servicios, acerca de los cuales podría discutirse su relevancia social o cultural, también está restringido a una minoría. Apenas 13 hogares de cada 100 cuenta con energía eléctrica y menos de 6 con algún sistema de recolección de basura (DGEEC, Arce, 2005).

La tasa de analfabetismo indígena es de 51%, frente al 7,1% a nivel nacional. Es decir, la mitad de la población indígena no lee ni escribe. El analfabetismo en cualquiera de las etnias supera el promedio nacional. La tasa más baja de analfabetismo se presenta entre los guaraníes occidentales (12,2%), mientras que la tasa más alta entre los pai tavyterá (82,0%). Consistentemente con el analfabetismo, también se registran bajos años de estudio. Los años promedio de estudio ascienden a 2,2, cuando a nivel nacional es de 7,0. Esto significa que en Paraguay, las personas no indígenas, en promedio, logran acabar el nivel primario o los dos primeros ciclos de escolar básica; sin embargo las personas que

pertenecen a una etnia apenas culminan el segundo grado (DGEEC, 2003). No obstante, se observa una mayor asistencia escolar de las generaciones más jóvenes.

La diversidad de etnias presenta un complejo desafío en términos de la pertinencia de las propuestas educativas actuales, ya que a la dificultad económica para incorporarse y permanecer en el sistema educativo, se le debe agregar la distancia existente entre la demanda educativa de los pueblos indígenas y la oferta actual.

Con estas credenciales educativas, difícilmente se pueda hablar de oportunidades laborales, más aún considerando las características propias de los pueblos indígenas, cuya cultura y sobrevivencia se encuentra

Cuadro 4.17

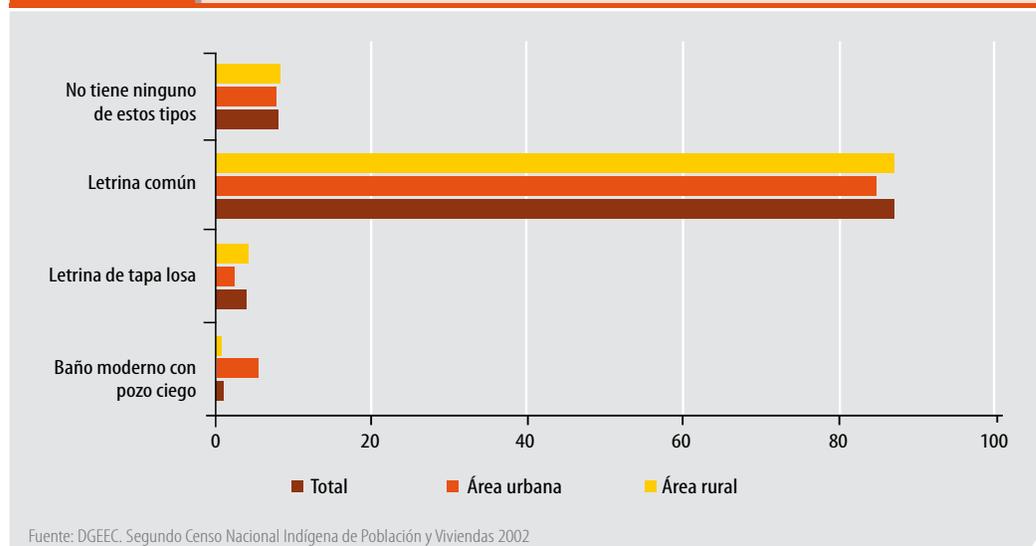
Población indígena en relación a la población total del país (%)

Años	Población indígena	%
1982	38.703	1,3
1992	49.487	1,2
2002	87.099	1,7

Fuente: DGEEC - Principales resultados del Censo Indígena 2002

Gráfico 4.14

Tipo de baño en viviendas indígenas particulares ocupadas (%)



sustentada en la tierra y el acceso a los recursos naturales. Apenas la mitad de las comunidades indígenas cuenta con tierras legalmente aseguradas. Sin embargo, esto tampoco garantiza la obtención de los medios necesarios para su subsistencia. La transición de una economía basada en la caza, la pesca y la recolección hacia una agrícola pero sin conocimiento e información suficiente vulnerabiliza las oportunidades de lograr los recursos mínimos para sobrevivir.

A pesar de que existe en el país un debate acerca de las condiciones de los pueblos indígenas y un mayor conocimiento de su situación, frente a otros grupos vulnerables cuya situación es mucho menos conocida, la gestión gubernamental aún no pudo dar respuestas, por lo menos en la medida adecuada, a las necesidades de educación, salud y empleo a este sector tan particular.

Niñez trabajadora: niñez sin infancia

Paraguay es un país relativamente joven. Si bien la estructura por edades de la población se encuentra cambiando hacia un incre-

mento de la población adulta mayor, la población infantil y adolescente (0 a 17 años) es la mayoritaria, representando el 41,7 % del total (EPH 2007).

Las condiciones actuales de pobreza y desigualdad impactan de manera especial a la niñez paraguaya. Según un estudio (Céspedes, 2006), casi un millón de niños y niñas que tienen entre 5 y 17 años de edad trabajan (53,2%), obstaculizando su desarrollo personal y su educación presente, y con ello, sus capacidades y oportunidades futuras. Este problema afecta al 60,6% de las mujeres de ese rango de edad y al 46,2% de los hombres, agudizándose el fenómeno en las áreas rurales.

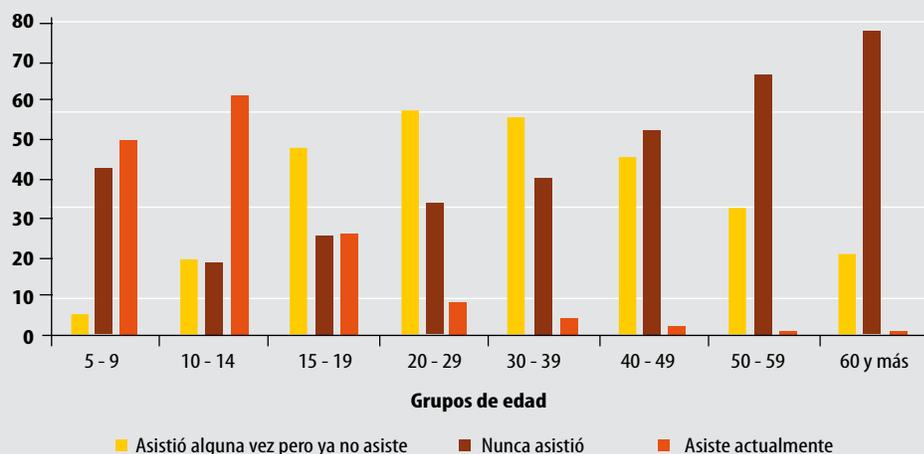
La principal actividad es el quehacer doméstico, especialmente en el caso de las niñas, quienes casi en su totalidad (93,3%) lo realizan, frente al 57,8% de los niños que lo hacen.

El quehacer doméstico infantil es frecuente en el sector urbano y en el rural; aunque es la niñez guaraníhablante la más afectada por este problema. Este tipo de trabajo afecta principalmente a niños y niñas de entre 10 y 14 años de edad. De los más de 750.000 niños

Las condiciones actuales de pobreza y desigualdad impactan de manera especial a la niñez paraguaya. Casi un millón de niños y niñas que tienen entre 5 y 17 años de edad trabajan (53,2%), obstaculizando su desarrollo personal y su educación presente, y con ello, sus capacidades y oportunidades futuras

Gráfico 4.15

Asistencia escolar de la población indígena de 5 años y más de edad (%).



Fuente: DGECC. Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002

De los más de 750.000 niños y niñas que realizan trabajo doméstico, 60.298 viven sin sus padres o madres, es decir, viven en condición de criadazgo.

Cuadro 4.18

Razones de inasistencia escolar de la población de 5 a 17 años de edad que trabaja (%)

Razones de inasistencia	%
Razones económicas	50,3
Problemas con el centro educativo	12,4
No tiene edad	2,6
Motivos familiares	10,7
No quiere estudiar	17,7
Otras razones	6,3
Total	100,0

Fuente: Céspedes, 2006.

Cuadro 4.19

Actividad económica de la población de 5 a 17 años de edad (%)

Indicadores	Total	Sexo		Área de residencia	
		Hombre	Mujer	Urbana	Rural
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabaja	53,2	46,2	60,6	46,0	61,2
Trabajo remunerado	6,0	8,9	2,8	6,9	4,9
Trabajo no remunerado	6,1	10,7	1,2	2,3	10,2
Trabajo doméstico	41,2	26,6	56,6	36,8	46,1
No trabaja	46,8	53,8	39,4	54,0	38,8

Fuente: Céspedes, 2006.

Cuadro 4.20

Población de 5 a 17 años de edad que no asiste a una institución educativa (%)

Total	Total	Sexo		Área de residencia	
		Hombres	Mujeres	Urbana	Rural
Total	14,5	14,9	14,2	9,6	20,1
Trabaja	16,8	17,5	16,3	10,6	22,0
Trabajo remunerado	36,1	32,4	48,4	32,1	42,4
Trabajo no remunerado	27,2	27,8	21,8	13,7	30,7
Trabajo doméstico	12,5	8,4	14,6	6,4	17,9
No trabaja	11,9	12,6	11,0	8,7	17,0

Fuente: Céspedes, 2006.

y niñas que realizan quehaceres domésticos, 60.298 viven sin sus padres o madres, es decir, viven en condición de criadazgo.

Una de las consecuencias más visibles del trabajo infantil se encuentra en la educación, aunque afecta de manera muy distinta atendiendo al tipo de actividad realizada, sexo y área de residencia. Más de 160.000 niños y niñas que trabajan no asisten a una institución educativa. Si bien el trabajo remunerado parecería ser un factor determinante en las posibilidades de asistir a una institución educativa, en términos absolutos existen unos 40.000 niños y niñas en esta situación, frente a casi 100.000 niños y niñas en quehaceres (trabajo) domésticos, de los cuáles 73.000 son mujeres. En el ámbito rural la inasistencia se agudiza, duplicando los niveles existentes en el sector urbano. De esos 160.000 niños y niñas que no estudian, 116.000 se encuentran allí. El 50,3% de las niñas y niños trabajadores que no asisten a la escuela esgrime razones económicas.

Más allá de la información estadística, llama la atención que un problema como éste no se encuentre en la agenda pública como prioritario o en la medida necesaria, teniendo en cuenta los efectos individuales y colectivos que conlleva la existencia de niñas y niños trabajadores. A nivel individual, la ruptura de un proceso de desarrollo personal, en el que se intercambiaron el juego y el aprendizaje por el trabajo, trae aparejado el retraso escolar o el abandono del sistema educativo. A menor capital humano en la edad adulta, menor nivel de ingreso y menores oportunidades laborales, reproduciéndose en el contexto de los hijos e hijas las condiciones de pobreza y desigualdad que originaron la prematura inserción laboral de los padres. De este modo, las desigualdades se transmiten de generación en generación.

El trabajo infantil, además de afectar en la educación y en la salud de la niñez, impacta también en la constitución de su subjetividad. La formación de necesidades, aspi-

raciones, el desarrollo de la identidad y del afecto, el sentido de la vida y la concepción del mundo se construyen en el contexto cultural en que se desarrolla la persona y en el marco de las relaciones con los demás. En el caso de niñas y niños trabajadores, al no contar con el tiempo suficiente en la familia o en la escuela, pierden espacios y oportunidades fundamentales de desarrollo, siendo estos espacios relacionales los más favorables para la socialización y el juego. La escuela, desde esta perspectiva, no sólo constituye un lugar de adquisición de conocimientos y habilidades, sino también de interacciones sociales múltiples y de vivencias emocionales que contribuyen al desarrollo de su seguridad y autoestima y a la forma -pasiva o activa- en que se enfrenta con su realidad.

Las consecuencias para el país son obvias, sobre todo frente a los desafíos que imponen los nuevos patrones de inserción internacional, tanto económicos como sociales y culturales. La persistencia de una nación, de su identidad y de su soberanía, depende de la conformación de una ciudadanía creativa, autónoma, capaz de adaptarse a los cambios y a la vez de lograr sus metas y proyectos de vida conjuntos.

Juventud: un grupo con desafíos particulares

La población paraguaya es joven. En el 2007, uno de cada cinco paraguayos (20,4%) tenía entre 15 y 24 años (EPH 2007), franja de edad considerada como juventud a efectos de este Informe. La juventud no es sólo una etapa en la vida; es un proceso que constituye una transición de la infancia a la adultez, desde la integración en la familia hacia la integración en la sociedad, desde el estudio hacia el trabajo. Es un proceso complejo que presenta importantes desafíos para los jóvenes y para las políticas públicas, como también riesgos comúnmente poco percibidos. Existen mecanismos en la sociedad paraguaya que pro-

vocan o acentúan desigualdades y exclusión de este grupo de personas, no por las razones más conocidas de género y etnia, sino por razones de pertenencia al grupo juvenil.

Generalmente se percibe a la juventud como idealista, creativa, enérgica, con un desarrollo que aún no llegó a su plenitud de sus potencialidades, pero que ya ha superado la necesidad de protección que requiere durante la infancia. Sin embargo, la situación de vulnerabilidad de los jóvenes en Paraguay es más de lo que parece, precisamente porque existen desigualdades que los excluyen y dificultan su desarrollo.

Tal vez la desigualdad más notoria en la vida cotidiana, entre jóvenes y adultos, es la problemática del desempleo y el subempleo. Es importante entender que los problemas laborales de los jóvenes no son problemas coyunturales, relacionados con el desempeño macroeconómico. Son problemas estructurales, y por ello requieren una solución específica, dado que no se solucionarán automáticamente con una posible mejora de la coyuntura económica.

El problema laboral juvenil tiene importantes consecuencias, porque se da en una etapa del ciclo vital donde se definen las

Los problemas laborales de los jóvenes son problemas estructurales, y por ello requieren una solución específica, dado que no se solucionarán automáticamente con una posible mejora de la coyuntura económica.

Cuadro 4.21

Algunas desigualdades entre jóvenes y adultos (%)

Características	Años	Jóvenes	Adultos
		15 a 24 años	25 y más años
Desocupados	2007	12,2	3,3
Subocupados	2007	39,6	22,2
Sin seguro médico	2007	85,3	73,2
Con cédula de identidad	2002	85,5	91,2
En situación de pobreza	2007	31,4	29,4
Inscripto en padrón electoral (*)	2003	57,1	91,1
Pacientes con adicciones (con al menos una droga)	2004	44,1	56,1

* 18 a 24 años de edad

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC - EPH 2004, CNPV 2002; TSJE 2003 y SENAD 2005

La política es ajena a los jóvenes; es percibida como “una actividad que no merece atención, que pertenece a los políticos y que además se asocia con el conflicto y los problemas”

oportunidades de concretar trayectorias exitosas o fallidas en el plano de la integración económica, con efectos sociales de todo tipo en la vida de los jóvenes. No es posible darle un orden de importancia a las desigualdades que sufren los jóvenes con relación a la población adulta, pero el ejemplo del empleo puede ayudar a entender cómo las diferentes exclusiones durante la juventud están interrelacionadas. El joven, al no encontrar trabajo, experimenta una temprana frustración, debido al paso que debería dar desde la vida escolar -más relacionada con la familia- hacia la vida laboral -más relacionada con la sociedad-. En estas condiciones, la inserción social de la juventud se dificulta.

Desde la dimensión de la ciudadanía política, la exclusión juvenil se puede entender como el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al joven a la sociedad en lo que respecta a su participación política. La débil inserción de la juventud al sistema político se evidencia con su baja participación medida por el nivel de inscripción en el padrón electoral. La política es ajena a los jóvenes; es percibida como “una actividad que no merece atención, que pertenece a los políticos y que además se asocia con el conflicto y los problemas” (CIRD, 2001).

Los niveles de exclusión que viven los jóvenes, más allá del mercado laboral, muestran que no existen políticas públicas adecuadas o con alcance suficiente para superar los problemas estructurales que generan la exclusión juvenil. Los jóvenes tienen menores oportunidades laborales, menor acceso a servicios de salud, en menor grado tienen cédula de identidad, políticamente participan menos y en su conjunto un mayor porcentaje de ellos es pobre, en comparación con la población mayor.

Existen, además, desigualdades en el interior de esta franja etaria cuando se la desagrega en función, principalmente, del idioma hablado y de la condición de migración. Las mayores desigualdades se dan en función del idioma hablado. Entre las personas jóvenes guaranihablantes, con relación a los jóvenes hispanohablantes, existe una significativamente mayor pobreza, una mayor ocupación, menor tenencia de seguro médico, menos años de escolaridad y menor asistencia escolar. Entre las personas jóvenes que migran, con respecto a las que no lo hacen, existe menor pobreza, mayor subocupación y mayor ocupación. Y si el perfil educacional de las personas jóvenes es bajo, a ello debe sumarse el aún inadecuado nivel de pertinencia y calidad de la educación media para una efectiva y productiva inserción laboral.

Igualmente, la juventud está expuesta a una diversidad e intensidad de riesgos. De las personas atendidas en el 2005 en centros y grupos de tratamientos de adicciones a drogas, el 44,1% fue menor de 25 años. Más de 10.000 niños (Censo 2002) nacen cada año de madres menores de 25 años, muchas de las cuales incluso son menores de 18 años. Casi siempre el embarazo adolescente está relacionado con el abandono inmediato de los estudios. En el 2005, más de 4.000 niñas menores de 18 años abandonaron los estudios por motivo de embarazo (EPH 2005).

Cuadro 4.22

Desigualdades relevantes de la población de 15 a 24 años de edad

Características	Idioma hablado	
	Hispanohablante	Guaranihablante
Ocupados (%)	48,8	55,2
Desocupados (%)	14,3	8,1
Subocupados (%)	40,9	36,7
Sin seguro médico (%)	70,4	96,4
En situación de pobreza (%)	20,9	40,7
En situación de pobreza extrema (%)	7,6	25,5
No pobres (%)	79,1	59,3
Años de escolaridad	10,4	7,8
Asistencia escolar (%)	56,8	33,6

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC - EPH 2007

El Estado como identidad colectiva

Para cumplir con efectividad y eficiencia sus funciones y objetivos, el Estado requiere apelar a cierta identidad colectiva: ser un “Estado para la nación”, convocar al reconocimiento de un “nosotros”, situarse sobre los conflictos y las diferencias sociales existentes y superarlos (O’Donnell, en PNUD, 2004), ocupar en las mentalidades colectivas el lugar de representante y servidor de los intereses de toda la nación, sin privilegios ni exclusiones para algún grupo, sector o clase.

Este reconocimiento es clave para la nueva estatalidad y condiciona las formas e intensidad de la participación ciudadana. La percepción es el proceso cognoscitivo o del conocimiento por el cual las personas y los grupos seleccionan, organizan e interpretan los datos observados para dar un sentido a la realidad, construir una lectura coherente de la misma y asignarse un lugar en ella. Ligadas a estas “lecturas” colectivas -que pueden ser múltiples e incluso divergentes respecto a una misma realidad- están las actitudes, predisposiciones favorables o negativas hacia la realidad así percibida, que fundamentan las acciones de los grupos.

Si bajo el stronismo se percibía al Estado paraguayo como propiedad del presidente y su entorno, de la cúpula del partido de gobierno y de las Fuerzas Armadas, y su identidad se cimentaba con una retórica nacionalista, la transición tuvo que construir un reconocimiento diferente. Esa convocatoria a un “nosotros”, el intento de estructurar un nuevo “Estado para la nación” empezó con la Constituyente de 1992, cuando casi todos los sectores se sintieron concernidos y participaron de su diseño jurídico. Diversos sectores sociales -indígenas, mujeres, personas con discapacidad, sindicalistas, ambientalistas, ONGs, grupos religiosos, etc.- se sumaron

al proceso con sus propuestas y acciones de cabildeo, y algunos hasta tuvieron representación formal dentro de la Convención.

Más allá de las diferencias

Diecinueve años después de la dictadura, puede observarse la capacidad del Estado de estar por encima de conflictos de intereses y diferencias sociales, a través de sus políticas públicas. Las de distribución de bienes y servicios responden normalmente a un juego donde todos los sectores obtienen al menos una parte de los beneficios, y se ejemplifican en el tratamiento del Presupuesto General de la Nación.

Aquí se evidencian tanto la falta de una visión del Estado compartida por las mayorías parlamentarias, como la debilidad de las instituciones partidarias. El proyecto de ley de Presupuesto nace del Ejecutivo y tiene inercias estructurales (el Presupuesto Base Cero aún no pudo implementarse). En ausencia de políticas de largo plazo y de coaliciones parlamentarias estables, su tratamiento anual es campo de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, y recibe la presión de los sectores en conflicto (funcionariado, corporaciones empresariales, gremios sindicales, movimientos sociales, etc.).

Durante el tratamiento del Presupuesto por el Congreso, estos grupos logran, a través de movilizaciones, mejoras salariales o una mayor asignación de rubros sectoriales. Pero una vez aprobado, son otros los grupos que controlan el proceso de ejecución presupuestaria -a través del Ministerio de Hacienda-, y que tienen poder decisorio sobre las prioridades en el gasto público. La respuesta del Poder Ejecutivo a las presiones es “sí...pero”.

Por su parte, las políticas tributarias tie-

“Los grupos sectoriales y políticos abogan por flexibilizar las leyes aprobadas ... vía modificación de las mismas o vía decretos reglamentarios (...). La reversibilidad de las reformas no siempre responde a principios de rectificación por error en el diseño o equivocaciones en la implantación, sino a concesiones políticas para responder a intereses sectoriales”.

Algunas persistentes falencias señaladas en los diagnósticos institucionales -el escaso imperio de la ley, la extendida corrupción, la relación clientelar del Estado y la sociedad- justifican seguir empleando el concepto de “patrimonialismo” para el caso paraguayo.

nen efectos diferenciados. El proceso de aprobación de la Ley de Adecuación Fiscal (2005) confrontó al sector ganadero (estará sujeto al impuesto a la renta empresarial); al sojero (evitó el pago del IVA); al empresario formal de la industria, el comercio y los servicios (logró una reducción del impuesto a la renta empresarial), y a personas de muy altos ingresos, que tributarán un impuesto sobre rentas personales.

El establecimiento del Impuesto a la Renta Personal -por vez primera en el país- es ciertamente auspicioso, aunque la tasa máxima establecida (10%) es bien inferior a otras de la región: Chile (40%), Argentina (35%) y Brasil (27,5%). La entrada en vigencia de este impuesto fue postergada por el Congreso al año siguiente (2006), y nuevamente, en 2007. Además, su reglamentación posterior alteró parte de su espíritu y contenido original.

De acuerdo al propulsor de esta reforma, “los grupos sectoriales y políticos abogan por flexibilizar las leyes aprobadas -Adecuación Fiscal, Reformas de Pensiones, Código Aduanero, entre otras- vía modificación de las mismas o vía decretos reglamentarios (...). La reversibilidad de las reformas no siempre responde a principios de rectificación por error en el diseño o equivocaciones en la implantación, sino a concesiones políticas para responder a intereses sectoriales (...). Este es uno de los círculos viciosos que explica la baja presión tributaria...” (Borda, 2007).

Finalmente, el rol regulador del Estado debe fortalecerse: no puede enfrentar con éxito a sectores vinculados a la piratería, la triangulación comercial o el narcotráfico, ni otorgar seguridad jurídica a las inversiones, pese a contar con instrumentos legales e institucionales. Por su parte, los avances en materia de defensa del medio ambiente o derechos del consumidor son innegables, aunque sus efectos resultan dispares en términos de regulación efectiva.

La opinión pública entiende que muchas desigualdades se generan por esa “falta de control” del Estado en todas las áreas. (ODH, Talleres Departamentales 2005/6). Un reciente informe del Banco Mundial, para el cual “calidad regulatoria” es la habilidad de los gobiernos en formular e implementar políticas y regulaciones firmes que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado (Banco Mundial, 2006), posiciona al Paraguay en el lugar más crítico de la región.

Se deduce entonces la debilidad del Estado frente a intereses sectoriales, y el camino que aún resta hacia un “Estado para la nación”. El concepto de Estado patrimonialista de Max Weber -el constituido como extensión del patrimonio de un jefe o caudillo, en el que las relaciones entre lo privado y lo público se desdibujan y confunden (...) y en el que las decisiones públicas son arbitrarias, subjetivas, y altamente discrecionales- resultaba útil para describir el régimen stronista, pero algunos de sus rasgos persisten en la actualidad.

Cuadro 4.23

Calidad regulatoria de países seleccionados, 2006

País	Rango (0 a 100)
Chile	91,7
Uruguay	60
Brasil	54,1
Bolivia	16,6
Argentina	22,9
Paraguay	24,4

Fuente: Banco Mundial, Governance Matters 2007, Worldwide Governance Indicators Country Snapshot.

“Bajo el control de Stroessner, el Estado operaba de manera patrimonialista desdibujando la frontera entre la propiedad pública y la privada, presentando patrones de autoridad discrecional, sirviendo como el principal camino hacia la riqueza y como una fuente vital de clientelismo para el Partido Colorado, que se comportaba como ‘dueño’ del Estado. Entonces tanto como hoy, las designaciones y ascensos en la función pública se basaban esencialmente en la lealtad política y las relaciones personales más que en el mérito”

Gacitúa, Silva, Carter. (Banco Mundial-Paraguay), 2004

Algunas persistentes falencias señaladas en los diagnósticos institucionales -el escaso imperio de la ley, la extendida corrupción, la relación clientelar del Estado y la sociedad- justifican seguir empleando el concepto de “patrimonialismo” para el caso paraguayo.

Patrimonialismo y clientelismo

El Estado de carácter patrimonialista establece con la sociedad paraguaya relaciones clientelares que le sirven de sostén legitimador. El clientelismo se funda en relaciones jerárquicas, de dominio, donde las lealtades no responden a la confianza en cualidades del que manda, sino a recompensas e incentivos materiales. Responde a una lógica de reciprocidad: los “patrones” (políticos) distribuyen bienes y servicios a cambio de votos y lealtades de la clientela. (Auyero, 1996 y Allub, 2002).

Al tratarse de relaciones diádicas (de dos personas, cara a cara), ligan individuos y no grupos. Obstruyen así la necesaria articulación del aparato de Estado con los intereses de grupos sociales, empujando a sus componentes (individuales) a interactuar en estructuras verticales de poder, encabezadas

por caudillos. Las potenciales demandas ciudadanas se diluyen con la obtención aislada de bienes o servicios, lo que distorsiona tanto el ejercicio de la ciudadanía como el funcionamiento de la estatalidad.

Estas demandas tienen un carácter informal -y/o ilegal- y se incentivan en periodos electorales. Retroalimentan la corrupción, ya que los bienes y servicios distribuidos a menudo provienen de financistas empresariales de campañas (que se aseguran “reciprocidades” posteriores por parte de las autoridades electas), o son desviados del mismo aparato de Estado (central o descentralizado) privilegiando con ellos a los futuros votantes.

El sistema funciona en pirámide: los grandes caudillos (autoridades, candidatos a cargos electorales, parlamentarios, jefes partidarios, etc.) se ligan a una red de jefes de menor rango, quienes a su vez trabajan con “operadores”, “referentes” y “punteros”. Normalmente éstos comparten la misma condición social de la clientela, pero poseen un “capital social” - amistades, contactos, membresías, acceso fácil a grupos de poder- que les permite hacer de intermediarios entre personas o “grupos orientados a la comunidad” y aquellos “orientados a la nación”.

La lógica de reciprocidad propia a las relaciones clientelares dificulta su control: la satisfacción temporal del derecho a la subsistencia de los sectores más pobres o excluidos, en sociedades tradicionales, otorga a estas relaciones cierta legitimidad social. Esta compleja mezcla de intercambio, conflicto, dominación y corrupción es por lo tanto tolerada y permanece impune.

La supervivencia del Estado patrimonial es paralela a la “democratización” del clientelismo ocurrida en la transición democrática. Hoy la mayoría de los partidos parlamentarios emplean -en mayor o menor escala- estos mecanismos como instrumento de obtención o mantenimiento del poder.

El patrimonialismo y las relaciones clientelares forman un sistema interdependiente

El patrimonialismo y las relaciones clientelares forman un sistema interdependiente y retroalimentado: el Estado se mantiene y asegura lealtades políticas a través del clientelismo, cuya existencia a su vez precisa de la confusión entre lo privado y lo público que es propia del Estado patrimonial.

¿Cómo pueden relacionarse los paraguayos -hombres y mujeres- con un Estado visto como “ajeno” a ellos e indiferente a sus necesidades? ¿Qué mecanismos son aptos para obtener servicios públicos de un aparato cuyo funcionamiento no aparece como institucional?

y retroalimentado: el Estado se mantiene y asegura lealtades políticas a través del clientelismo, cuya existencia a su vez precisa de la confusión entre lo privado y lo público que es propia del Estado patrimonial. Este fenómeno sociopolítico complejo, anclado en hábitos y mentalidades, permeado por la corrupción y la impunidad, denota fallas en la construcción de la estatalidad y frena la participación ciudadana. Genera además una peculiar percepción de la sociedad paraguaya sobre el Estado y la política.

El rostro del Estado

Ante la sociedad, el Estado presenta un rostro desfigurado: se lo ve como un Estado para los grupos sociales privilegiados. Nueve de cada diez personas encuestadas por la EDH 2007 piensan que las autoridades nacionales (el gobierno) sirven prioritariamente a los intereses de grupos de poder político o económico (69,8%), o al de las clases medias y altas (17,1%), mientras sólo la décima parte (10,4%) los percibe como servidores de los intereses de toda la población. De esta manera, el Estado es visto más como sujeto a los intereses de las élites político-económicas antes que como representante de los intereses de la mayoría.

Sin embargo, la percepción difiere de acuerdo a las características de las personas encuestadas según dos variables clave: nivel educativo e idioma hablado en el hogar. A mayor nivel educativo e hispanohablantes, mayor la percepción que se tiene del Estado como conquista de grupos de poder político o económico, dado que las personas con más capacidades estarían en mejores condiciones de percibir la amenaza que los “anillos de poder” significan para sus oportunidades.

Las fallas del Estado paraguayo en representar intereses y satisfacer necesidades de las mayorías son criticadas con radicalidad: “no existe el Estado, no cumple su rol definitivamente como tiene que ser...”. “Los contrabandistas, los famosos empresarios... viene un famoso señor todo con traje, corbata y es el empresario, el doctor, el señor (...) no tiene ningún estudio pero lo único que hace es tener influencia en la política y hacer conexiones. Pero ése es un empresario, es un señor”. (ODH, Grupos Focales 2005).

Esta percepción del Estado como sujeto a los intereses de élites encontrada en la EDH 2007 también se halla en el Latinobarómetro de 2006 y 2007. Una pregunta similar sitúa a población de Paraguay entre quienes más descreen que se está gobernando para el bien de todo el pueblo. Lo más grave se tiene en el

Cuadro 4.24

Población que cree se está gobernando para el bien de todo el pueblo (%)

País	2006	2007
Argentina	22	18
Bolivia	38	43
Brasil	36	28
Chile	27	22
Uruguay	43	48
Paraguay	16	7
Promedio (18 países considerados)	26	25

Fuente: Latinobarómetro 2006 y 2007.

Cuadro 4.25

Percepción sobre desarrollo del poder de la mafia (% de población)

Opiniones	Años		
	2003	2004	2005
Está disminuyendo	15,0	3,9	4,7
Se mantiene estable	24,9	16,4	15,5
Está aumentando	53,6	68,7	73,2

Fuente: Vial, A., Cultura política y gobernabilidad democrática, 2005

2007: es la más descreída de los diez y ocho países considerados.

La medición anual de cultura política profundiza esta percepción del Estado paraguayo: un grupo no institucional, “la mafia”, aparece en la opinión pública detentando mayor poder político que el gobierno central, los partidos políticos y el Congreso (Vial, CIRI, 2005). Y más preocupante aún: para la mayoría de las personas este poder crece progresivamente.

A esa percepción del Estado paraguayo como gestor de intereses de minorías y sometido al poder de grupos delictuosos, se suma casi naturalmente otra: la de la extendida corrupción. Un elemento la liga al clientelismo: “Mientras el empleo público es una fuente importante de un sistema de patronazgo que ayuda a la clase política, electoralmente, muchos funcionarios realizan actividades laborales paralelas múltiples (...). Los nombramientos (...) son a menudo percibidos como posiciones para vender o comprar el acceso o la influencia, antes que como vocaciones de carreras profesionales que sirvan a un objetivo fielmente público” (Richards, 2005)

¿Cómo pueden relacionarse los paraguayos –hombres y mujeres- con un Estado visto como “ajeno” a ellos e indiferentes a sus necesidades? ¿Qué mecanismos son aptos para obtener servicios públicos de un aparato cuyo funcionamiento no aparece como institucional? Las respuestas sobre los mecanismos más convenientes para “agilizar” los trámites, o en la relación con el Estado, son nítidas. De cada cuatro personas encuestadas, dos aluden relaciones de clientela (“tener un padrino político o cabayú” o “ser afiliado al partido de gobierno”) y una al soborno (“pagar comisiones o coimas”). Tan sólo una cada diez personas considera oportuno “hacer las gestiones personalmente sin recurrir a terceros” y una proporción ligeramente mayor opta por parientes o amigos.

En resumen, para nueve de cada diez personas encuestadas se halla el imperio de las

tres P: padrinos políticos, plata para la coima y parientes y amigos como los medios más aptos de relacionarse con el Estado. Pero la importancia de cada uno de estos tres factores es muy diferente. Los factores políticos son hegemónicos: el doble de la coima y casi cinco veces a parientes y amigos. El dinero se subordina a la política en el relacionamiento, vía trámites, con el Estado. Esta percepción de relacionamiento con el Estado es consistente con la visión de un Estado cautivo o a merced de élites políticas y económicas.

Corrupción, depredación

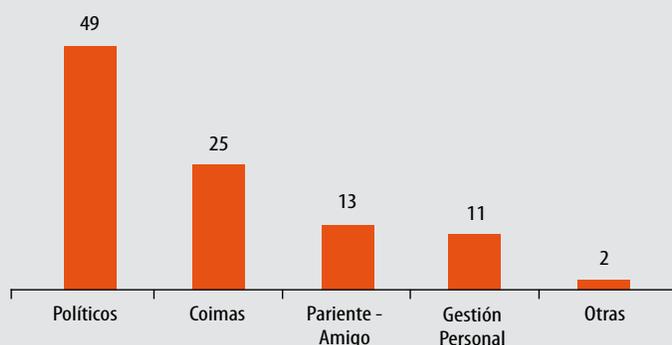
En la búsqueda de explicaciones a esta conjunción de fenómenos, algunos autores emplean para el caso paraguayo el concepto de “Estado depredador”, una variante del Estado patrimonialista en la cual éste funciona como agencia de un grupo (o de una clase) que extrae ingresos del resto de la ciudadanía para beneficio propio.

“Los estados depredadores tienden a crear sistemas de gobierno que funcionan mal (...) la depredación se basa en interferir con los mecanismos de mercado en vez de incrementar su eficiencia. Los derechos de propiedad no están usualmente bien definidos y las

Sociedades más desiguales tienden, efectivamente, a sufrir mayores niveles de corrupción y a tolerar estas prácticas, legitimándolas socialmente. Al mismo tiempo, esta creciente corrupción genera aún mayor desigualdad, en un círculo vicioso de muy difícil control.

Gráfico 4.16

Percepción de mecanismos más convenientes de relacionarse con el Estado (%)



Fuente: PNUD - ODH, EDH 2007

“Todo el Paraguay se convirtió en un terreno de caza y recolección, siendo el Estado la mayor reserva y el más fácil coto de caza”.

decisiones políticas con frecuencia ocupan el lugar de las de un mercado descentralizado. El grado de incertidumbre con respecto a las reglas y los resultados aumenta (...). El resultado es, por una parte, una ineficiente asignación de recursos y bajas (o negativas) tasas de crecimiento y por el otro una redistribución del ingreso a favor del grupo dominante en detrimento de la mayoría de la población.” (Richards y Borda, 2007).

Algunos elementos del Estado depredador -que caracterizó básicamente al stromismo- estarían entrando en inestabilidad debido a condicionantes internos y externos. Esa alegoría es también usada en una perspectiva antropológica: “¿qué ha sido y es, sino una práctica histórica de caza y recolección, la que se ha aplicado sistemáticamente en el Paraguay desde hace siglos y con mayor intensidad en los últimos años?(...) Todo el Paraguay se convirtió en un terreno de caza y recolección, siendo el Estado la mayor reserva y el más fácil coto de caza, hacia donde el ciudadano es obligado a arrear sus recursos y no precisamente los sobrantes, sino los más necesarios.” (Melià, 1997).

Los rasgos depredadores contribuyen a explicar las fallas del Estado en su función reguladora (estos grupos alteran en provecho suyo los mecanismos del mercado) y la persistencia de desigualdades en el acceso a sus servicios. Parte del gasto público estaría siendo retenido por grupos depredadores en su propio beneficio y en detrimento de la población de menores recursos políticos, económicos o socioculturales. Como sostienen algunos entrevistados: “¿Cómo va a funcionar bien, si todo lo que hay es para una sola parte, es para todos los que están en el Gobierno?”. “Y para ellos nomás es el dinero que se está recaudando” (ODH, Grupos Focales 2005). Por esta razón, posteriormente se reafirma la percepción acerca de las autoridades actuales: “gobiernan para su bolsillo [dado que] piensan ellos nomás y no en la gente” (ODH, Grupos Focales 2005 y 2007).

Otros indicadores de opinión son coherentes con la percepción de “ajeneidad” del Estado paraguayo. Salvo en años electorales, la política -instrumento por excelencia para acceder al poder y cumplir los objetivos y funciones del Estado - importa poco (30%) o nada (48,2%) a ocho de diez paraguayos (Vial, A-CIRD, 2006) [Ver *Anexo 4.8*]. Por su parte, Paraguay se sitúa en segundo lugar -después de El Salvador- en el último estudio comparativo del Latinobarómetro que responde afirmativamente a la pregunta de si “la política es tan complicada que no se entiende”. (Latinobarómetro, 2005).

Estas prácticas depredadoras se manifiestan en los hechos -y son entendidas- como corrupción, que mantiene con las desigualdades una compleja relación de causa-efecto. Las sociedades más desiguales tienden, efectivamente, a sufrir mayores niveles de corrupción y a tolerar estas prácticas, legitimándolas socialmente. Al mismo tiempo, esta creciente corrupción genera aún mayor desigualdad, en un círculo vicioso de muy difícil control. (You, Jong-Sung y Khagram, Sanjeev, 2004)

Además de las instituciones constitucionales -Contraloría, Procuraduría, Auditoría y Ministerio Público, etc.-, el Estado paraguayo ejerce la lucha contra la corrupción a través de instituciones como el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), órgano mixto propulsor del Plan respectivo; y macro-proyectos como el Programa Umbral del Milenio -auspiciado por la cooperación internacional- que busca formalizar la economía y reducir la corrupción. La sociedad civil se suma a esta tarea con las Contralorías Ciudadanas, Transparencia Paraguay y otras OSC también apoyadas por la cooperación internacional.

El combate a la corrupción tiene dificultades especiales: el aparato del Estado -que cuenta con la fuerza legal e institucional necesaria para emprenderlo- es él mismo, objeto y agente de la corrupción. De allí la

importancia de estas organizaciones sociales locales y el rol de los actores externos (cooperación internacional, entes multilaterales, organizaciones financieras internacionales, ONG globales, etc.) en fortalecer y empoderar estas organizaciones.

Nuevamente aquí el Estado avanzó más en aceptar la existencia del problema que en enfrentarlo con efectividad. En un espacio de libertades y mayor transparencia de información, se percibe que la corrupción es mayor que durante el stronismo. “*Hetaiterei la bandido oi ha ho’upa haèkuérante* (Muchos son los bandidos, hay recursos pero ellos llevan todos)”. “*Ñande representa hikuai ranking umia pe número uno corruptope hambaè* (Nos ubican en el número uno en el ranking de la corrupción y en otros similares)”. (ODH, Grupos Focales 2005).

La frecuente impunidad que gozan los delitos de corrupción y la “feudalización” de este flagelo en los últimos quinquenios (expansión a múltiples niveles e instancias de la administración pública) tornan aún más arduo su control. En consecuencia, pese a las medidas antes señaladas, en la medición de instituciones internacionales Paraguay permanece en los primeros lugares de alta percepción de corrupción del sistema y de avances insuficientes en su control.

El informe sobre gobernabilidad del Banco Mundial busca medir cómo se controla el grado en que el poder público es ejercido para lograr ganancias privadas, incluyendo formas grandes y pequeñas de corrupción, y la “captura” del Estado por las elites y los intereses privados [Ver *Anexo 4.9*]. De todos los indicadores, éste es el que peor posiciona al Paraguay en términos regionales. La evaluación de los avances en reducir la corrupción hecha por el Latinobarómetro también ubica al Paraguay en los últimos lugares, junto a algunos países centroamericanos y andinos.

En recientes sondeos (Transparencia Paraguay, 2005 y 2007), la corrupción y las

coimas aparecen entre los cuatro problemas más importantes del país, luego del desempleo, la inseguridad y la pobreza. En ambas encuestas, para cuatro de cada diez personas aumentó la corrupción. Para cuatro de cada diez, se estancó. Las expectativas de que los niveles de corrupción aumenten en el siguiente quinquenio (2008-2013) se redujeron de cinco a tres de cada diez personas. En contrapartida, la expectativa de que se mantendría igual pasó de tres a cinco de cada diez, mientras que sólo una de cada diez cree que habrá disminuido. Finalmente, casi todas las personas perciben al país como muy corrupto o corrupto.

Al desviar ilegalmente recursos públicos hacia fines privados, la corrupción merma la cobertura y la calidad de los servicios estatales, alimentando las desigualdades. Las alternativas abiertas a los grupos de mayores ingresos -uso de servicios privados para suplir las deficiencias del sector público, uso de relaciones o del cohecho para agilizar trámites, etc.- están vedadas a sectores pobres y vulnerables, lo que también contribuye a ampliar las brechas existentes.

La relación entre desigualdades y corrupción es percibida socialmente: “La desigualdad ya viene de los tres poderes, no hay sensibilidad, no hay transparencia, no hay honestidad. Entonces, de ahí partimos, de

Al desviar ilegalmente recursos públicos hacia fines privados, la corrupción merma la cobertura y la calidad de los servicios estatales, alimentando las desigualdades.

Cuadro 4.26

Valoración de la lucha de su gobierno contra la corrupción (%)

País	Valoración		
	Muy eficaz o eficaz	Ineficaz o no lucha contra ella	Fomenta la corrupción
Argentina	21	60	14
Bolivia	40	46	7
Chile	20	68	8
Paraguay	4	56	40

Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro global de la corrupción 2006

arriba viene la desigualdad, la deshonestidad y eso provoca un impacto tan grande en la sociedad y perjudica mucho más a la clase más baja” (ODH, Grupos Focales 2005)

Estas reflexiones conducen a otras síntesis: “Mientras haya políticos corruptos, no habrá democracia en el Paraguay” (Grupos Focales, 2007)

Sus impactos negativos pueden ser más graves cuando permean incluso las políticas de acción y promoción social. “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo se basa en gran medida en la noción de que los esfuerzos continuados de apoyo a la creación de instituciones y de infraestructura permitirán la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades. Las organizaciones internacionales públicas y privadas de apoyo al desarrollo fundamentan su acción en este paradigma. Pero la corrupción puede alterar totalmente los resultados esperados”. (Ética y Desarrollo-BID, 2006)

Al tratarse de un fenómeno enraizado en el sistema de relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, se requieren políticas integrales de reforma del Estado para extirparla. El tránsito desde los resabios del estado patrimonial hacia la nueva estatalidad supone retos complejos, como el “de reducir el enorme vacío de credibilidad y desconfianza entre todas las divisiones del Gobierno y la sociedad civil”. No basta que cada nuevo gobierno se comprometa a “mejorar la gobernabilidad y la rendición de cuentas en las instituciones públicas. Deberá crear una nueva alianza social con la población en la cual se haga responsable de la reducción de la corrupción, el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública, una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones públicas y una aplicación más equitativa y rápida del estado de derecho”. (Banco Mundial, 2003).

Conclusiones y desafíos

A casi dos décadas de iniciada la transición, Paraguay muestra la conjunción de un régimen político democrático y una sociedad escindida por múltiples desigualdades y extendida pobreza. Los innegables logros políticos fueron acompañados por escasos avances en términos de estatalidad, entendida como “capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias”.

Algunas causas de esta baja estatalidad se remiten al sistema tributario y al gasto público. La presión tributaria aumentó algo recientemente, pero la proporción de ingresos públicos destinada a salarios de la burocracia se elevó con mayor rapidez desde el inicio de los '90. Pese a las reformas fiscales, el sistema es poco progresivo, y el porcentaje del PIB destinado al gasto social alcanza menos de la mitad del que rige en otras naciones del MERCOSUR.

De todas las políticas sociales, la educación cuenta con ventajas presupuestarias y de reformas institucionales, mostrando resultados positivos en algunos indicadores, como el aumento de años de estudio de la población paraguaya y una mayor cobertura educativa. Sin embargo, subsisten preocupantes brechas según área de residencia, ingresos e idioma hablado. El mejoramiento de la cobertura educativa es uno de los Objetivos del Milenio en los que Paraguay tuvo desempeño satisfactorio, y programas como el de Escuela VIVA Hekokatuva y el de Mejoramiento de Educación Inicial y Preescolar buscan reducir las desigualdades existentes.

La atención médica calificada para toda la población es condición imprescindible al Desarrollo Humano, pero es en la provisión de este servicio público donde persisten agudas desigualdades. Las reformas en salud tuvieron menor impulso y el gasto público de-

dicado a esta área es una de las más bajas de la región, y en consecuencia, sus indicadores muestran escasos progresos.

Pese a cierta mejoría en el acceso a la salud del sector más pobre, las desigualdades de acceso a estos servicios por área de residencia, idioma hablado o ingreso siguen siendo graves. La reducción de la tasa de mortalidad infantil se estancó y la de mortalidad materna sigue siendo muy alta a nivel continental. La desnutrición y la mortalidad infantil castigan desigualmente a la población y el país mantiene rezagos en provisión de camas hospitalarias y en la lucha contra la expansión del VIH/SIDA.

La transición dio gran impulso a la expansión de los servicios básicos, que hoy benefician más equitativamente a la población. Casi todos los hogares paraguayos cuentan con energía eléctrica, y la proporción de viviendas con agua por tubería se duplicó desde inicios de los '90. Pero el

servicio de conexión a redes cloacales apenas mejoró en el último cuarto de siglo y menos de una quinta parte de la población cuenta en la actualidad con línea telefónica fija, lo que alimenta desigualdades presentes y futuras en el uso de las TICs.

Para cumplir sus funciones y objetivos, el Estado requiere apelar a cierta identidad colectiva: ser un “Estado para la nación”, ser percibido como representante y servidor de los intereses de toda la nación, sin privilegios ni exclusiones. Esta convocatoria a un “nosotros” se inició con la Constituyente de 1992, en cuya redacción participaron casi todos los sectores. Dieciséis años después, la capacidad del Estado de mediar imparcialmente en los conflictos de intereses y diferencias es débil.

En las percepciones colectivas, el Estado paraguayo no beneficia a los sectores caren-

ciados y a los grupos de poblaciones más vulnerables, sino más bien a los grupos de poder, además de estar muy permeado por la corrupción. Algunos fenómenos sustentan esta visión: en la actualidad muchos partidos políticos apelan a relaciones clientelistas como instrumento de control o acceso al poder. La población recibe los servicios sociales no como derecho sino como favores que deben ser retribuidos con lealtades y votos.

Por otra parte, la extendida corrupción merma tanto la cobertura como la calidad de los servicios públicos, agravando las desigualdades. Se trata de un fenómeno enraizado en el sistema de relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, que requiere políticas integrales de reforma para extirparla. Urge terminar con el Estado patrimonial y con su relación clientelar con la sociedad, reconstituir la burocracia

del Estado, seleccionándola y promoviéndola no ya por criterios partidarios sino meritocráticos.

Un desafío central constituye la transversalización del principio de equidad en los proyectos, programas y políticas públicas, en su diseño, validación, ejecución y monitoreo, con la activa participación de técnicos y de organizaciones sociales concernidas. Esta transversalización implicaría establecer objetivos de equidad en los servicios públicos de salud, educación, servicios básicos, vivienda, reforma agraria, justicia, etc.

Otro importante desafío constituye la modernización de la burocracia y una política fiscal con mayor impacto social y efectos redistributivos. Igualmente, la reducción de la impunidad y la corrupción continúan en la agenda de prioridades de la sociedad paraguaya.

Cuando hay crecimiento económico
de calidad se beneficia también a las
poblaciones pobres y **se reducen las**
desigualdades; esta reducción, a su
vez, facilita el **crecimiento**.

5

LAS DESIGUALDADES Y LA CALIDAD DEL
CRECIMIENTO ECONÓMICO

Entre 1995 y el 2002, la economía paraguaya creció apenas 0,8% por año mientras la población lo hizo a un ritmo mucho mayor. En consecuencia, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita disminuyó 2,3% cada año y crecieron tanto el porcentaje como la cantidad de personas pobres en el país. De constituir el 32,1% de la población en 1998, pasó a ser el 41% en el 2003. Lejos de crear una importante riqueza adicional, este débil crecimiento económico había generado nuevos pobres, lo que torna aún más difícil para el Paraguay la consecución del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, de reducir en el 2015 los niveles de pobreza extrema al 8% según datos del Gabinete Social de la Presidencia de la República.

Posteriormente, la economía tuvo cierta recuperación: la tasa promedio de crecimiento del PIB en el periodo 2003-2007 fue de 4,3%, pero el crecimiento per cápita apenas alcanzó el 2,3%. La pobreza se redujo a 35,6% en el 2007. La desigualdad en la distribución de los ingresos se mantuvo elevada y prácticamente estancada en los últimos tres años (2005-2007), en un nivel de 0,508 (índice de Gini).

Como sostiene un analista, “no basta con el crecimiento para solucionar el problema de la pobreza y de la desigualdad. Al ser absolutamente imprescindible, éste puede quedar estacionado en ciertos sectores de la sociedad y no llegar a los estratos sumergidos. Pueden incluso darse tasas significativas de crecimiento y, al mismo tiempo, continuar en vigencia agudas carencias para amplios sectores de la población” (Kliksberg, 2006)

La relación poco auspiciosa entre el crecimiento y la reducción de la pobreza se explica por la desigual distribución de los beneficios de dicho crecimiento. La persistencia de una gran cantidad de pobres pese a la recuperación económica reciente en el Paraguay prueba que los beneficios de un crecimiento sin calidad alcanzan mayormente a un grupo restringido de la población. Es preciso, entonces, analizar los factores que contribuyen al crecimiento de calidad, para reducir la pobreza y lograr mayores niveles de igualdad.

Por una parte, la pobreza reduce el tamaño de los mercados internos -debido a la escasez de consumidores- lo que restringe, a su vez, las posibilidades de elevar la

La desigualdad en la distribución de los ingresos se mantuvo elevada y prácticamente estancada en los últimos tres años (2005-2007), en un nivel de 0,508 (índice de Gini).

La calidad del crecimiento es un elemento que supone no sólo tasas positivas del mismo, sino además que la riqueza adicional creada por él beneficie a la mayor cantidad posible de personas, o en el mejor de los casos, a todas.

producción nacional para el mercado interno a escalas de mayor eficiencia. Esa limitación del mercado interno reduce las oportunidades para las pequeñas y medianas empresas (de producción y comercio). En segundo lugar, las estructuras de desigualdad reducen la capacidad de ahorro nacional y de nuevas inversiones. Además, como niñas, niños y jóvenes de hogares de bajos ingresos permanecen menos tiempo en el sistema educativo, se pierde la oportunidad de crear capacidades humanas en el presente, para la producción del futuro.

Alcanzar una mejor calidad de vida, a nivel nacional, requiere elevar los ingresos de aquellos hogares que hoy carecen de lo más necesario. Eso implica políticas económicas, instituciones públicas y partidos políticos capaces de orientar un crecimiento sostenido para el país, y de promover paralelamente la reducción de sus desigualdades. Al aumentar los ingresos de los hogares, mejoran diversos aspectos de su calidad de vida, pero no necesariamente en todos ni de modo completo.

En varios países, un mismo ritmo de crecimiento económico fue acompañado de cambios bien diversos en lo relativo a la desigualdad, la educación, la salud, las libertades civiles, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción o la sustentabilidad. Estas diferencias de logros pueden entenderse como una diferencia en la calidad del crecimiento económico. Este capítulo busca explicar el concepto de calidad del crecimiento económico y sus implicancias sobre la desigualdad, analizando los alcances y limitaciones del caso paraguayo.

Calidad del crecimiento y Desarrollo Humano

Se entiende por crecimiento económico los cambios en la producción o en los ingresos agregados, medidos generalmente en períodos anuales. La calidad del crecimiento es un elemento que supone no sólo tasas positivas del mismo, sino además que la riqueza adicional creada por él beneficie a la mayor cantidad posible de personas, o en el mejor de los casos, a todas. De acuerdo a Paul Krugman (1994), en el largo plazo el determinante de los niveles de bienestar de un país es el acrecentamiento sistemático de las condiciones medias de productividad de su economía. Para que el bienestar -generado por la productividad y el crecimiento- alcance a la mayor parte de la población, se requieren altos niveles de empleo que permitan una amplia distribución de los ingresos generados desde el mismo momento de su producción. Es la satisfacción de estas condiciones la que hace posible reducir las desigualdades.

Para mejorar sus ingresos a través de su trabajo, las personas deben tener la oportunidad de elevar su nivel de bienestar por medio de sus propias capacidades. El trabajo provee a los hogares de recursos propios para adquirir bienes y servicios, sin depender de la redistribución realizada en los Estados de Bienestar a través de políticas fiscales, sociales y de prestación de servicios públicos. El trabajo (o el empleo) implica mucho más que ingresos; significa autonomía, posibilidad de crear, oportunidad de establecer relaciones sociales y medio de elevar la autoestima.

Las economías de bienestar se basan en un manejo dinámico de la economía por parte del Estado, para alcanzar pleno empleo, con un Estado de Bienestar (servicios básicos y seguridad social, etc.) asentado en una tributación progresiva (impuestos más altos a personas de mayores ingresos, redistribuidos a los más pobres) para construir mayor

igualdad. Como la realidad paraguaya está aún lejos de este modelo, se precisan consensos mínimos para lograr un crecimiento económico de calidad basado en la productividad, el empleo y la mayor distribución de los beneficios generados, orientado hacia el bienestar de toda la población.

Para alcanzar este crecimiento básico, es necesario aumentar la relación entre los insumos utilizados en la producción y la cantidad y calidad de lo producido (kilos por hectáreas, cantidades de prendas producidas por operario, etc.), pero sin desplazar a la mano de obra que carece de posibilidades de reinserción laboral. Es decir, la alta productividad que permite la adopción de nuevas tecnologías, debe estar acompañada por la generación de empleo decente. Además de la productividad y del pleno empleo, se requiere una distribución más equitativa del producto o ingreso generado por el capital y el trabajo. Este tipo de distribución genera mejores condiciones para el crecimiento y promueve el desarrollo de los mercados.

La confianza en que el crecimiento económico era una vía suficiente para el desarrollo se basaba en un supuesto simple: a la larga,

sus beneficios se difundirían ampliamente. La experiencia de muchos países echó por tierra este supuesto. El crecimiento económico es ciertamente necesario para el desarrollo, pero no suficiente. Para un proceso de crecimiento de calidad, se precisa, igualmente, asegurar la generación de condiciones necesarias y de mecanismos de participación y canales de distribución adecuados. El crecimiento de calidad promoverá el Desarrollo Humano cuando estén dadas otras condiciones adicionales.

Para el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1996, un crecimiento económico que promueva el Desarrollo Humano tiene las características siguientes:

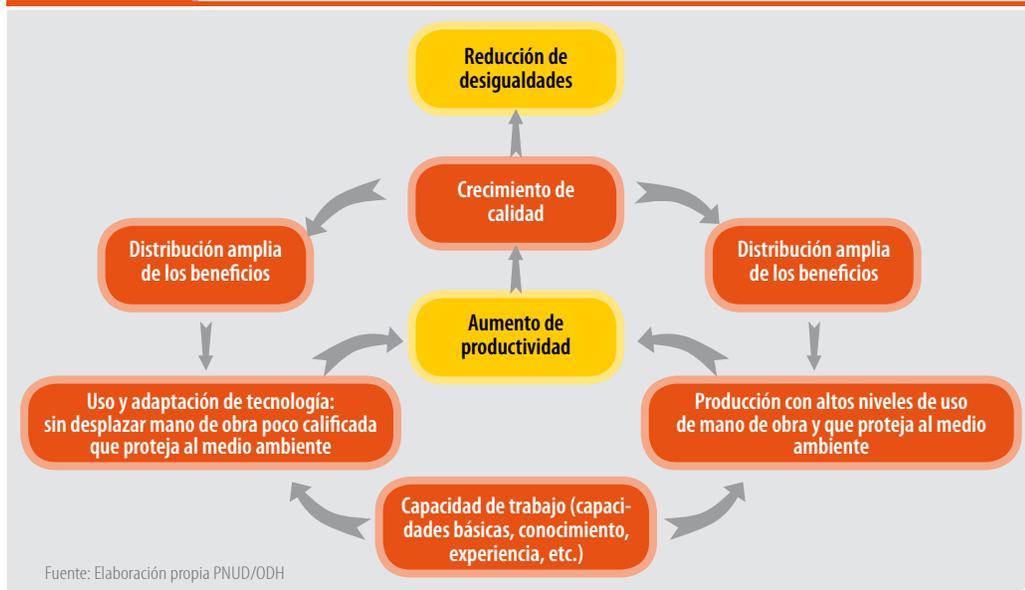
- Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento.
- Propicia y potencia la libertad de las personas.
- Distribuye equitativamente los beneficios del crecimiento.
- Promueve la cohesión social y la cooperación.
- Salvaguarda el Desarrollo Humano futuro (sustentabilidad ambiental).

El crecimiento económico tiene un im-

Dos aspectos claves del crecimiento económico sostenido que impactan sobre el Desarrollo Humano son la calidad del crecimiento y su incidencia sobre las desigualdades.

Diagrama 5.1

Crecimiento económico de calidad



Fuente: Elaboración propia PNUD/ODH

Recuadro 5.1

Vínculos entre crecimiento económico y Desarrollo Humano

Las relaciones entre el crecimiento económico y el Desarrollo Humano son bi-direccionales. Los avances en el Desarrollo Humano contribuyen al crecimiento económico, al expandir las capacidades de las personas para el trabajo, la productividad y la innovación (cadena A). El Desarrollo Humano genera capacidades en el ámbito de la educación y la salud, promueve la inversión necesaria para formar personas saludables y educadas, creativas y más competentes desde el punto de vista económico, social y político (cadena B).

Según un modelo desarrollado por Ranis y Stewart (2002), las contribuciones de la producción económica al Desarrollo Humano se materializan por medio de actividades de los hogares y del Estado (4 y 5). Un

mismo nivel de producción puede llevar a niveles y dinámicas muy diferentes de Desarrollo Humano, según la distribución de recursos entre instituciones y grupos de personas y en función a su comportamiento. Las prioridades de los hogares de gastar, por ejemplo, en alimentación, agua potable y salud –áreas con mayor impacto sobre el Desarrollo Humano– dependen del grado de distribución de los ingresos entre los hogares, de los niveles asociados de pobreza y de factores que determinan la distribución de los ingresos.

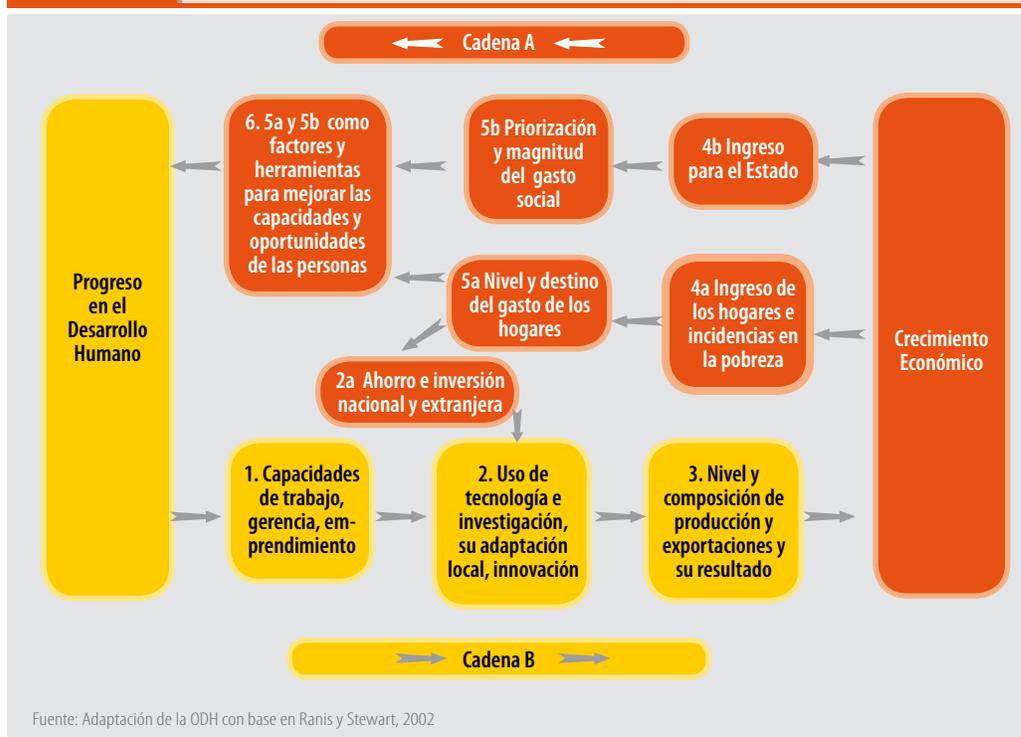
Con altos niveles de pobreza, sea por un bajo ingreso generalizado en el país o por la inadecuada distribución de los ingresos, los gastos que favorecen al Desarrollo Humano tienden a ser reducidos. En general, el crecimiento

económico puede facilitar la reducción de la pobreza, pero el potencial del crecimiento para reducir pobreza depende de la distribución de los ingresos y del cambio de esta distribución a través del tiempo.

La manera como el crecimiento económico impacta sobre la pobreza depende de la naturaleza o de la calidad del proceso de crecimiento, de la generación de empleo, del uso de tecnología y de su adaptación para poder aumentar la productividad, y del nivel y composición de las exportaciones y de su resultado (2 y 3). La distribución de los ingresos y su uso en consumo, ahorro o inversión (2a) influye sobre estos dos puntos. El Desarrollo Humano genera las capacidades de salud, conocimiento y experiencia en las personas, de modo a aportar al proceso de crecimiento de calidad.

Diagrama 5.2

Vínculos entre crecimiento económico y Desarrollo Humano



pacto positivo sobre el Desarrollo Humano porque genera recursos -en los hogares y en el sector público- que permiten expandir las capacidades y oportunidades en la sociedad, siempre que el aumento de la productividad no implique mayor desempleo. La naturaleza y envergadura de este impacto están determinadas por la calidad del crecimiento.

Si el crecimiento no permite una distribución equitativa de las oportunidades (personas con capacidades similares acceden a oportunidades similares de alcanzar logros similares), está ausente una característica esencial de la calidad de crecimiento: la amplia distribución. Los dos aspectos más relevantes de esta calidad son la capacidad de generar empleos y el efecto distributivo del crecimiento. Este equilibrio entre incremento de la productividad, generación de empleo y distribución de ingreso permite que el crecimiento reduzca las desigualdades y mejore el Desarrollo Humano.

Para generar este proceso, los actores de una economía -productores, consumidores, políticos, burocracia estatal- deben considerar la distribución de oportunidades económicas, la sustentabilidad del entorno político, económico, social, las capacidades de enfrentar riesgos y oportunidades, y la gobernabilidad. Estos aspectos influyen directamente no sólo sobre los resultados del crecimiento económico, sino también sobre los diferentes impactos que puede generar un mismo resultado (nivel de crecimiento), especialmente al gerenciar los conflictos políticos, sociales y

ambientales que surgen del proceso de crecimiento.

Sin duda, el crecimiento económico es condición imprescindible para el Desarrollo Humano, pero según la experiencia de muchas naciones, éste no se traduce naturalmente en beneficio para todos. Puede haber crecimiento sin reducción de desigualdades, o con agravamiento de ellas, como lo prueba la experiencia paraguaya, donde en el periodo 2005-2007 el crecimiento económico promedio anual fue de 4,5% mientras que la desigualdad en la distribución de ingresos aumentó a nivel país y de forma diferenciada por área. El coeficiente de Gini bajó en el área urbana de 0,485 a 0,467, mientras subió en el área rural de 0,513 a 0,552 (EPH 2007 y BCP).

Dos aspectos claves del crecimiento económico sostenido que impactan sobre el Desarrollo Humano son la calidad del crecimiento y su incidencia sobre las desigualdades. Según la teoría, corroborada por investigaciones empíricas, la desigualdad tiene efectos negativos sobre la eficiencia económica (y reduce las posibilidades de crecimiento), debido, por una parte, al desincentivo creado por la mala distribución, y, por otra, a los canales que la vinculan con la pobreza, sobre todo en términos de activos y patrimonio. La pobreza tiende a aumentar allí donde la desigualdad es más profunda, y los altos niveles de desigualdad desaceleran el ritmo de reducción de pobreza.

Puede haber crecimiento sin reducción de desigualdades, o con agravamiento de ellas, como lo prueba la experiencia paraguaya.

Determinantes y factores del crecimiento económico

Durante más de dos décadas, los economistas investigaron los factores económicos y productivos que facilitan el crecimiento. Comparando estudios de diferentes países del mundo, se identificaron unos 150 factores comunes que determinan el crecimiento

(Ocampo y Parra, 2006). Entre estos factores, es difícil discernir matemáticamente cuáles son los principales, cómo combinarlos y en qué proporciones, con el objeto de iniciar un proceso de crecimiento que beneficie a la mayoría o a todas las personas, sea sosteni-

Una mayor acumulación de capital humano podrá aportar al crecimiento sólo si existen oportunidades de trabajo calificado.

ble, acelerado y no dañe al medio ambiente.

Los factores más relevantes -cuya combinación óptima debe ser encontrada por cada país- parecen ser el trabajo, el capital financiero, el capital humano (como el nivel de educación y salud de las personas), la productividad, la inversión y el ahorro, la estabilidad macroeconómica, la competitividad, la apertura económica, la productividad total de factores, la investigación y el cambio tecnológico.

El crecimiento exitoso y sostenido de algunos países asiáticos ayuda a entender cómo se inicia el proceso de crecimiento, una vez identificados sus factores determinantes. En estos países una ampliación del capital humano (la salud y educación de las personas) precedió a la industrialización (general y de sustitución de importaciones), con procesos de reforma institucional que acompañaron las fases de mayor crecimiento. La modernización y flexibilización institucional resultaron fundamentales para mantener las altas tasas de crecimiento durante un periodo prolongado. Por el contrario, en algunos países africanos fue la ausencia de modernización institucional uno de los factores responsables del fin de ciclos de alto crecimiento iniciados en la década de 1970. (Rodrik, 2002).

Puede esquematizarse el ciclo inicial de un proceso de crecimiento sostenido como:

- preparación previa de las bases y capacidades necesarias;
- estrategia de alta inversión de corto plazo, para el arranque inicial del proceso;
- estrategia de creación y reforma institu-

cional paralela, logrando capacidad de reacción ante la volatilidad de ciclos económicos y frente a situaciones económicas adversas.

En la historia económica reciente del Paraguay se dieron algunas de estas características, aunque no con la intensidad o secuencia necesaria para iniciar un proceso sostenido de crecimiento. Recién a partir de 1989 el Estado dio énfasis a la preparación de capacidades, pero el período de alta inversión fue anterior, con la construcción de la hidroeléctrica Itaipú (década del 70). Las reformas institucionales y la formación de capacidades de reacción ante situaciones económicas adversas no se realizaron, o se dieron en forma tardía, incompleta y con escasos resultados.

Comparando los procesos de crecimiento y desarrollo del sudeste asiático y de América Latina, Birdsall (1996) detecta como una diferencia central que el sudeste asiático tuvo políticas públicas activas destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades para todos, a través de la reforma agraria y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. En América Latina, las políticas fueron más bien regresivas -beneficiaron más a las poblaciones de altos ingresos-, lo que profundizó las inequidades existentes.

Un análisis del crecimiento en Paraguay en cuarenta años (1960-2000) muestra cómo variaron, en diferentes periodos, las tasas de crecimiento de la economía paraguaya. (Fernández y Monge, 2004). Su enfoque es estrictamente económico, e investiga la influencia del capital físico, del capital humano, de la acumulación del capital físico y humano, del trabajo, de la calidad del trabajo y de la superficie de tierra cultivada sobre el crecimiento económico.

El resultado más contundente es que la Productividad Total de Factores (PTF) -que se refiere a la parte de crecimiento económico determinado por la productividad antes que por el crecimiento de los factores de producción- de la economía paraguaya se redujo

Cuadro 5.1

Tasa de crecimiento del PIB per cápita (%)

Países	Años				
	1960/70	1970/80	1980/90	1990/2000	2000/2005
Paraguay	1,7	6,2	-1,7	0,0	-0,5
Mercosur Ampliado *	2,3	3,0	-1,2	1,1	0,6

* Mercosur ampliado: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay.

Fuente: Fernández y Monge (2004) para el periodo 1960-2000 y Anuarios Estadísticos de la CEPAL para el periodo 2000-2005.

a lo largo del periodo de análisis. Al mismo tiempo, identifica al capital físico y a la inversión como los principales factores que impulsaron el crecimiento económico durante cuatro décadas, con muy alta incidencia en los años '70 (Itaipú), pero de capacidad ya muy reducida en los años '90.

La acumulación de capital físico perdió importancia a lo largo del periodo analizado. Los factores más débiles, convertidos en principales obstáculos para el crecimiento, son la acumulación de capital humano y la PTF. Sin embargo, aún una mayor acumulación de capital humano podrá aportar al crecimiento sólo si existen oportunidades de trabajo calificado. Los autores identifican al Estado paraguayo como el principal responsable del pobre desempeño del crecimiento, de la expansión de la infraestructura y del capital humano. Al mismo tiempo, la falta de inversión pública, de infraestructura adecuada y de trabajadores capacitados constituye un desincentivo al capital privado; por lo que una reducida inversión pública provoca una baja inversión privada.

Se trata de un proceso de casi medio siglo (1960-2005) de crecimiento económico bajo y sin calidad. Aunque hubo momentos de alta inversión pública, los recursos generados por el crecimiento no se utilizaron para ampliar las capacidades (a través de la educación o la salud) de la población, ni para generar oportunidades de trabajo y empleo (por ejemplo, abriendo acceso a mercados con una mayor infraestructura vial). El impacto positivo de la inversión se limitó a la construcción de hidroeléctricas (Itaipú, Yacyretá) y de las actividades conexas. Una vez culminadas las inversiones, la economía decayó. En lugar de beneficiar a toda la población, un pequeño sector de la población acumuló enormes riquezas, agravándose así la brecha de desigualdades.

El mal desempeño de la economía paraguaya en los años '90 también obedeció a una caída de la productividad en casi todos los

sectores económicos. Entre 1992 y 2002, la economía siguió absorbiendo mano de obra (aumentó efectivamente la cantidad de trabajadores, aunque de manera insuficiente), pero ésta produjo cada vez menos bienes y servicios. En ese lapso, la productividad por trabajador de la economía en su conjunto sufrió una reducción anual de -1,9%.

Paralelamente a este resultado -ya negativo de por sí-, surgieron grandes desigualdades. Ocho de los diez sectores económicos tuvieron tasas de crecimiento negativo o fuertemente negativo, de hasta -6% (construcción, comercio, finanzas). Estas cifras significaron desempleo, subempleo, pérdida de oportunidades y capacidades, y una creciente desigualdad. Los dos sectores restantes constituyen la otra cara de la desigualdad, con un crecimiento productivo de 3,1% (agro) y 7,5% (electricidad).

A partir del 2003, la economía paraguaya volvió a crecer. El registro agregado de producción (Cuentas Nacionales) elaborado por el Banco Central del Paraguay (BCP) muestra el incremento en la producción, y las encuestas permanentes de hogares (DGEEC) muestran que esta mayor producción se convirtió en mayores ingresos de los hogares en el país, al menos en término de ingresos promedios.

Tabla 5.1

Crecimiento anual del PIB por trabajador, 1992/2002 (%)

Economía	-1,91
Agricultura	3,12
Ganadería	-1,35
Explotación forestal	-0,30
Industria	-1,61
Construcción	-5,19
Electricidad y agua	7,58
Transporte y comunicación	-0,29
Comercio y Finanzas	-6,40
Gobierno	-5,50
Vivienda y otros servicios	-4,07

Fuente: PNUD/DG EEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano 2005

El actual crecimiento económico pasa desapercibido a una gran mayoría de la población.

El crecimiento económico de calidad no es producto de la casualidad o de la suerte, se construye colectivamente a través de acciones y políticas determinadas.

Más allá de la reducción del Gini de 0,545 (2003) a 0,508 (2007) (DGEEC, EPH), en general los indicios de reducción de desigualdades son escasos.

Precisamente debido a esta ausencia de efecto igualador, el actual crecimiento económico pasa desapercibido a una gran mayoría de la población. Y es probable que sus beneficios alcancen sólo a aquella mínima parte de la gente (un 12 a 15%, según las regiones) que percibe la existencia de ese crecimiento. También cabe otra hipótesis: gran parte del crecimiento registrado estadísticamente obedece más a la formalización de la economía, que a cambios positivos de la producción o los ingresos.

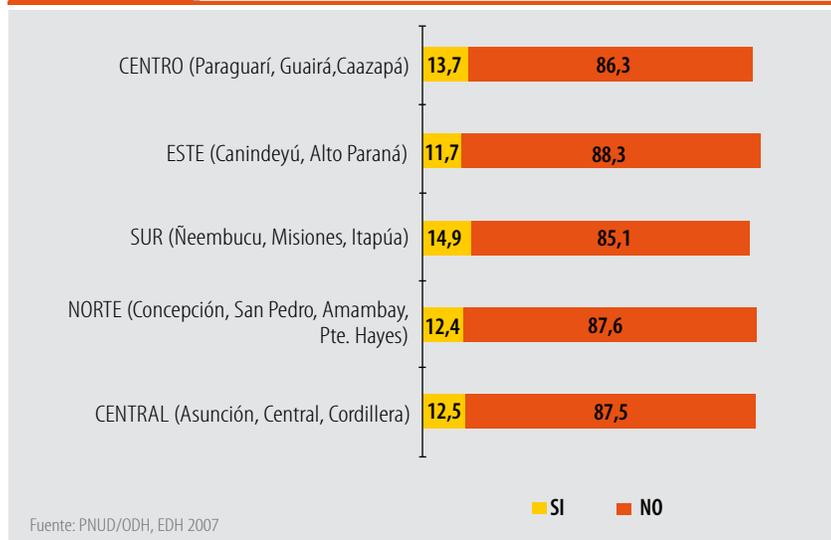
La economía se formaliza cuando empiezan a registrarse actividades económicas que preexistían antes en la informalidad, lo que puede estar ocurriendo en Paraguay luego de las reformas fiscales. En la práctica, no se generan nuevas actividades o ingresos, sino que aparecen en las estadísticas datos que estaban ocultos, por esta razón la ciudadanía no percibe cambios relevantes en su experiencia económica cotidiana.

Esto es expresado en las opiniones de la gente: *“Trabajamos mucho más, para ganar*

menos”; *“Uno vive y trabaja ahora sólo para comer, ya no alcanza más (el dinero) para lo que es salud y educación”*. Algunas visiones retrospectivas confirman el análisis histórico del crecimiento: *“Yma jaiko poravaèkue, antes teníamos más”* (Antes vivíamos bien, antes teníamos más); y su marcado carácter desigual: *“¿Crecimiento económico? Para ellos (los poderosos), para nosotros no”, “A los más pobres no benefició”, “Si hay crecimiento económico tiene que volver al pueblo pobre. Acá se dice que crece, pero no se siente”, “Se le discrimina a la mujer en el empleo, en el sueldo”*. La industrialización continúa siendo entendida como una salida a la pobreza y el desempleo: *“Mbaè la i faltaba, fábrica la i faltava.”* (¿Qué es lo que falta?, Fábrica es lo que falta) (Grupos Focales 2005 y 2007).

El crecimiento económico de calidad no es producto de la casualidad o de la suerte, se construye colectivamente a través de acciones y políticas determinadas. El siguiente análisis de los factores internos y externos que influyen sobre el crecimiento y de los efectos de las políticas implementadas, busca mostrar las capacidades y oportunidades que potencialmente tiene la economía paraguaya para entrar en un proceso de crecimiento de calidad.

Gráfico 5.1 ¿Cree que la economía está creciendo actualmente? (%)



Factores internos y externos: su incidencia en la economía

La inestabilidad política y social (de origen externo o interno) siguió entorpeciendo el progreso de diversos países en los años '90, y Paraguay no fue una excepción. Apenas recuperado de las crisis financieras ocurridas entre 1995 y 1998, con la pérdida de capital y la ruptura de la cadena de pagos que implicó, el Paraguay se vio forzado a devaluar su moneda en 1999, con la crisis financiera mundial que afectó intensamente al Brasil. Perdió luego -entre el 2000 y el 2001- el mercado argentino en forma temporal, durante la crisis financiera del país vecino.

Independientemente de estos procesos atípicos, la economía paraguaya está sujeta en forma permanente a factores externos, sea por las fluctuaciones de los precios internacionales de los principales productos de exportación (soja, algodón, carne) y de importación (petróleo); o por movimientos migratorios internacionales (flujos de Paraguay a España, o de Brasil a Paraguay). Una economía abierta -como la paraguaya- tiene más posibilidades de aprovechar las oportunidades surgidas de factores externos favorables, pero al mismo tiempo resulta mucho más vulnerable frente a los factores externos adversos. Las crisis financieras de fines de los '90 mostraron en muchas partes del mundo que las oportunidades de crecimiento aumentaron exponencialmente con la globalización, pero también crecieron las exigencias planteadas a las instituciones y los costos de errores en el gerenciamiento de estos procesos.

A nivel internacional, uno de los problemas más graves que afectan al país es la inestabilidad política y la corrupción, factores que ubican a Paraguay en los últimos lugares en competitividad. (Foro Económico Mundial, 2008).

En un entorno globalizado, si la economía de un país carece de mecanismos adecuados para gestionar los riesgos y de políticas exitosas de apertura y competitividad, el resultado es un crecimiento sin calidad que profundiza las desigualdades. La implementación adecuada de marcos reglamentarios y jurídicos eficaces es una herramienta útil para proteger el crecimiento de una economía contra factores externos adversos y para asegurar la calidad de este proceso.

Las políticas internas resultan entonces definitorias del posicionamiento -fuerte o débil- ante factores externos favorables o desfavorables. Un proceso exitoso de desarrollo país, que reduzca las desigualdades y favorezca al Desarrollo Humano sobre la base de un crecimiento de calidad, depende

de la eficacia de las políticas en los siguientes ámbitos: calidad y distribución de los servicios de educación y salud, defensa del medio ambiente, gestión de las oportunidades y de los riesgos de la globalización, y gobernabilidad.

Factores internos del crecimiento

La estabilidad macroeconómica, factor interno que determina el crecimiento, es entendida como un bien público cuyo efecto positivo beneficia a todos, en diversa medida. La relación causal entre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico de largo plazo está corroborada por múltiples investigaciones. Un crecimiento de largo plazo amplía de forma importante las oportunidades de las personas, pero el alcance y distribución de las mismas dependen de la calidad del crecimiento.

La estabilidad macroeconómica puede reducir desigualdades y beneficiar a todos en el largo plazo. Aunque no todas las personas obtengan ganancias directas de un proceso sostenido de crecimiento económico, éste genera ingresos fiscales que pueden orientarse hacia políticas de seguridad social o hacia otros mecanismos que compensen a “los perdedores” del proceso, que siempre existen. En la misma lógica, la inestabilidad es causa y efecto de la desigualdad. Algunos fenómenos de inestabilidad macroeconómica - un crecimiento volátil o la inflación- afectan en forma desigual a los diferentes grupos de la población.

La falta de diversificación de la producción paraguaya y la concentración de su estructura productiva en la agro-ganadería y sus derivados son problemas ampliamente reconocidos. En las últimas dos décadas, la producción primaria representa más de la quinta parte del PIB. Según datos del BCP en el 2007, su participación alcanzó al 25,4% del Producto Interno Bruto, mientras el sector industrial aportaba un 13,1%. En Paraguay,

Un crecimiento de largo plazo amplía de forma importante las oportunidades de las personas, pero el alcance y distribución de las mismas dependen de la calidad del crecimiento.

Algunos fenómenos de inestabilidad macroeconómica - un crecimiento volátil o la inflación- afectan en forma desigual a los diferentes grupos de la población.

como en muchos otros países de América Latina, grandes sectores de la producción industrial, el transporte, el comercio y las finanzas dependen del desempeño de la producción agropecuaria (Perry y Ledermann, 2005), por lo que el sector primario y los sectores relacionados determinan en conjunto casi la mitad del PIB paraguayo.

La estrecha dependencia que tiene la economía paraguaya de su producción primaria es problemática debido a las grandes fluctuaciones de la producción agrícola (Ver *Anexo 5.2*) (por factores climáticos o variación de precios internacionales) y a la falta de mecanismos de protección o compensación para los pequeños productores ante situaciones adversas. Una de cada tres personas económicamente activas (29,5%, en 2007) (DGEEC, 2008) trabaja en la agricultura, la ganadería, la caza o la pesca, proporción superior a la de cualquier otro sector de la economía nacional.

Es difícil generar un proceso de crecimiento de calidad cuando la tercera parte de los trabajadores no cuenta con una mínima estabilidad de ingresos. Y esta inestabilidad constituye una de las más importantes fuentes de desigualdad. Sin capacidad de reacción propia, ni mecanismos públicos de protección, la inestabilidad de la economía agrícola genera la desigualdad en las condiciones

de vida de sus productores. Una mayor diversificación de este sector puede aumentar las capacidades propias de defensa de los productores. La expansión de la producción industrial y de servicios ofrecerá oportunidades adicionales de crecimiento, dando mayor estabilidad al crecimiento económico.

Los volúmenes de producción primaria, su remuneración y los ingresos de los hogares dedicados a esta actividad varían año tras año. Tampoco los ingresos relativamente estables, si pierden poder adquisitivo, podrán impedir un agravamiento de las desigualdades. Con valores inferiores al 10% (superado en varios años según *Anexo 5.1*), la inflación no amenaza todavía la estabilidad económica paraguaya, pero constituye un grave obstáculo para superar desigualdades económicas porque la inflación afecta más a los grupos de reducidos ingresos.

Estos sectores ya destinan gran parte de su ingreso a la compra de bienes de primera necesidad; el 20% más pobre de la población gasta en promedio un 65% de sus ingresos en alimentación, mientras en el extremo opuesto (el 20% más rico) sólo emplea el 33% al mismo fin (EIH, 2000/01). Con este tercio de sus ingresos, llega a alimentarse mucho mejor que los pobres que gastan dos tercios en alimentación pobre en cantidad o calidad.

La inflación actúa como un impuesto regresivo, pues en términos relativos afecta más a las personas en condiciones de pobreza. Las personas con mayores ingresos pueden protegerse mejor de la pérdida de poder adquisitivo de sus ingresos, debido a que tienen acceso a instrumentos financieros que les permiten cubrirse de dicha pérdida. Por su parte, las personas de menores ingresos, los pobres, utilizan efectivo, el cual pierde valor en períodos inflacionarios. El pobre no tiene la capacidad de actualizar y proteger el poder adquisitivo de sus ingresos, precisamente porque utiliza efectivo. Por eso, el ingreso de los más pobres se reajusta con rezago con respecto a las alzas de precios, y si la inflación es alta ese ingreso va

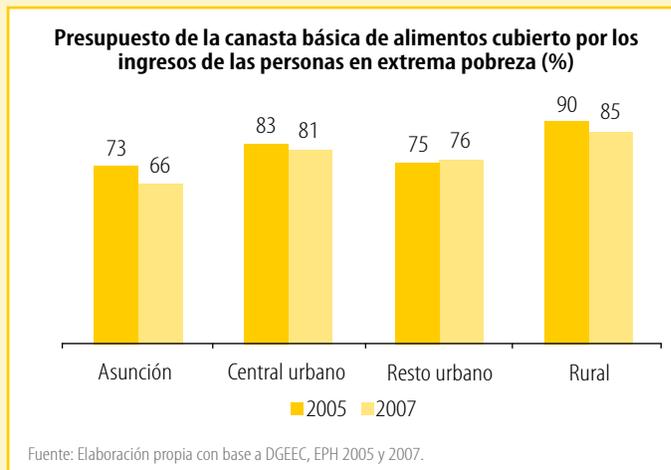
perdiendo poder adquisitivo, es decir, la inflación actúa como un recorte real del presupuesto familiar.

El aumento en el costo de vida es, por lo tanto, un fenómeno que puede arrastrar a más familias a la pobreza o a la indigencia, aún en contextos de crecimiento económico. Por eso, el equilibrio macroeconómico también forma parte de la calidad del crecimiento económico, en el sentido de que los desequilibrios, como en el caso de la alta variación de precios de los alimentos, afecta la capacidad de consumo o demanda de una parte importante de la población.

El incremento en los precios impacta directamente en la medición de la

pobreza moderada y la extrema pobreza porque eleva el costo de la Canasta Básica de Alimentos y la Canasta Básica de Consumo. Al aumentar las líneas de pobreza determinadas por estas Canastas, las personas cuyos ingresos están por debajo de estas líneas, se hallan en situación de pobreza.

Si bien la tasa de inflación general en los últimos años se mantuvo en niveles moderados, en un promedio inferior al 10%, los alimentos se incrementaron alrededor del 37%, siendo éste el principal rubro de gasto de las personas en situación de pobreza. Las personas en extrema pobreza, con sus ingresos no logran siquiera financiar una Canasta Básica de Alimentos. Esta situación ha empeorado los últimos años, por lo que el ODM de reducir la extrema pobreza, con esta tendencia, no sería logrado. En el 2005, el ingreso de la población en situación de extrema pobreza cubría un porcentaje mayor de alimentos. Por ejemplo, en Asunción para el año 2005 cubría el 73% de los alimentos, mientras que dos años después sólo llegó a cubrir el 66%.



Periodo	Índice general	Índice de alimentación y bebidas no alcohólicas
2005/2006	12,5	28,1
2006/2007	5,9	9,1

Fuente: Elaboración propia con base en BCP, Informe Económico 2007

De este modo, el esfuerzo que realiza la economía por generar riqueza y mayores ingresos se ve reducido o neutralizado cuando existe inflación. Las personas trabajan más pero sus ingresos valen menos. Igualmente,

las políticas de asistencia social, como las transferencias monetarias condicionadas que sirven para elevar el nivel de ingreso de los más pobres y así reducir o eliminar su situación de pobreza, pierden su eficacia porque la

inflación reduce su capacidad adquisitiva. Los ingresos de los más pobres aumentan, pero el valor de los mismos disminuye, sobre todo cuando se experimenta una alta inflación en los precios de los alimentos.

El patrón de crecimiento, basado en un modelo agroexportador, con uso extensivo de tierra y poco demandante de mano de obra, no impacta de manera importante en el mercado laboral.

Crecimiento, desigualdad y pobreza

¿Cuánto crecimiento, desigualdad y pobreza fueron generados por el funcionamiento de la economía paraguaya en los últimos años? ¿Y cuánto más desarrollada estaría la economía paraguaya, si hubiese menor desigualdad?

Entre 1999 y 2002, la economía paraguaya sufrió una persistente recesión. Sus efectos -aumento de la pobreza y la desigualdad- se hicieron visibles al final del periodo, sobre todo en las cifras del 2002.

La recuperación económica del periodo 2003-2007, con un crecimiento promedio anual del PIB del 4,3%, logró disminuir la desigualdad y la pobreza en dicho periodo. Si bien ambos indicadores se hallan retrocediendo desde el 2003, la pobreza total se incrementó desde 1998 (32,1%) al 2007 (35,6%) (Ver *Anexo 5.3*) y la desigualdad -medida por el índice de Gini- volvió a incrementarse desde el 2005 (0,506) al 2007 (0,508). Por otro lado, otros factores, además del crecimiento económico, pudieron haber influido en la reducción de la pobreza, como por ejemplo, el aumento de los flujos de remesas provenientes de la migración.

La desigualdad no sufrió mayores cambios sustantivos a pesar del mejor desempeño económico. El patrón de crecimiento, ba-

sado en un modelo agroexportador, con uso extensivo de tierra y poco demandante de mano de obra, no impacta de manera importante en el mercado laboral. De esta manera, tampoco se verifican mejorías en el ingreso laboral, constituyendo éste la mayor parte del ingreso disponible de los hogares. Para el año 2007, según la Encuesta de Hogares, un tercio de la población económicamente activa (PEA) tiene problemas de empleo, ya sea porque no lo encuentra (desempleo, 5,6%) o porque el que tiene no reúne condiciones mínimas de ingreso o de carga horaria (subempleo, 26,5%).

Hoy, el desafío es reducir las desigualdades con políticas adecuadas y que al mismo tiempo reduzcan pobreza. Existen políticas con gran potencial de reducir desigualdades y aumentar paralelamente el bienestar general.

La pérdida de bienestar que causa la desigualdad en Paraguay es muy elevada, como lo muestra el indicador de Atkinson, que mide la pérdida de bienestar social por la distribución desigual del ingreso. Un indicador de Atkinson de 0,42 significa que, con la distribución igualitaria de sólo el 42% de los ingresos disponibles, podría generarse el mismo nivel de bienestar social producido hoy por el 100% de los ingresos disponibles.

Empresas y financiamiento

El crecimiento económico supone producir hoy más que ayer. Para una unidad productiva o empresa existen varias alternativas de lograrlo. Puede aumentar el uso de los factores de producción (capital o trabajo), o buscar un aumento de la productividad y eficiencia a través de mejoras tecnológicas.

A menudo estas medidas se dirigen no sólo a elevar la producción, sino también a reducir sus costos promedios, en un fenómeno conocido como “economía de escala”. Las micro o pequeñas empresas tienen menos posibilidades de adoptar economías de es-

Cuadro 5.2

Crecimiento económico, pobreza y desigualdad de la distribución del ingreso.

Año de encuesta	Crecimiento del PIB per cápita (%)	Población en condiciones de pobreza (%)	Desigualdad	
			Indicador de Gini (ingreso per cápita)	Indicador de Atkinson (ingreso per cápita)
1999	-3,5	33,7	0,529	0,422
2000/01	-5,4	33,8	0,533	0,433
2003	1,8	41,4	0,545	0,458
2004	2,1	39,2	0,522	0,440
2005	0,9	38,2	0,506	0,401
2007	4,5	35,6	0,508	0,418

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuestas de Hogares de los años de referencia y BCP, Informe económico

cala, que las medianas o grandes. El tamaño de las empresas importa al fijar un punto de partida para crecer por medio de economías de escala.

Tres de cada diez trabajadores en Paraguay trabajan solos o son empleados domésticos, y alrededor de cinco se desempeñan en micro o pequeñas empresas, de diez o menos trabajadores. De esta manera, cuatro de cada cinco unidades productivas cuentan con escasas posibilidades de implementar economías de escala. La producción en escala interesa, desde la perspectiva de la igualdad, porque además de permitir una mayor producción a un menor costo, también posibilitan aumentar las ganancias de la empresa.

Si de estos mayores ingresos los trabajadores tuvieran una mayor participación, las economías de escala pueden dar lugar a un proceso de crecimiento de calidad, siempre y cuando no se basen exclusivamente en avances tecnológicos ahorradores de mano de obra. Las economías de escala son de este modo una oportunidad de crecimiento de calidad, reductor de asimetrías.

La dinámica de empresas y de emprendedores del sector privado, es otro elemento central del crecimiento económico, por más pequeñas que sean estas empresas. Un sector privado dinámico e innovador necesita que las barreras (administrativas o legales) sean mínimas para interrelacionarse con los demás mercados (laboral, de bienes, financiero, etc.), acceso a financiamiento y garantías eficientes de propiedad y la vigencia de la ley. En Paraguay, el desigual acceso al financiamiento constituye un obstáculo importante para la igualdad de oportunidades empresariales.

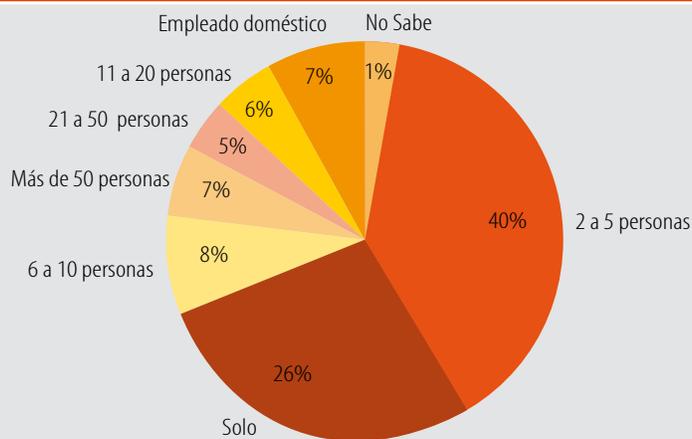
Crecer económicamente requiere financiamiento, proveniente del capital propio, de inversores o del crédito. Las pequeñas empresas carecen de capital propio significativo y tampoco son atractivas para los inversores, pero podrían acceder a créditos en función a sus condiciones. En Paraguay, la oferta de crédito, en general, es muy limitada. En

1994, el financiamiento desembolsado por el sistema bancario al sector privado equivalía al 25% del PIB, pero en el 2007 se redujo al 16,5% de la producción nacional. Las escasas oportunidades de financiamiento se agravan por la brevedad de los plazos de créditos, que difícilmente superan un periodo de tres años. Las oportunidades de producción facilitadas por el mercado de capitales se redujeron a la mitad en una década. Al reducirse las oportunidades de financiamiento formal, se agravan las desigualdades entre quienes tienen acceso a crédito y quienes no lo tienen.

Tres de cada diez trabajadores en Paraguay trabajan solos o son empleados domésticos, y cinco se desempeñan en micro o pequeñas empresas, de diez o menos trabajadores.

Gráfico 5.2

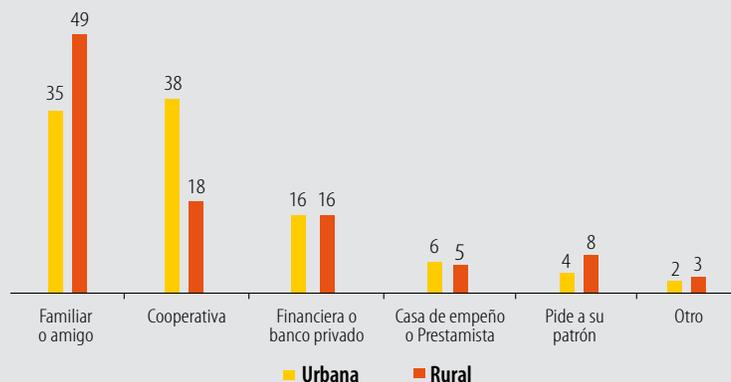
Distribución del empleo por tamaño de empresas



Fuente: DGEEC, Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares EPH 2007

Gráfico 5.3

¿A quién recurre cuando necesita un crédito o préstamo? (%)



Fuente: PNUD/ODH, EDH 2007

Ante la ausencia de crédito bancario que afecta a los hogares paraguayos, éstos apelan como principal fuente de financiamiento al crédito de familiares y amigos.

La desigualdad de oportunidades de financiar un crecimiento por medio del crédito bancario se profundiza allí donde no existen alternativas de financiamiento. Ante la ausencia de crédito bancario que afecta a los hogares paraguayos, éstos apelan como principal fuente de financiamiento al crédito de familiares y amigos.

Productividad

Según cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 1970 y 2005 la productividad de la economía paraguaya se redujo en tasas anuales de $-0,5\%$. La tasa promedio de crecimiento económico del periodo 1980–2005, de $2,4\%$, podría haberse duplicado con un aumento de la productividad de tan sólo $1,5\%$ anual.

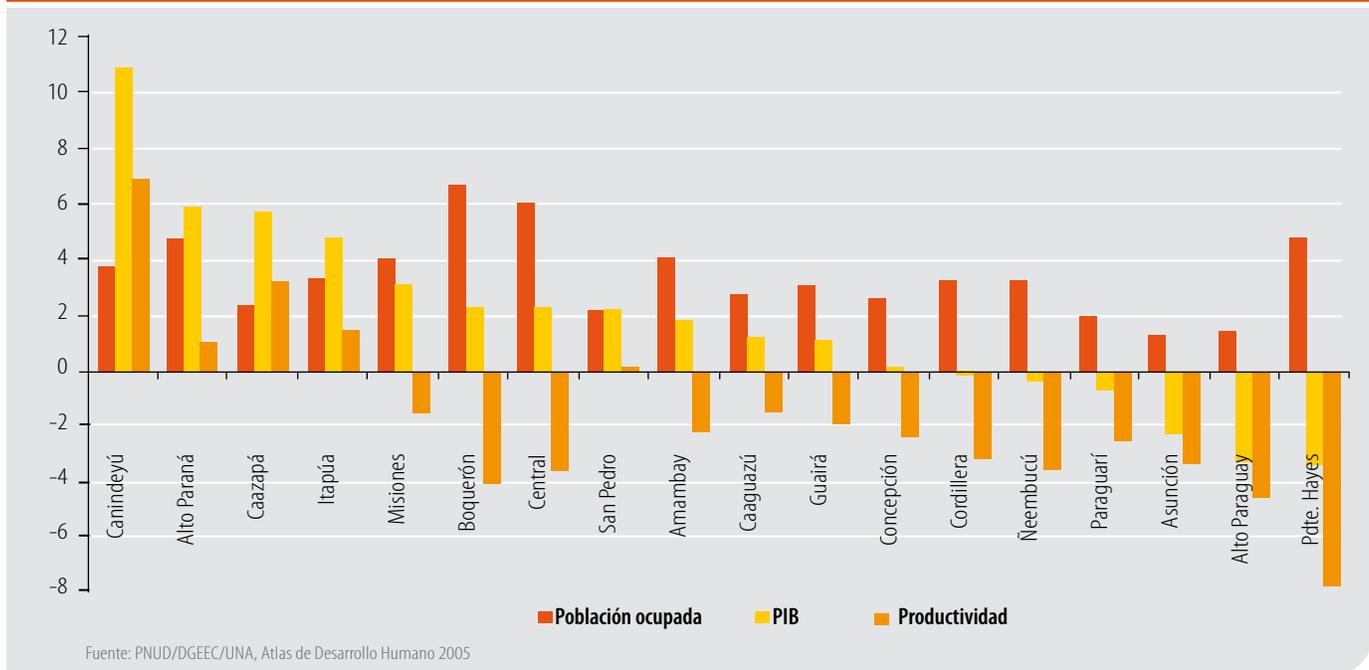
Con el crecimiento de la población, aumenta constantemente la presión sobre el mercado laboral; cada vez más personas buscan trabajo. Aquellos departamentos del Paraguay donde la absorción de mayor

cantidad de trabajadores (barras rojas) fue acompañada por un aumento de la producción (barras amarillas), crecieron en productividad (barras naranjas) incluso en coyunturas adversas. Este proceso se dio en los departamentos caracterizados por la agroindustria mecanizada (Canindeyú, Alto Paraná, etc.). Se observa un grupo de departamentos (Misiones, Boquerón, etc.) donde el mayor empleo de trabajadores compensó hasta cierto punto la pérdida de productividad, logrando tasas positivas de crecimiento, y un último grupo (Cordillera, Ñeembucú, etc.), donde creció sólo la cantidad de trabajadores, sin aumento de productividad ni de crecimiento.

De forma simplista podría deducirse que el uso intensificado de mano de obra, asociado a una mayor productividad, ya resuelve el desafío de la calidad de crecimiento. Pero la realidad social de aquellos departamentos con mayores avances en estos aspectos desmiente esa suposición: son los de mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Gráfico 5.4

Crecimiento de ocupación, PIB y productividad, 1992-2002 (%)



Si en estas zonas se elevó la productividad (por mecanización y avance tecnológico) e incorporó paralelamente mayor cantidad de mano de obra, los beneficios económicos de este grupo se lograron en perjuicio de otros. Crecieron las oportunidades de trabajo para algunos y decrecieron para otros. Cuando los ganadores son pocos y los perdedores muchos, el proceso de crecimiento carece de calidad.

Productividad y medio ambiente

Una economía cuya mitad de la producción se basa (directa o indirectamente) en el sector primario, depende intensamente de la sostenibilidad ambiental de su forma de producción. Durante las décadas del 60 al 90, el aumento de la producción agropecuaria del Paraguay tuvo como principal estrategia la

Cuando los ganadores son pocos y los perdedores muchos, el proceso de crecimiento carece de calidad.

Recuadro 5.3

Crecimiento de calidad: Sésamo Productividad, diversificación y mayores ingresos para pequeñas fincas

La historia del sésamo en Paraguay se inicia a partir de una oportunidad de mercado, de exportación a Japón, principal comprador mundial de sésamo. La oportunidad fue identificada por la empresa Shiroswa y Cía S.A.C.I., de origen japonés, que se propuso introducir el sésamo a Paraguay, no sólo como rubro de exportación, sino también buscando aliviar pobreza y facilitar el desarrollo.

El sésamo es originario del África. En 1989, la empresa inicia el proceso de investigación agrícola para generar semillas aptas al

clima paraguayo y que reúnan la calidad requerida por el mercado internacional. En 1993 se inicia la difusión del nuevo cultivo en San Pedro y la capacitación de pequeños productores para su manejo. Se hizo un trabajo sistemático de sensibilización “casa por casa” para despertar interés de los campesinos en el nuevo cultivo y crear confianza en que el sésamo podría ayudarlos a salir adelante. Desde 1996 se consolida la producción de sésamo con asistencia técnica y financiera para los productores y se intensifica su difusión. Desde el año agrícola 2000/01, se suma el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) al éxito del sésamo, aportando esfuerzos que en poco tiempo logran triplicar la producción.

Aproximadamente, unas 35.000 familias pobres (de San Pedro, Concepción, Boquerón, etc.) mejorarán sus condiciones de vida a través del cultivo de sésamo de

alta calidad y productividad, un nuevo renglón productivo de diversificación y renta. En su mayoría, las fincas productoras de sésamo son pequeñas unidades campesinas, de no más de 5 hectáreas cultivadas, con un promedio de 9 tipos de cultivos diferentes, entre los de renta y autoconsumo (DGEEC, 2005). Estas características son similares a las de las pequeñas fincas algodóneras, tradicional rubro de la pequeña finca en el país.

A través del cultivo del sésamo, en el departamento de San Pedro se obtiene un ingreso neto de entre US\$ 350 y US\$ 500 por hectárea en condiciones favorables de clima y mercado (precios internacionales), cifras que pueden aumentar si mejoran la calidad y productividad. Según datos de la EPH 2005, el ingreso promedio generado por el sésamo en pequeñas fincas supera el generado por el algodón en unos US\$ 200 anuales. Esto sin considerar que el precio del algodón se halla además fuertemente subsidiado por el Estado. Existen además ventajas ecológicas y de salubridad, al producir un bien que requiere menor uso de agroquímicos, y por ende, con menores costos de producción. Simulaciones estadísticas muestran que si las pequeñas fincas productoras de sésamo fueran sustituidas hoy por el algodón, al menos 1 de cada 10 familias caería en la pobreza o agravaría sus carencias económicas.

Año	Toneladas	Área Sembrada	Kg/Ha
1999/00	8.343	8.825	945
2000/01	19.927	16.479	1.209
2001/02	21.380	26.471	825
2002/03	25.230	24.263	1.040
2003/04	34.000	40.000	850
2004/05	35.000	68.000	515
2005/06	50.000	56.000	893

* Estimaciones realizadas hasta el 30 de septiembre de 2005

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería en Observatorio - IICA www.iica.org/observatorio

	Sésamo	Algodón
Superficie promedio de explotación de todos los rubros (hectáreas)	4,95	4,35
Superficie promedio de explotación del rubro (hectáreas)	1,69	1,33
Número de cultivos en la finca	10,4	9,9
Ingreso total de las familias en los últimos 12 meses (dólares)	3.007,82	2.671,55
Ingreso promedio por hectárea del rubro (dólares)	545,35	324,60

Fuente: DGEEC, EPH 2005

Observación: Resultados sujetos a un margen de error del 10%

El desafío actual del Paraguay es generar unos 161 mil nuevos puestos de trabajo.

expansión de la frontera agrícola, que además simplemente permitía reemplazar suelos desgastados por otros de alta fertilidad. En lugar de apelar a técnicas de cultivo protectoras de suelos, o de usar tecnologías de recuperación de suelos agotados, se optó por la expansión. Esta estrategia de crecimiento profundiza las desigualdades, al agotar los recursos y abandonar las tierras menos productivas a grupos que ya viven carenciados.

El modelo agroexportador -de expansión de la frontera agrícola para la producción de soja y extracción de maderas- provocó la erosión de los suelos disponibles, una acelerada deforestación, la degradación de la biodiversidad y una pérdida consiguiente de capacidades y oportunidades para las generaciones futuras. El cambio climático, efecto de la masiva deforestación y otros factores, ya generó impactos negativos en la producción agrícola.

En los dos últimos ciclos agrícolas (2004/2006), la sequía produjo pérdidas económicas (sobre todo en el rubro de la soja) de hasta el 40% en algunas regiones. Al no contar con un ordenamiento territorial

y ambiental a nivel país, región, departamento o municipio, el Estado carece de las herramientas necesarias para revertir los daños ambientales generados y para enfrentar las desigualdades surgidas en consecuencia.

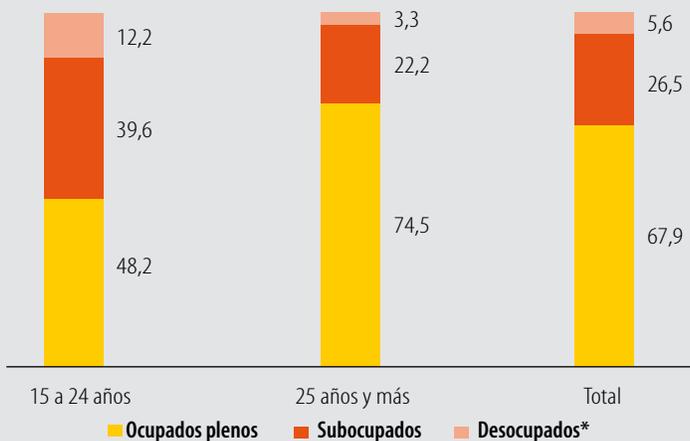
En resumen, los factores externos ponen en riesgo un proceso de crecimiento sostenido en Paraguay, cuyos factores internos son también inestables, amenazando los ingresos de la mitad de los trabajadores del país (50% de los cuales trabaja en micro y pequeñas empresas que carecen de financiamiento, o acceden a créditos de monto y plazo reducido). La productividad de la economía es baja, pero existen áreas excepcionales que logran aumentar la productividad y relativamente el uso de mano de obra, sin que mejoren sustantivamente el mercado de trabajo. ¿Qué tipo de empleo se generó, en estas circunstancias? ¿Y qué condiciones ofrece para un crecimiento de calidad que favorezca al Desarrollo Humano?

Empleo

El desafío actual del Paraguay es generar unos 161 mil nuevos puestos de trabajo, para absorber la cantidad de trabajadores nuevos que entran por primera vez al mercado laboral y dar además trabajo a quienes hoy no lo tienen. Además existen 762 mil personas que están subocupadas. Si bien el mercado laboral absorbió una parte importante de trabajadores nuevos, producto del crecimiento poblacional, la decreciente productividad y la recesión económica condenan a gran parte de la población a trabajar en condiciones precarias y con muy bajas remuneraciones. Los resultados son pobreza y desigualdad.

En el 2007, tres de cada diez trabajadores no tenían trabajo alguno o estaban subempleados. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, esa situación era mucho más grave: apenas la mitad de ellos (48,2%) contaba con empleo pleno -48 horas de trabajo semanal y salario igual o mayor al mínimo establecido-. Los

Gráfico 5.5 Mercado de trabajo en Paraguay, 2007 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en DGECC, EPH 2007
* Están excluidos los desempleados ocultos

niveles de desempleo y de subempleo que se registran en la actualidad son muy superiores a los del pasado: en 1995, más del 80% de la PEA tenía empleo o trabajo pleno, con una subocupación de 17% y desempleo de 3%.

La desigualdad no sólo existe entre quienes pueden trabajar y quienes no. La realidad cotidiana cuestiona la teoría según la cual los trabajadores con capacidades similares deberían tener acceso a similares oportunidades de trabajo, empleo e ingresos. Como efecto de las barreras sociales, la discriminación y la falta de oportunidades, trabajadores con capacidades similares no logran desempeñarse en el sector de su preferencia y quedan en otros de menor remuneración.

Detrás de esta desigualdad en el mercado laboral existen fenómenos tales como la desigual posición de poder entre trabajadores y empleadores, problemas de movilidad de los trabajadores (donde hay mano de obra escasea el trabajo y donde hay trabajo no se encuentran trabajadores calificados), información insuficiente sobre las estructuras de oferta y demanda laboral, y la discriminación social y de género. La existencia de estos desequilibrios no implica desventajas para todos. En mercados laborales ineficientes, algunos grupos logran materializar ventajas en perjuicio de los demás, lo que genera asimetrías.

Las mujeres paraguayas ganan en promedio 31% menos que los hombres, por iguales trabajos realizados, y existen sectores donde esa desigualdad es mayor. En el trabajo agrícola, su ingreso promedio alcanza apenas un 46% del de los hombres, ya que la mayoría de las campesinas trabaja como familiar no remunerado. En el sector de la industria, el ingreso promedio de las mujeres alcanza el 55% del de los hombres. La desigualdad es menor en el sector financiero, donde este ingreso alcanza el 88% del de los hombres. (DGEEC, 2006).

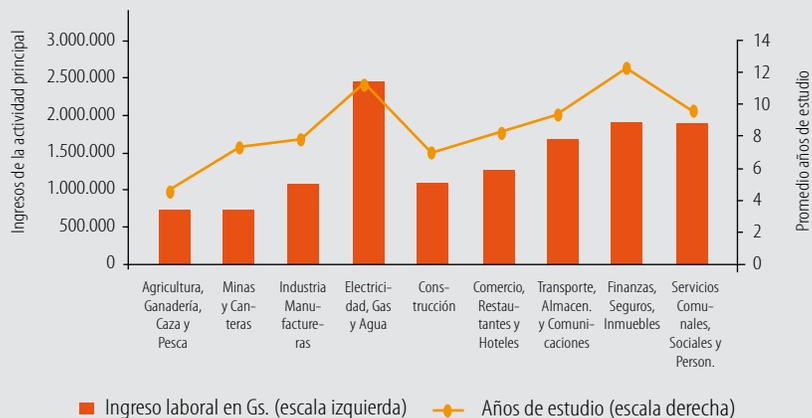
La relación entre capacidades laborales (medida en años de estudios), e ingresos di-

fiere según las ramas de actividad, que tampoco ofrecen similares oportunidades de acceso. Un trabajador con más de nueve años de estudio puede ganar un millón setecientos cincuenta mil de guaraníes en el sector transporte y comunicaciones, dos millones quinientos mil en el de electricidad, gas y agua o cerca de dos millones en el sector finanzas. Para aquellos con unos seis años de estudios, trabajando en servicios, construcción o industria, las remuneraciones tampoco son similares.

Las mujeres paraguayas ganan en promedio 31% menos que los hombres, por iguales trabajos realizados, y existen sectores donde esa desigualdad es mayor.

Gráfico 5.6

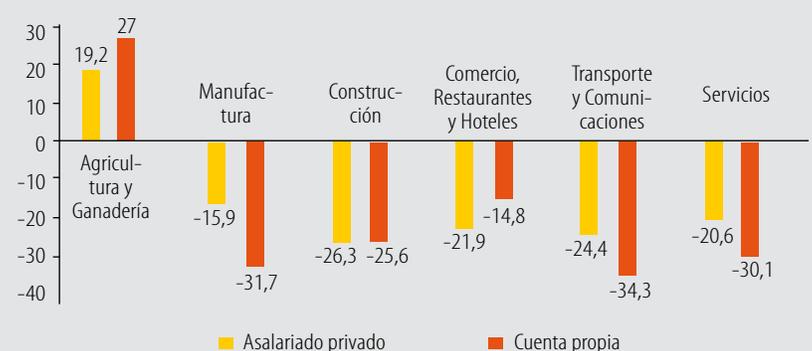
Diferencias de ingresos por ramas ocupacionales (ingreso mensual promedio de la actividad principal) y años promedios de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Gráfico 5.7

Variación del ingreso laboral promedio, 1999-2004 (%)



Fuente: OIT, Santander (2005)

El principal vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza es la creación de empleo decente.

Estas diferencias no son estáticas: desde 1997 retrocedió el nivel de la formación escolar de los profesionales del sector comercio, que paralelamente sufrieron pérdidas sensibles de su ingreso, como los del sector servicios y finanzas. Tras este fenómeno puede estar la baja de salarios causada por la contracción económica de este sector, por lo que los trabajadores de mayor formación pudieron haber salido a buscar mejores oportunidades y alternativas en otros sectores.

El volumen de trabajadores en cada sector no varió significativamente entre 1997 y 2006. Pero son aquellos sectores más afectados por el escaso crecimiento económico los que sufrieron pérdidas de ingreso, pese a cierta mejoría en la capacitación de sus trabajadores. El efecto negativo de la recesión económica impidió que se generaran nuevas oportunidades de trabajo acordes a los avan-

ces en escolaridad de los trabajadores. El resultado es nuevamente la profundización de las desigualdades.

Este tipo de asimetrías surge precisamente cuando hay procesos de crecimiento sin calidad. La reducción o ausencia de crecimiento de la economía también tiene efectos desiguales en la gente. Esto fue visible en la pérdida de ingresos laborales en Paraguay entre 1999 y 2004; aunque afectó a todos, algunos grupos perdieron más ingresos que otros. Estos efectos desiguales impactan con mayor fuerza allí donde los mecanismos de protección social -que debe proveer el Estado- no existen o son insuficientes.

En los sectores secundario y terciario las pérdidas reales de ingreso en ese quinquenio oscilaron entre -15% y -35%. La pérdida de ingreso de trabajadores por cuenta propia, que constituyen el grupo laboral más nume-

5

Las desigualdades y la calidad del crecimiento económico

Recuadro 5.4

Crecimiento de calidad durante la crisis económica

La Cooperativa La Norteña Ltda. San Pedro del Ycuamandyyú nació al inicio de los años 90, con la fusión de dos Cooperativas más antiguas, La Norteña San Agustín Ltda. y la Cooperativa Ycuamandyyú de Ahorro y Crédito. La Norteña tenía un enfoque de producción rural, e Ycuamandyyú uno de ahorro y crédito para socios urbanos. La combinación de los elementos de producción y de ahorro y préstamo dio la fortaleza de generar un modelo de gestión propio como cooperativa, para competir exitosamente con empresas capitalistas en el mercado internacional de los agro-negocios. El modelo básico de apoyo a la producción y a la comercialización internacional de los productos de sus socios consiste en un sistema de

financiamiento para productos primarios para los cuales la cooperativa tiene acceso a mercados. Según la capacidad productiva y financiera del socio y de acuerdo al producto, la cooperativa otorga créditos de hasta 4 años de plazo, a tasas de interés competitivas. El repago del préstamo se relaciona con el ciclo productivo del renglón financiado, y se hace por medio de la entrega de producción a la cooperativa, a precios establecidos contractualmente. Los préstamos están atados a una asistencia técnica realizada por cuatro extensionistas de la cooperativa, que atienden a los 25 comités de productores.

La Cooperativa opera con una amplia gama de productos, pero se concentra en tres principales, más exitosos: sé-

samo, cedrón y cáscara de naranja agria. Estos rubros se ajustan a las altas exigencias de calidad del mercado internacional. Para el efecto, la cooperativa debe estar informada, capacitada y actualizada sobre las ventajas de estos nichos del mercado internacional, y estar en condiciones de cumplir sus exigencias a través del trabajo de sus socios productores. En el 2006, la Cooperativa tenía ya 2.372 socios (1.326 hombres y 1.045 mujeres) y el volumen de comercialización alcanzaba aproximadamente un millón de dólares por año. En el 2005, la Cooperativa otorgó unos US\$ 940.000 en nuevos créditos a sus socios, de los cuales US\$ 320.000 se destinaron a financiar la producción primaria.

roso, fue mayor o igual a la del promedio en cuatro ramas de actividad. Sólo en la producción primaria se observa una mejora de los ingresos, más intensa para los cuentapropistas, que constituyen la mayoría

Trabajo decente y seguridad social

El Estado paraguayo, que por la Constitución de 1992 se “constituye como Estado social de derecho” (Art. 1), concede a todos los habitantes el “derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas” (Art. 86), establece un “sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente” y se compromete a promover “su extensión a todos los sectores de la población” (Art. 95).

El cumplimiento de estos tres propósitos debe promover lo que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) reconoce como “trabajo decente”, que asocia objetivos económicos y sociales en las vidas de las personas, al considerar condiciones económicas como los niveles de ingreso, seguridad y estabilidad laboral, etc., y también la protección social, la educación y la salud para los trabajadores y sus familiares.

El principal vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza es la creación de empleo decente. Este es el mayor elemento que garantiza la calidad de un proceso de crecimiento, al ser una herramienta a través de la cual los trabajadores aportan su mano de obra, capacidades, conocimientos y experiencias a la producción, participando al mismo tiempo de los beneficios generados por el crecimiento. El obstáculo para superar la pobreza y las desigualdades no es la falta de esfuerzos para trabajar, sino la falta de oportunidades para obtener un trabajo decente.

Se analizó la reducción de las oportunidades de empleo y generación de ingreso en relación con la creciente cantidad de personas que buscan empleo, desde mediados de los 90. Muchas personas perdieron su tra-

bajo y otras cayeron en subempleo o empleo precario. Casi todas sufrieron importantes pérdidas del ingreso laboral. Mientras las desigualdades estructurales en los mercados de trabajo tendían a profundizarse, la respuesta del Estado social de derecho fue insuficiente y poco exitosa.

A través de la implementación efectiva de leyes y decretos, el Estado debe crear los marcos necesarios para que el sector privado cree empleo y otras formas laborales en el marco del trabajo decente. Desde la perspectiva del crecimiento de calidad, los resultados alcanzados por el país fueron marcadamente insuficientes. En el área urbana, donde resulta más fácil crear empleo decente, en el 2005 apenas la tercera parte de la población ocupada contaba con algún tipo de protección social. En el quinquenio 2000/05, la protección social se expandió en las urbes a un ritmo inferior al del quinquenio anterior.

En términos de avances de la cobertura de la protección social para trabajadores/as urbanos/as, ésta ha sido muy lenta en los últimos 11 años (1995-2006), ya que la misma se incrementó menos de tres puntos porcentuales, pasando de 25,9% a 28,6%.

Si hubo avances recientes en una ampliación –leve- de la cobertura de sistemas de protección de salud, la del sistema de pensiones se redujo -de 13,8 a 11% de la PEA ocupada- entre 1999 y 2004. La pérdida de oportunidades de empleo, de calidad del empleo y de ingresos no pudo ser enfrentada por el Estado, debido a su escasa capacidad de con-

El obstáculo para superar la pobreza y las desigualdades no es la falta de esfuerzos para trabajar, sino la falta de oportunidades para obtener un trabajo decente.

Cuadro 5.3

Población urbana ocupada con protección en salud y/o pensiones (%)

Sector			
Años	Informal	Formal	Total
1995	8,9	58,9	25,9
2000	14,4	58,0	31,6
2005	15,4	61,3	33,3

Fuente: OIT (2006)

El ingreso (o reingreso) de personas paraguayas a España fue creciente: 5.823 (2004), 26.355 (2005), 28.587 (2006) y 46.238 (2007).

trarrestar estas tendencias (creando las condiciones necesarias para el trabajo decente, o proveyendo protección social para todos). La respuesta de muchos paraguayos y paraguayas a esta crítica situación fue buscar mejores oportunidades en el exterior, sobre todo en España. En efecto, según datos del Instituto Nacional de Estadística de España, el ingreso (o reingreso) de personas paraguayas a España fue creciente: 5.823 (2004), 26.355 (2005), 28.587 (2006) y 46.238 (2007).

La relación entre escasas oportunidades laborales y pobreza es explícita en el discurso de la gente. *“Antes, por ejemplo estaba acá la aceitera, la hilandería, zapatería también. Se trabajaba mucho acá en Itauguá. Después se fue cerrando todo.”* También se visualiza la dificultad de mejorar la condición laboral a través de la educación: *“Vos estudiás, te recibís, pero vos no tenés una fuente de trabajo (...) vos no tenés esa posibilidad, no te sirve para nada”*.

“Profesionalmente podés tener un excelente nivel pero no encontrar trabajo, y sin embargo un político puede no haber terminado el segundo grado y es ministro”. Esta situación es perceptible en la expansión de algunos comercios: *“No hay más trabajo, pero sí hay más casas de empeño, hay más farmacias.” “Hay gente que se muere por enfermedad, pero en realidad se muere de hambre. No te mata la enfermedad, sino la pobreza.”*

La migración, histórica válvula de escape a la pobreza en el Paraguay, se reinició con fuerza: *“Ahora casi la mitad de Itauguá se fue, no hay gente. Los que pueden, los que tienen posibilidades, viajan a otro país para trabajar, van a Argentina, España, a donde sea.”* Y a menudo se trata de los grupos más laboriosos: *“eso es lo penoso, hay gente capaz y buscan en otro lado para trabajar.”* (Grupos Focales, 2005 y 2007).

Recuadro 5.5

Remesas de dinero y reducción de pobreza

En el 2006, los envíos particulares de dinero desde el exterior al Paraguay en concepto de ayuda familiar totalizaron unos US\$ 650 millones, según un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006). Unos US\$ 385 millones fueron enviados desde Europa, US\$ 140 millones desde países vecinos y otros US\$ 125 millones desde los Estados Unidos. Una de cada 10 familias paraguayas (377.000 personas) recibe remesas del exterior, en su gran mayoría mensualmente, enviadas por unos 220.000 paraguayos y paraguayas que migraron ante la falta de oportunidades laborales en el país. De esta cantidad, unos 110.000 paraguayos, hombres y mujeres, trabajan en Europa (España,

y en menor medida Francia e Italia), 76.000 en Argentina y Brasil y 34.000 en los Estados Unidos.

Más de la mitad (53%) de los receptores de remesas utiliza este dinero en gastos de primera necesidad. La recepción de remesas creció entre 8% y 18% en los últimos años. En el 2004, los hogares recibieron remesas por US\$ 506 millones; en el 2005 la cifra subió a US\$ 550 millones; llegando a US\$ 650 millones en el 2006.

Según la EPH 2006, el 9,2% de los hogares recibió remesas del exterior en el 2005. Entre los hogares en pobreza extrema, 3,6% recibieron remesas por un valor promedio de G. 230.000 mensuales (equivalente a aproximadamente US\$ 45), que representan el

47% del ingreso familiar. Asimismo, el 4,6% de los hogares en pobreza moderada -no extrema- recibieron remesas por un valor promedio de G. 567.000 mensuales, que representa el 49,7% del ingreso familiar. Finalmente, la mayor parte de las remesas llegó a hogares no pobres, con una recepción promedio mensual de G. 912.000, equivalente al 31% del ingreso familiar. Las remesas del exterior tienen efecto sobre la pobreza según los cálculos realizados (Barrios, 2007). Sin remesas, el nivel de pobreza extrema del 2005 hubiera sido del 16,6% (y no del 15,5%) mientras que el nivel de pobreza moderada hubiera alcanzado el 39,4% (y no el 38,2%).

Políticas implementadas y capacidades institucionales

Las políticas de redistribución buscan implementar mecanismos para distribuir de manera más justa los bienes o servicios en la economía.

Para analizar la problemática de la desigualdad en relación con la calidad del crecimiento y las políticas implementadas, se distinguen tres tipos de políticas: las macroeconómicas, las de reestructuración y las de redistribución. Las macroeconómicas se dirigen al corto plazo y apuntan a lograr estabilidad en el sistema económico. Las de reestructuración abarcan las decisiones de presencia o ausencia del Estado en los procesos económicos y en los mercados. Las políticas de redistribución buscan implementar mecanismos para distribuir de manera más justa los bienes y servicios en la economía.

Crece es producir más bienes y servicios a precios de mercado, que deben ser consumidos o vendidos. Para ello hay que competir en el mercado nacional o, lo que es más difícil, en los mercados internacionales. El Foro Económico Mundial elabora una medición anual de la competitividad general de 125 países. Su indicador de competitividad global considera aspectos básicos generales (calidad de instituciones, infraestructura, macroeconomía, educación primaria y salud), y aspectos específicos (educación secundaria, eficiencia de mercados, calidad de la tecnología existente, grado de sofisticación de los negocios y capacidad de innovación).

En el ranking global, Paraguay fue posicionado en el lugar 121 en el 2007 (World Economic Forum, 2007-2008) y 106 en el 2006 (World Economic Forum, 2006). Los niveles de calificación logrados difieren según los aspectos considerados. En lo que hace a preparación en educación y salud, Paraguay logra mayores calificaciones que en infraestructura, calidad institucional y macroeconomía. En los aspectos específicos, la economía paraguaya muestra sus mayores fallas en la eficiencia de sus mercados, el nivel de la tecnología existente y la capacidad innovadora.

Las políticas públicas en Paraguay lograron algunos avances en aspectos básicos de la competitividad, pero no presentan buenos resultados en las características específicas, que finalmente son imprescindibles para crecer en competitividad, basadas en la mejoría de las condiciones básicas. La competitividad es una herramienta útil para el crecimiento –y para el crecimiento de calidad– pero por sí sola no reduce necesariamente las desigualdades.

Gráfico 5.8

Población de 15 a 19 años según último grado aprobado, 1997/98 (%)

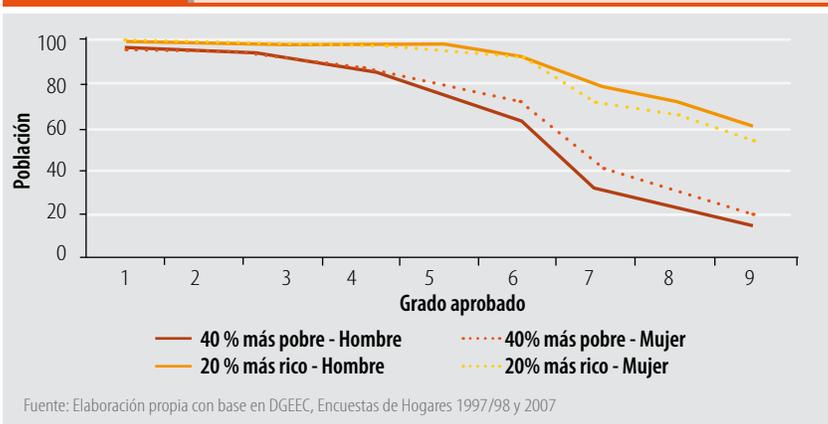
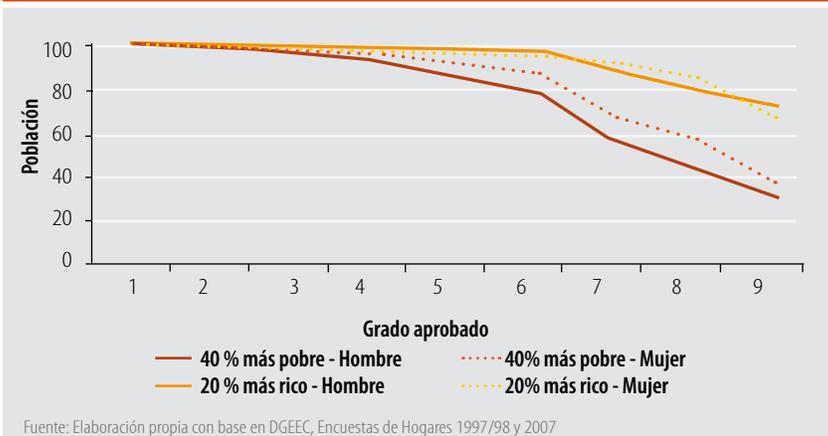


Gráfico 5.9

Población de 15 a 19 años según último grado aprobado, 2007 (%)



La tasa de retorno a la educación muestra cuán mayores son las oportunidades de generar ingresos más altos a medida que una persona avanza en su educación

Desde la implementación de la reforma educativa en aula, las políticas públicas de educación fueron capaces de elevar la escolaridad de todos los grupos sociales, en el tramo de 15 a 19 años. El porcentaje de jóvenes que llega a terminar el noveno grado es más alto en el 2007 que en 1997/98, aunque la proporción de alumnos de mayores ingresos que culminan la educación básica sigue cuadruplicando la de alumnos pobres.

Este aumento de años de escolaridad no se convierte directamente en resultados económicos para quienes se esforzaron en estudiar más, y algunas personas logran mayores beneficios de sus estudios que otros, en función del nivel alcanzado, pero también en función de la obtención de un trabajo remunerado y del nivel de remuneración. A su vez, la disponibilidad de puestos de trabajo y los niveles de remuneración dependen de la competitividad de la economía.

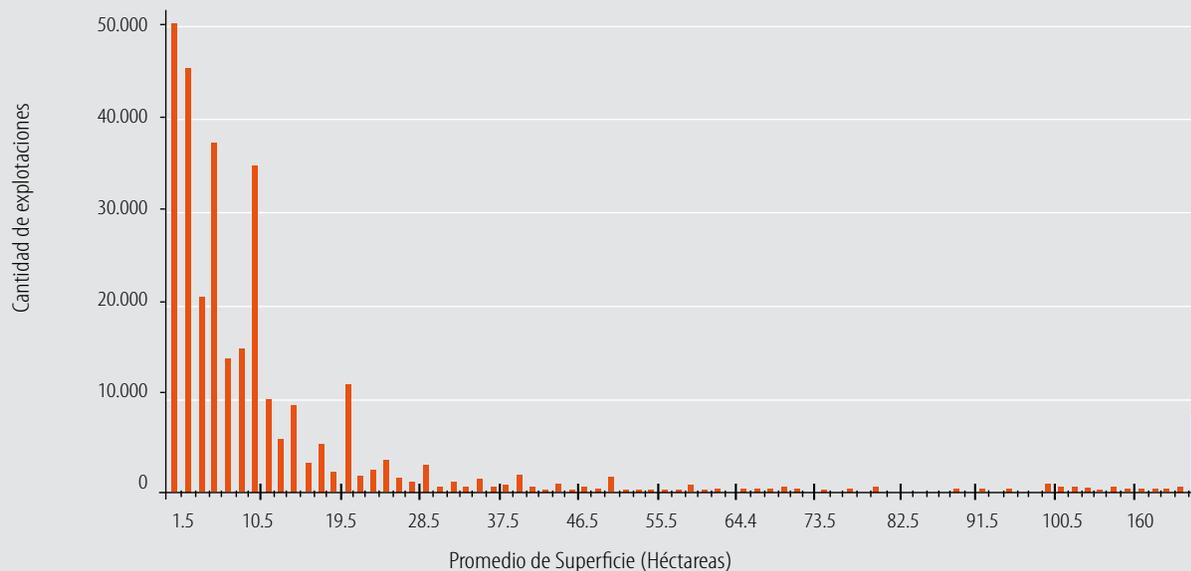
La tasa de retorno a la educación muestra cuán mayores son las oportunidades de generar ingresos más altos a medida que una persona avanza en su educación. En 1997/98 un año adicional de escolaridad, para quienes habían completado la primaria, significaba un incremento del ingreso laboral del 6%. El incremento de ingreso para quienes llegaban a la educación universitaria era de 31%. Cuando la crisis económica redujo los ingresos y la economía paraguaya perdió competitividad, el incremento salarial por mayores estudios se redujo a la mitad en los trabajadores con educación primaria completa (de 6% a 3%), aunque la ventaja salarial proporcionada por

Cuadro 5.4 Retornos a la educación (aumento del ingreso en % por año adicional de escolaridad)

Niveles educativos	Años		
	1997/98	2000/01	2004
Primaria completa	6,1	3,8	2,9
Secundaria incompleta	13,7	7,8	8,4
Secundaria completa	18,2	12,0	13,6
Terciario incompleto	31,8	23,7	23,7
Terciario completo	31,2	21,1	24,9

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuestas de Hogares.

Gráfico 5.10 Distribución de la tierra rural, 1991



Fuente: Elaboración propia con base en MAG, Censo Agropecuario 1991.

la educación terciaria cayó en menor grado (de 31% a 25%). El resultado es, una vez más, la profundización de las desigualdades.

Desigual distribución de la tierra

La mayor fuente de desigualdad en Paraguay -en la generación tanto de oportunidades de trabajo como de economías de escala- es la concentración de la propiedad de la tierra rural; una de las más altas del planeta. Con datos del último censo agropecuario dis-

ponible, en 1991 se estimó un Gini de 0,927 para medir la desigualdad de su distribución. Paraguay tiene unas 40 millones de hectáreas de superficie de tierra, 4 millones de las cuales están destinadas a cultivos y 22 millones a pasturas. Toda esta superficie (cultivo o pastura) se distribuía entre unas 300.000 fincas o explotaciones, de modo intensamente desigual:

- 25% de las explotaciones (todas menores de 2,5 has.) accedían al 0,42% de la superficie

La mayor fuente de desigualdad en Paraguay -en la generación tanto de oportunidades de trabajo como de economías de escala- es la concentración de la propiedad de la tierra rural; una de las más altas del planeta.

Recuadro 5.6

Competitividad internacional: Cadena textil – algodón – confecciones

Manufactura de Pilar S.A. tiene una experiencia exitosa de encadenamiento productivo, iniciado en el área rural y terminado en el urbano, que hace de nexo entre la producción primaria rural, la generación de valor agregado en las urbes y la exportación del producto. El primer eslabón de la cadena es la producción de algodón, pasando por la producción de hilos y telas, para llegar a la de confecciones para el mercado internacional.

La iniciativa surge de una oportunidad de mercado, con la finalización del acuerdo de comercio internacional Multifibras, que establecía cuotas de producción a determinados países, restringiendo el acceso al mercado a muchos otros. Ante la nueva oportunidad de mercado internacional, se reaccionó rápidamente. La competitividad externa de esta cadena productiva se basa en innovaciones de la gestión de producción industrial. La empresa, subcontratando pequeños talleres urbanos de costura, logra exportar

diversos tipos de confecciones a mercados sumamente exigentes.

En lugar de implementar un modelo de gestión convencional -inversión en la fábrica y lenta ampliación de las propias capacidades productivas- la empresa optó por aprovechar una capacidad productiva y mano de obra ociosas, en las áreas urbanas de Ñembucú, brindando asistencia técnica y financiera a los talleres de costura existentes y ayudando a la fundación de otros nuevos.

En los últimos tres años (2003/2005) se crearon 60 nuevos empleos directos en 6 talleres, cuya facturación total mensual se aproxima a los G. 70 millones (más de US\$ 13.000). Los nuevos empleos posibilitan ingresos mensuales de G. 500.000 a un personal semi-calificado, ingreso 30% superior al de otras alternativas de trabajo existentes. En los talleres de costura trabajan principalmente mujeres. Para muchas de ellas, trabajar en un taller subcontratado por la empresa implica no sólo incrementar su ingreso, sino en muchos casos tener

un trabajo remunerado. Además de estos 6 talleres nuevos, ya estaban en funcionamiento otros 10 que hoy se encuentran en proceso de consolidación, más bien orientados al mercado interno. El acceso de los pequeños talleres al mercado a través de la empresa da -o mantiene- empleo a unas 200 personas y logró crear 60 nuevos empleos adicionales vinculados a la exportación.

El elemento novedoso es el modelo de gestión, que genera una cadena productiva rural – urbana, experiencia piloto que presenta salidas al creciente problema de la pobreza urbana. Su replicabilidad puede ser impulsada con una adecuada política pública que garantice la estabilidad de la producción algodonera, la infraestructura vial y de telecomunicaciones para facilitar la entrada a nuevos mercados internacionales, la integración nacional con generación permanente de empleos y la seguridad jurídica necesaria para lograr un horizonte de planeación y maduración de las inversiones, entre otras condiciones.

No existe una reforma agraria integral; tampoco políticas públicas claves que puedan afectar esta desigualdad (en la distribución de la tierra).

- 50% de las explotaciones (menores de 6 has.) accedían al 1,8% de la superficie
- 75% de las explotaciones (menores de 13 has.) accedían al 4,7% de la superficie
- 95% de las explotaciones (menores de 75 Has) accedían a 11% de la superficie
- 98% de las explotaciones (menores de 350 Has.) accedían a 17% de la superficie
- El restante 2% de las explotaciones controlaba el 83% de la superficie.

Los datos de la Encuesta Agropecuaria 2003 del Ministerio de Agricultura y Ganadería establecen que los niveles de concentración de tierras de 1991 siguen vigentes.

De hecho, esta concentración de la propiedad de la tierra es histórica en el Paraguay y no fue corregida por políticas públicas. No existe una reforma agraria integral; tampoco políticas públicas claves que puedan afectar esta desigualdad mediante, por ejemplo, la formación de un mercado dinámico de tierras.

Las pequeñas fincas -que constituyen la gran mayoría de las explotaciones agrícolas- son las menos productivas (Carter y Galeano, 1995 y Molinas, 2001). Según la EPH 2006, el 63% de los lotes tiene una extensión menor a las 5 hectáreas, superficie que no logra generar ingresos familiares suficientes para asegurar una vida digna a las familias. Has-

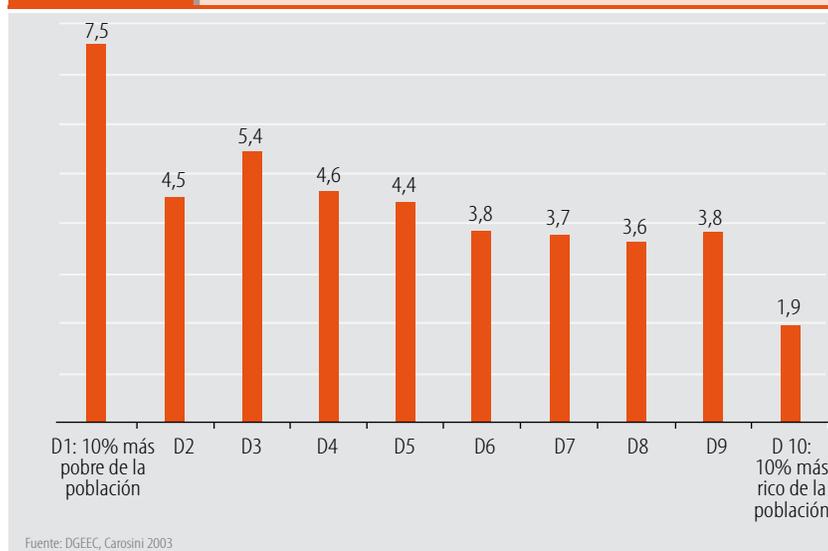
ta hoy, la modesta redistribución de la tierra llevada a cabo por el Estado (primero IBR, luego INDERT) ni la dinámica del mercado de tierras logró alterar esta desigualdad. Sólo el 0,9% de los propietarios había puesto en venta su propiedad (o parte de ella), y sólo el 2,6% la ofreció en alquiler (EPH 2006). Del lado de la demanda, apenas un 1,2% de los propietarios compró su propiedad (o parte de ella) y un 5% accedió a la tierra que trabaja por medio del alquiler. Ese estrecho mercado de tierras está aún más restringido para los pequeños propietarios de superficies menores a 5 hectáreas.

Mecanismos de redistribución

En Latinoamérica, “la desigualdad en la distribución de la tierra fue, históricamente, una importante fuente de altos niveles de inequidad económica como de influencia política” (Banco Mundial, de Ferranti y otros, 2004). Por ende, la redistribución de la tierra es considerada internacionalmente como una política crucial para reducir desigualdades, aliviar la pobreza rural y promover un amplio desarrollo. Pero las estructuras reales de poder podrían impedir que se genere su redistribución efectiva, ya que los grandes propietarios a menudo se resisten a la desapropiación, incluso cuando existe una justa compensación económica. La penalización impositiva de las grandes propiedades constituye una medida alternativa a la redistribución física; aunque ella puede no ser efectiva en alentar la venta de tierras, el Estado obtiene recursos que puede destinar a otras políticas de reducción de asimetrías.

Otro mecanismo indirecto de redistribución es la promoción de las capacidades y oportunidades de los pobres, perjudicados por las múltiples desigualdades, para mejorar su acceso a servicios y recursos. Al ampliarse este acceso por medio de las demandas ciudadanas, se inicia un proceso de distribución más equitativa de los recursos. La protección

Gráfico 5.11 Incidencia del IVA en los ingresos, 2000/1 (%)



social desde el Estado es otra medida distributiva en sí, que llega a ser redistributiva cuando existe justicia fiscal: lo que aportan los ricos llega a beneficiar a los pobres. La inversión del Estado a favor de los sectores pobres y el manejo adecuado de subsidios son herramientas públicas de una redistribución continua de los recursos disponibles.

Política fiscal

Una política fiscal pro-pobre, reductora de las desigualdades, incluye medidas que benefician relativamente más a las personas pobres que a las ricas. Esta política fiscal genera patrones de crecimiento que benefician a los pobres y reducen la desigualdad, según la evidencia empírica proporcionada por muchos países. El Estado paraguayo obtiene el 62,5% de su recaudación del consumo, a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), ambos de carácter indirecto.

Los impuestos indirectos son por naturaleza regresivos y favorecen la desigualdad ya que afectan más intensamente a los hogares pobres que a los de ingresos elevados. Este efecto no sólo depende del grado de la formalización de una economía o de la emisión de comprobantes legales en todos los procesos de compra y venta. Por ejemplo, el precio del pasaje aumenta con el costo del combustible, sujeto éste al ISC. Este impuesto indirecto al combustible empleado por las unidades de transporte público es finalmente cubierto por los pasajes pagados por usuarios que, en su mayoría, pertenecen a grupos de menores ingresos.

Como muestran las encuestas de hogares (1997/98 y 2000/01), en Paraguay los impuestos indirectos son regresivos. Los hogares de la décima parte más pobre del país destinan mensualmente el 7,5% de sus ingresos al pago de IVA (pese a tener niveles reducidos de consumo), mientras que los de la décima parte más rica gastan apenas el 2%

de su ingreso mensual en el IVA.

En la composición de los ingresos fiscales del 2006, el impuesto al consumo genera el 62,5% del total, los impuestos a los ingresos el 15,3% y los gravámenes aduaneros el 14,6%. Entre el 2004 y el 2006 hubo ligeros cambios de esta desigualdad tributaria: los ingresos sobre la renta disminuyeron en dos puntos porcentuales, y la participación de los impuestos indirectos se mantuvo en el mismo nivel. Otro problema irresuelto, fuente de una intensa desigualdad fiscal, es el reducido ingreso en concepto de renta agropecuaria.

El sector agropecuario genera casi la quinta parte del PIB, sin embargo, tributa menos del 1% sobre su renta. El proyecto inicial de reforma tributaria, presentado por el Ejecutivo en el 2004, buscaba corregir este desequilibrio en algunos de sus artículos, pero se careció de la fuerza política necesaria para su aprobación en el Congreso. Otra propuesta del Ejecutivo, destinada, además de ayudar a la formalización de la economía, a reducir las desigualdades creadas por el sistema de recaudación, fue el impuesto a la Renta Personal, aunque con una baja tasa máxima y escasa progresividad (de 8% a 10%). Su vigencia fue postpuesta en varias oportunidades.

Cuadro 5.5 Participación por tipo de ingresos tributarios

	Años		Participación (%)	
	2004	2006	2004	2006
Recaudación (millones de G.)				
	Ene - Jun	Ene - Jun		
Impuestos al consumo	3.088.288	3.923.206	62,7	62,5
Impuestos a los ingresos	870.995	959.700	17,7	15,3
Comercio exterior	778.272	916.941	15,8	14,6
Otros impuestos	184.768	478.239	3,8	7,6
Total	4.922.323	6.278.086	100	100

Fuente: Ministerio de Hacienda/Subsecretaría de Estado de Tributación, Informe Tributario Enero a Diciembre 2006

Los impuestos indirectos son por naturaleza regresivos y favorecen la desigualdad ya que afectan más intensamente a los hogares pobres que a los de ingresos elevados.

Una subvención bien focalizada puede reducir las desigualdades, pero una mal implementada termina profundizándolas.

Entre los logros de esta reforma impositiva, aún en proceso de implementación, están la eliminación parcial del régimen de turismo; la inclusión de la venta de inmuebles, los honorarios profesionales y la renta de alquileres en el régimen del IVA; y la aplicación de un IVA diferenciado (0%, 5%, 10%) sobre diferentes productos de la canasta familiar, con la intención de reducir la carga tributaria de los productos de consumo de hogares de menor ingreso.

Muchos Estados recurren a subsidios para cumplir objetivos de protección social. Procuran reducir el costo de vida de su población (o sectores de ella) subsidiando el precio de los bienes o servicios, en lugar de realizar transferencias directas de ingreso, o aplican ambas medidas de forma complementaria. La subvención directa no focalizada es la forma más habitual de subsidiar precios. La incidencia de estas subvenciones suele ser evaluada: a quienes benefician (quienes re-

ciben la subvención o quienes no dependen de estas decisiones públicas), los productos básicos que se seleccionan, el tipo de focalización utilizada (si hay alguna), los canales de comercialización empleados, etc. Pero las subvenciones pueden distorsionar los incentivos de producción, y terminar beneficiando más a los no pobres que a los pobres.

Una subvención bien focalizada puede reducir las desigualdades, pero una mal implementada -que beneficia a quienes no necesitan más que a quienes dependen de ella- termina profundizándolas. El Estado paraguayo aplica subvenciones, a través de los combustibles, la educación universitaria, las tasas de interés, las tarifas públicas de algunos servicios, o el tipo de cambio. Muchas de éstas, en vez de reducir desigualdades, generan el efecto contrario, como la universidad pública gratuita, que beneficia a jóvenes de altos ingresos que están en condiciones de financiar su educación.

Recuadro 5.7

Economía informal en Paraguay

Es difícil cuantificar con exactitud el grado de la informalidad de la economía paraguaya, pero es necesario hacerlo porque el trabajo informal es trabajo precario, lo opuesto al trabajo decente. Se trata del tipo de trabajo que aumenta desigualdades y del tipo de actividad económica que apenas aporta al fisco (a través de impuestos indirectos). Varios indicadores pueden ilustrar la magnitud del problema:

1. Según estimaciones de la OIT (2006), el grado de informalidad del empleo urbano está creciendo. Para 1995, registraba 58,1% de empleo urbano informal, que aumentó en el 2005 al 61,3%.

2. Según la EPH 2006, el 81,6% de los trabajadores carecía de algún seguro médico. De ese contingente de trabajadores, un 10,6% está inscripto en el Instituto de Previsión Social (IPS), y son de los empleos formales propiamente dichos; y el 7,8% posee un seguro privado, que también supone un empleo con cierto grado de formalidad.

3. A fines del 2006 la SET tenía registrado unos 386.000 contribuyentes, entre personas físicas y jurídicas y ese mismo año la EPH registró unas 800.000 empresas (actividad económica independiente del hogar). Es decir, menos de la mitad de la actividad económica informal está registrada.

4. Con una tasa del IVA de 10%, en una economía completamente formalizada y sin excepciones de aplicación del impuesto, se debería recaudar el 10% del PIB. La presión tributaria (que compara el nivel de ingresos tributarios con el PIB) del Paraguay promedia el 11,5%, entre 2003 y 2007. En el periodo 1998/2002 se registró sólo un 10,7% de presión tributaria. En todos estos años, el IVA sólo recaudó entre 4,5% y 5% del PIB, lo que indica un grado de informalidad de la economía paraguaya cercano al 50%, que sería algo menor si se considera el efecto reductor de las recaudaciones que tienen las exenciones.

La redistribución del gasto público a favor de los pobres es una herramienta para reducir desigualdades, pero sus posibilidades de impacto pueden ser limitadas. Según la experiencia en otros países, la redistribución de presupuesto en favor de los pobres no logra impacto importante y sostenible si la distribución de otros activos y patrimonios (tierra), que permiten generar ingresos, continúa siendo muy desigual. En consecuencia, las políticas sociales deberían no sólo mejorar las oportunidades de los pobres para crear patrimonio, sino redistribuir el ya existente.

Un obstáculo relevante que enfrenta el Estado paraguayo en la recaudación de fondos constituye la informalidad de la economía. La implementación del impuesto a la renta personal apunta a una formalización de la economía, para generar mayores ingresos al fisco, pero también para crear nuevas oportunidades de empleos formalizados. En el proceso de mejorar la formalización de las empresas, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) tuvo bastante éxito. Entre setiembre del 2003 y diciembre del 2006, la cantidad de contribuyentes aumentó en 53,6% (de 251.534 a 386.370) y los ingresos tributarios aumentaron en 90,9% (de 3.676.461

millones de guaraníes corrientes para el año 2003, a 7.018.668 millones de guaraníes para el año 2007).

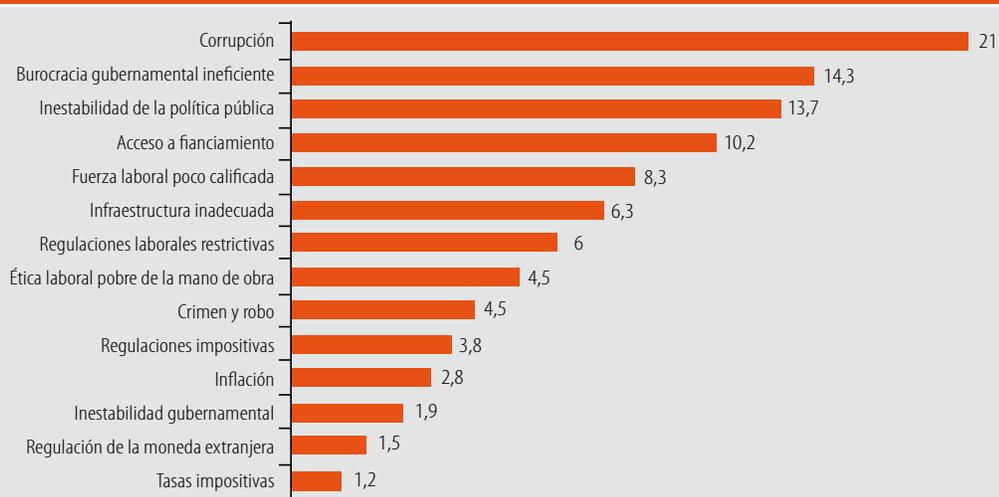
A través de la recaudación, el Estado obtiene los recursos necesarios para proveer servicios a la población. Un sistema de tributación no sólo debe evitar que se generen asimetrías adicionales, sino también promover la reducción de las existentes. Pero el mayor impacto de las políticas fiscales se da a través de la calidad del gasto (gasto social, gasto general, etc.) y de su sostenibilidad (evitando el déficit fiscal). La relación global de ingresos versus gastos del Estado fue negativa en el periodo 1995-2003).

Entre 2004 y 2007 los ingresos fiscales crecieron 13% y los gastos 10%. Un mayor equilibrio en las finanzas públicas, combinado con mayores ingresos, aumenta las posibilidades del Estado para implementar políticas que reduzcan asimetrías, a través del gasto social. La experiencia de otros países indica que el desarrollo social es un motor para el desarrollo económico. Pero existen otros tipos de gastos públicos que afectan la desigualdad: al destinar una menor parte de los ingresos fiscales al pago de salarios, puede aumentarse la proporción destinada a inversión social e infraestructura. Una baja

Un sistema de tributación no sólo debe evitar que se generen asimetrías adicionales, sino también promover la reducción de las existentes.

Gráfico 5.12

Factores más problemáticos para hacer negocios en Paraguay (%)



Fuente: World Economic Forum, The global Competitiveness Report 2007-2008

La falta de infraestructura adecuada castiga la competitividad en el precio de las exportaciones paraguayas, por el costo adicional de transporte que deben asumir.

inversión física obstaculiza o impide el crecimiento económico y arriesga profundizar las asimetrías existentes.

La falta de infraestructura adecuada castiga la competitividad en el precio de las exportaciones paraguayas, por el costo adicional de transporte que deben asumir. Estos costos fueron estimados en unos US\$ 327 millones anuales, equivalente a 4,3% del PIB, o el 19,3% de las exportaciones en el 2005 (USAID, 2006). Este monto podría ser bastante reducido con una mejora en la infraestructura vial. En general, la pérdida de ganancias debido al costo del transporte se compensa disminuyendo el costo de mano de obra, de este modo, una infraestructura insuficiente actúa como fuente de desigualdad y de pérdida de oportunidades: los productos pierden competitividad en el mercado y los que logran ser exportados, generan menores ingresos para los trabajadores.

Mercados, regulación y reglas de juego

La Argentina fue caracterizada como “un estado débil, sin capacidad de regulación ni monitoreo, con una ecuación fiscal cada vez más regresiva, centrada en impuestos al consumo lesivo para las mayorías, (que) generó espacios de gran envergadura para la corrupción. Ésta incidió a su vez sobre un empeoramiento en los niveles de inequi-

dad” (Kliksberg, 2006). La falta de capacidad de regulación y monitoreo es decisiva para la profundización de las desigualdades, al funcionar estas capacidades como las herramientas aptas para reducirlas con éxito.

El Estado cuenta con diversas vías para reducir las asimetrías, favorecer al Desarrollo Humano y propiciar un crecimiento de calidad. Una de ellas es la prestación calificada de servicios de educación y salud, a toda la población. La calidad, sustentabilidad y justicia del sistema tributario es condición previa para estas inversiones sociales. Existen otras formas -más indirectas- de políticas públicas que fomentan la igualdad, como la intervención en la economía y la sociedad, a través de regulaciones y el establecimiento de normas y reglas claras de juego.

La falta de implementación o inadecuada regulación es reiteradamente citada como obstáculo para hacer negocios en Paraguay, en una encuesta del Foro Económico Mundial (2008) sobre mercado laboral, impuestos y tipo de cambio. También la corrupción y una burocracia gubernamental ineficiente pueden ser entendidas como regulación inadecuada, ya que la función regulatoria supone un buen funcionamiento institucional.

Paraguay ha experimentado importantes avances en la reducción de la cantidad de procedimientos, tiempo y costo para la apertura de negocios. Con relación al 2006 todos estos valores han mejorado substancialmente al 2008. El número de procedimientos se ha reducido en 59%, el tiempo en 53% y el costo en 43%. No obstante, existe aún un buen margen de mejoramiento si se comparan estos avances con los valores registrados en los países más desarrollados.

Los efectos desventajosos están en la calidad del funcionamiento de los emprendimientos informales. Éstas y otras consecuencias son negativas para un proceso de crecimiento de calidad y para reducir las asimetrías surgidas de la informalidad, fomentada por una regulación inadecuada.

Cuadro 5.6 Apertura de un negocio, 2008

Indicador	Paraguay	Región	Países OCDE
Número de procedimientos	7	13,4	6
Tiempo (días)	35	60,8	15,1
Costo (% del ingreso per cápita)	77,6	41,8	5,1
Capital mínimo (% del ingreso per cápita)	0	37,8	31,7

Fuente: www.doingbusiness.org. World Bank, Doing Business 2008

Frutika S.R.L. es una empresa paraguaya especializada en la producción de diferentes jugos de fruta. Para proveerse de materia prima de buena calidad, la empresa cuenta con su propia producción -que no abastece toda su demanda- y adquiere frutas a productores independientes. Recientemente, la empresa exploró una tercera fuente de provisión, fomentando el desarrollo de una nueva cuenca de producción cítrica en el departamento de Caazapá, en pequeñas fincas. La empresa implementa así uno de los componentes de un modelo productivo que hace parte de un plan de desarrollo departamental y es llevado adelante por la cooperación pública-privada (PPP, según sus siglas en inglés). Los PPP son proyectos financiados conjuntamente por empresas del sector privado e instituciones de la cooperación al desarrollo, en algunos casos también con participación del sector público.

Este modelo productivo busca generar impacto social y reducción de la pobreza entre los pequeños productores, promoviendo la planificación de las

fincas, con prácticas de la agricultura de conservación con cultivos de consumo y de renta pautados en base a los mercados, con especies asociativas en el esquema agro-fruti-forestal. Este esquema busca combinar, en una misma finca o parcela, dos o tres de estos rubros (frutales, hortalizas y forestales), estableciendo así en pequeñas superficies cultivos de autoconsumo y de renta, que permiten obtener ingresos en el corto (hortalizas), mediano (frutas) y largo plazo (producción forestal). Se diversifican así paralelamente los productos, los mercados y los riesgos. Como herramientas para elevar la producción y su competitividad con amigabilidad ambiental, se emplean técnicas de recuperación de suelos y de agricultura conservacionista (abono verde, siembra directa, etc.).

Las pequeñas fincas de Caazapá se articulan con la empresa a través de un PPP que ella establece con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Por el sector público, la iniciativa es complementada por el Servicio Forestal Nacional (SFN, del Ministerio de Agri-

cultura y Ganadería), la Gobernación y varias Municipalidades de Caazapá. El componente PPP que corresponde a la empresa se implementó por un período de 3 años (2004/06), con la plantación progresiva de cítricos. Como estos árboles pueden cosecharse (y dar ingresos) recién al cuarto año, el resultado del componente frutal sólo puede estimarse ahora por la cantidad plantada de cítricos, como base de cálculo de futuros ingresos.

La iniciativa PPP en Caazapá permitió a la empresa visualizar un gran potencial para desarrollar cuencas productoras de cítricos en territorios cercanos a su producción industrial (reducción del costo de fletes), con un modelo que beneficia a pequeños productores. Se estimaba, para fines del 2006, unas dos mil fincas o familias de pequeños productores con cítricos plantados en el sistema agro-fruti-forestal. Las familias eligen plantar estos árboles en una superficie que varía de ¼ a 1 Ha. de su finca (con una densidad de 120 cítricos, pomelo o naranjas, por hectárea), en asociación con otros cultivos de consumo y renta, y con especies forestales.

Con este esquema, los productores tendrán acceso al mercado, y una estructura de producción y comercialización que facilita ingresos continuos a lo largo del año. Al implementarse con técnicas de agricultura conservacionista (AC), hay un aumento potencial de ingresos del hogar del 17%, al elevarse la productividad de los suelos.

Comparación del ingreso familiar con y sin agricultura conservacionista (AC)

Concepto	Con AC	Sin AC
Ingreso monetario agropecuario	6.448.806	5.249.345
Ingreso monetario no agropecuario	2.582.059	1.327.467
Gastos monetarios	1.544.249	1.079.497
Ingreso no monetario*	6.000.000	6.000.000
Ingreso familiar (Garaníes)	13.486.616	11.497.315
Ingreso familiar (US\$) (G. 6.000/1US\$)	2.247,7	1.916,2
Ingreso per cápita en US\$	449,5	383,2

Fuente: Estudio de la Línea Base del Programa "Buen gobierno a nivel descentralizado y reducción de la pobreza", S.T.P./GTZ, Asunción, Junio 2005.

* El ingreso no monetario proviene de la agricultura, ganadería, bosque (leña) y de la transformación de productos primarios para el consumo, unos G. 6.000.000 (US \$ 1.000) anuales para fincas de 7 a 20 Has.

Conclusiones y desafíos

En las últimas dos décadas, la economía paraguaya experimentó un crecimiento bajo y de mala calidad, debido a problemas estructurales irresueltos como la baja productividad, escasa diversificación y valor agregado de la producción, insuficiente infraestructura, déficit en capital humano y ausencia de una efectiva estrategia de desarrollo inclusivo. Las políticas fueron determinantes de la baja calidad del crecimiento económico; el bajo crecimiento generó escaso empleo e ingresos, sobre todo en los sectores pobres, y mantuvo graves desigualdades. Las políticas no fueron socialmente apropiadas para orientar y combinar los factores de la producción: inversión, mano de obra y tecnología; y las medidas de redistribución o nunca fueron implementadas (por ejemplo: tierra), o no tuvieron alcance suficiente (vía redistribución impositiva y protección social).

Un crecimiento de calidad requiere de los mismos factores que un crecimiento tradicional: inversión, mano de obra, acceso a mercados, etc. Son las políticas que orientan y combinan estos factores las que determinan la calidad de este crecimiento, generando empleos e ingresos para las poblaciones más pobres. El diseño y la implementación de las políticas públicas del Paraguay enfrentan obstáculos institucionales que dificultan la sustentabilidad del crecimiento económico, sea cual fuere su calidad. Entre estos obstáculos están la insuficiencia

de normas estratégicas y la débil implementación de las existentes, además de la escasa protección de la economía ante los riesgos externos (clima de mercados, políticas externas, etc.).

El Estado paraguayo carece de las capacidades necesarias para iniciar un proceso de crecimiento destinado a reducir las desigualdades, al faltarle capacidades para a) entender las dinámicas de la actual estructura de producción paraguaya (qué sectores crecen rápido o con lentitud, cómo se interrelacionan estos fenómenos); y b) identificar cuáles sectores ofrecen mayores potencialidades para un crecimiento inclusivo.

Esto es una tarea previa a la identificación de inversiones y actividades necesarias por parte del Estado, en el marco de definición de políticas y la asignación de recursos, para impulsar un proceso de crecimiento inclusivo con resultados en el corto plazo. Si no se generan estas capacidades dentro del sector público y no se emplea adecuadamente el conocimiento generado por las nuevas capacidades, el impulso del Estado a un proceso de crecimiento de calidad será necesariamente limitado.

Los especialistas consultados expresan preocupación sobre las escasas capacidades del Estado en entender la problemática e implementar actividades, al señalar que existen “políticas inadecuadas para la realidad y, encima, mal ejecutadas”; o mencionar el “uso de tecnología no pensada en los pobres” o

que las “políticas apoyan a sectores, no a actividades”. (Mesas temáticas, 2006) Por su parte, según la opinión de pobladores del interior del país, existen recursos “suficientes” para el bienestar amplio, pero estos “deben ser redistribuidos”. (Grupos Focales, 2005 y 2007).

La capacidad limitada del Estado para impulsar un crecimiento inclusivo se hace evidente a través de un curioso fenómeno: el crecimiento de los últimos 15 años -escaso, pero existente- se dio precisamente en sectores donde el Estado tuvo escasa o ninguna intervención y -en ausencia de políticas de desarrollo inclusivo- con baja ocupación de mano de obra. En la percepción del sector privado, la intervención estatal aparece más bien como una fuente de corrupción y un obstáculo para el crecimiento.

Por estas razones, surgen dudas sobre la sustentabilidad del crecimiento reciente (desde el 2003). Si bien la economía está creciendo en la actualidad, lo hace bajo los mismos patrones que reproducen las desigualdades. Pero este crecimiento emergente también contiene una oportunidad; ya que es más fácil cambiar un proceso de crecimiento desigual por uno de calidad, antes que generarlo en ausencia completa de crecimiento, como ocurría en años anteriores.

Existen claras posibilidades de iniciar un crecimiento de calidad, reductor de las desigualdades, pese a la complejidad de los obstáculos actuales. Esto es evidente en los casos del sésamo, de la

cadena algodón-textil-confecciones, de la cooperativa de ahorro, crédito y producción, y del emprendimiento agro-fruti-forestal dentro del esquema de cooperación pública-privada. Estos casos exitosos tienen como denominador común su conexión con el mercado mundial, a través de la exportación de sus productos.

Si en un entorno globalizado, la economía de un país carece de los mecanismos adecuados para gestionar los riesgos y de una política exitosa de apertura y competitividad, la consecuencia es un crecimiento sin calidad que profundiza las asimetrías. La adecuada implementación de marcos reglamentarios y jurídicos es un desafío ineludible para proteger el crecimiento económico de factores externos adversos y para asegurar la calidad de este proceso.

La desigualdad no es un destino ineluctable que castiga a algunas sociedades más que a otras, es efecto de las relaciones sociales y puede superarse desde el Estado, la ciudadanía y el sector privado. Debe haber una combinación de políticas afirmativas que abran oportunidades a los excluidos, políticas económicas que activen las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas, democratización del crédito, un gran esfuerzo por asegurar educación y salud a todos. Los gobiernos tienen una responsabilidad central, pero junto con ellos se requiere el concurso de la empresa privada poniendo en práctica la idea de

responsabilidad social empresarial.

Un proceso exitoso de desarrollo país, que reduzca las desigualdades y favorezca al Desarrollo Humano basado en un crecimiento de calidad, depende de la eficacia de las políticas públicas en cuatro ámbitos principales: calidad y distribución de los servicios de educación y salud, defensa del medio ambiente, gestión de las oportunidades y de los riesgos de la globalización, y eficacia de la gobernabilidad. Una reducción acelerada de la pobreza extrema requiere, por su parte, una combinación de políticas de crecimiento y de distribución (reducción de asimetrías), específicas a las características de la desigualdad en cada momento.

Existen algunas cuestiones irresueltas: ¿cuáles son las posibilidades de que estos procesos ocurran en Paraguay?, y ¿qué problemas y riesgos estructurales plantea la actual forma de crecimiento de la economía paraguaya?

La otra cara de las condiciones requeridas al sector público para iniciar un proceso de crecimiento de calidad es la capacidad de las unidades productivas (empresas, trabajadores independientes, productores, etc.) paraguayas para insertarse, por esfuerzo propio, en un proceso de crecimiento de calidad. Un análisis de la viabilidad económica (Cano, 2006) clasifica las unidades productivas en viables, potencialmente viables e inviables. Viables son aquellas que pueden insertarse por medios propios

en un proceso de crecimiento y competitividad, potencialmente viables son unidades ya deterioradas que requieren asistencia para recuperarse, e inviables son las que, incluso con asistencia, tienen escasas posibilidades de recuperación. De acuerdo al estudio, la mitad de las unidades productivas del área urbana es viable, y un tercio, potencialmente viable. Las actividades económicas urbanas que entran en estas categorías son la manufactura, el comercio y los restaurantes, el transporte y almacenamiento y los servicios a empresas.

En el área rural, el panorama es más crítico: casi dos quintas partes de sus unidades productivas son consideradas inviables. En la principal actividad productiva del campo, la agropecuaria, la tasa de inviabilidad llega al 58%, tanto para manufacturas como para servicios personales. Las actividades rurales viables son las mismas del área urbana, a la que se suma la construcción, con mayores perspectivas de éxito que en las urbes.

En conclusión, una estrategia de crecimiento de calidad debe crear condiciones para que las unidades productivas viables y potencialmente viables tengan más y mejores oportunidades para crecer. Además, precisa buscar alternativas para reestructurar las unidades inviables (cuyos trabajadores engrosarán en un futuro cercano la población pobre), reformándolas o reubicando su mano de obra en actividades viables.

Las desigualdades deben y pueden
reducirse para lograr **avances**
importantes en el
desarrollo humano.

6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES

Las conclusiones generales del Informe reseñan las situaciones de extremas desigualdades en algunos aspectos claves para el Desarrollo Humano; presentan las razones que tiene la gente para exigir cambios estructurales; señalan que la situación actual también afecta el desarrollo socioeconómico de las elites; y finalmente describen la coyuntura como propicia para impulsar esos cambios estructurales.

Seguidamente, se exponen los urgentes cambios requeridos con las propuestas para dar los primeros pasos que permitan avanzar en ese sentido. Se presenta, finalmente, un conjunto de recomendaciones organizadas por temas, poblaciones vulnerables y sectores económicos, especialmente orientadas a reducir las desigualdades.

Existe una relativa correspondencia entre las condiciones de vida de los pobres, los guaranihablantes y la población rural.

Conclusiones generales

La descripción comparativa de las condiciones de vida de dos personajes ficticios (Don Blas y Doña Benefrida), a partir de datos reales, desarrollada en el primer capítulo del Informe, es una forma de representar los polos opuestos de una situación de desigualdad casi extrema. Existen otras. A continuación se expresan, mediante pares de triángulos invertidos, las situaciones de desigualdad en dos factores claves para el desarrollo: distribución del ingreso y de las tierras rurales.

En general, existen bajos niveles de logros alcanzados por las poblaciones pobres con relación a las no pobres y más ricas en los sectores claves de educación, salud y servicios básicos. Pero incluso las poblaciones más ricas no alcanzan la universalización de estos logros. La situación deficitaria de las poblaciones pobres es similar, en mayor o menor medida, a la de las poblaciones guaranihablantes y rurales. Es decir, existe una relativa correspondencia entre las condiciones de vida de los pobres, los guaranihablantes y la población rural.

Las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales conforman asimetrías en las capacidades y oportunidades que tienen las personas para vivir una vida digna, productiva y creativa. Tienen sus antecedentes en la misma historia del Paraguay y en muchos aspectos forman parte de la cultura, en el sentido de su aceptación social. Se refuerzan mutuamente; por ejemplo: los bajos ingresos inciden sobre las posibilidades de tener una vida saludable y de adquirir conocimientos, y viceversa. Como la pobreza, se transmiten de generación en generación; de no existir políticas explícitas y efectivas para obstaculizar dicha continuidad y reducir la pobreza se reproducirán indefinidamente.

Poderosas razones de la gente para exigir cambios estructurales

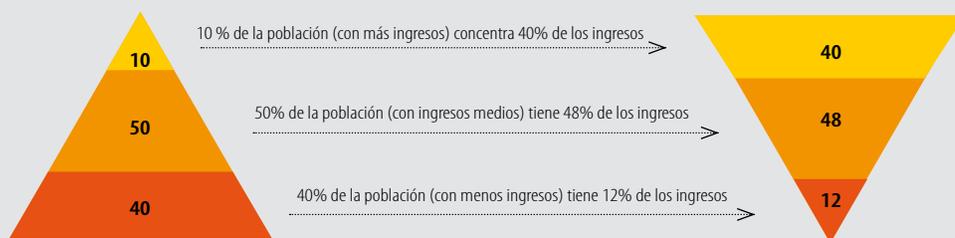
El Informe en su totalidad justifica de manera fehaciente la insatisfacción de las personas con respecto a las condiciones de vida actuales en el Paraguay. No solamente

Gráfico 6.1

Distribución del ingreso, 2007

Distribución de la población (%)

Distribución del ingreso (%)



Alrededor de:

- 2.424.000 personas obtienen un ingreso promedio mensual menor a 250.000 guaraníes per cápita
- 3.026.000 personas obtienen un ingreso promedio mensual de alrededor de 760.000 guaraníes per cápita
- 604.000 personas obtienen un ingreso promedio mensual de guaraníes 3.200.000 per cápita

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

con relación al nivel de desigualdades, sino al funcionamiento del Estado, el ejercicio de los derechos y la calidad del crecimiento económico.

Sobre la base de las Encuestas de Desarrollo Humano (EDH) del PNUD y de otras fuentes de información que se especificarán en cada caso, es posible detectar opiniones de descontento social que fundamentan anhelos de cambios reales, que son consistentes con el análisis situacional elaborado en el Informe a partir de múltiples estudios y la ingente información estadística disponible.

Estas percepciones no hacen sino confirmar la necesidad y urgencia de cambios conducentes a una mayor justicia social en donde las brechas, aunque sigan existiendo, sean mínimas y no impidan el desarrollo de las poblaciones más pobres y vulnerables. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) -incluyendo la superación de la meta sobre la pobreza extrema- conforman la base mínima de las políticas orientadas a la reducción de las brechas de desigualdad existentes.

Cabe destacar que, no obstante la existencia de diferencias reales de condiciones de vida, en general las percepciones de la población son similares, independientemente

de su nivel de ingresos, su área de residencia, sexo, idioma que utiliza, edad u ocupación. No obstante, existen algunas diferencias en algunos temas y son significativas.

Las razones que tiene la gente para el cambio:

1. Indignantes niveles de desigualdad.
2. Efectos perniciosos de las desigualdades.
3. Desesperanza respecto al futuro de los hijos.
4. Desencanto con los resultados de la democracia.
5. Escepticismo y desconfianza hacia el sistema político.
6. Vigencia de un Estado que no sirve prioritariamente a los pobres ni a la mayoría.
7. Ineficacia del Estado en la provisión de servicios y justicia.
8. Existencia de un Estado corrupto.
9. Insuficiente inversión social.
10. Crecimiento económico: imperceptible, beneficia a pocos y no genera empleos.

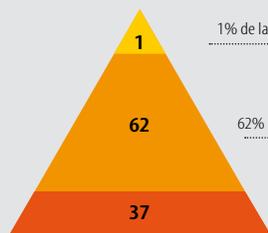
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) conforman la base mínima de las políticas orientadas a la reducción de las brechas de desigualdad existentes.

Gráfico 6.2

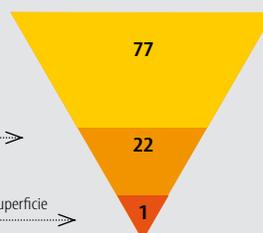
Distribución de la tierra rural, 1991

Distribución de explotaciones (%)

Distribución de superficie de tierra (%)



1% de las explotaciones (de mayor tamaño) posee el 77% de la superficie
 62% de las explotaciones (de tamaño intermedio) posee el 22% de la superficie
 37% de las explotaciones (de menor tamaño) posee el 1% de la superficie



Alrededor de:

- 3.240 explotaciones mayores a 1000 hectáreas concentran 77,1% de la superficie
- 189.193 explotaciones de 10 a 1000 hectáreas se distribuyen 22% de la superficie
- 114.788 explotaciones menores de 10 hectáreas se distribuyen 0,97% de la superficie, considerándose 10 hectáreas la superficie mínima necesaria para una explotación familiar campesina.

Fuente: Elaboración propia con base en MAG, Censo Agropecuario 1991

Es opinión mayoritaria que el Estado no atiende en primer lugar las necesidades de las poblaciones o grupos más pobres.

Indignantes niveles de desigualdad.

En general, 9 de cada 10 personas consideran que está mal o que es una vergüenza que existan grandes diferencias entre los ingresos de las personas. Esta opinión es generalizada, la comparten ricos y pobres, población rural y urbana, hombres y mujeres, hispano y guaranihablantes, adultos y jóvenes. El desacuerdo con las desigualdades es mayor en la población urbana e hispanohablante.

Esta información es consistente con los datos de Latinobarómetro (2007): entre los 18 países considerados, Paraguay es el que arroja peores resultados, sólo el 6% de los encuestados considera justa la distribución del ingreso en el país.

Efectos perniciosos de las desigualdades.

Casi la totalidad de las personas (95%), sin importar zona de residencia, sexo, edad, nivel de ingresos u ocupación, opina que con mayor desigualdad se tiene mayor pobreza. Asimismo, 9 de cada 10 personas opinan que con mayor desigualdad se tiene igualmente mayor inestabilidad social y política y menor crecimiento económico.

Desesperanza respecto al futuro de sus hijos.

En general, sólo 3 personas de cada 10 opinan que el futuro de sus hijos será algo mejor (23%) o mucho mejor (6%). Mientras que 3 de cada 10 opinan que dicho futuro será algo peor (17%) o mucho peor (12%). Opinan de la misma forma 4 de cada 10 personas pobres y casi 3 de cada 10 personas no pobres. En general, existe un mayor pesimismo en la población rural, adulta, guaranihablante y pobre extrema.

Desencanto con los resultados de la democracia.

La muy limitada percepción de logros del periodo democrático comparado con el anterior, autoritario, es una causa y una expresión de dicho desencanto. En general, 7 de cada 10 personas opinan que los resultados sociales desde 1989 son peores que los del gobierno de Stroessner. De cada 10 personas, 7 y 8 creen que los resultados políticos y económicos, respectivamente, son también peores. Las poblaciones del sector rural, pobres, adultas, femeninas, guaranihablantes y de la región centro-norte del país son más críticos con relación a los resultados sociales, políticos y económicos pos 1989.

Ante esta situación, casi la mitad de la población paraguaya aprueba la opción autoritaria “que suspendiera temporalmente los derechos y libertades democráticas” si con ello se solucionasen “los graves problemas del país”. Esta opción es más aceptada por la población pobre, guaranihablante, adulta, rural y en la zona sur del país.

Estos datos de simpatía acerca de un gobierno autoritario, si éste fuese capaz de solucionar los problemas del país, son consistentes con los del Latinobarómetro. En éste Paraguay ocupa el lugar de mayor preferencia por un gobierno autoritario, en oposición al democrático. En efecto, en diez años, la preferencia por un gobierno autoritario subió del 26% al 44% en el 2005 (The Economist, 2005).

Según el Latinobarómetro (2007), Paraguay es, de lejos, el país de menor apoyo a la democracia (9%) y el de menor aceptación de la democracia (33%), sólo superado por Guatemala (32%).

Escepticismo y desconfianza hacia el sistema político.

Los políticos y los partidos políticos son las figuras y organizaciones que generan mayor desconfianza en la población (CIRD,

2001 a 2006, y CISNI, 2005). Por eso, la participación de aquellas personas que pertenecen a un partido político es limitada: 9 de cada 10 personas afiliadas se consideran “miembro con poca o ninguna participación”, y sólo una es “miembro con bastante o mucha participación”.

Una expresión del escepticismo de las personas respecto al sistema político y a la utilidad del voto constituye la abstención electoral. Sin embargo, en las elecciones nacionales antes que en las municipales aumenta significativamente la participación electoral y, con mayor razón, cuando se ha cuestionado la histórica hegemonía del Partido Colorado. Según el Tribunal Superior de Justicia Electoral, la participación en las elecciones municipales se redujo del 83,3% en 1996 al 50,0% en el 2006. En contrapartida, en las elecciones nacionales, la participación fue del 80,5% en 1998, 64,3% en el 2003 y 65,0% (datos provisorios) en el 2008.

Vigencia de un Estado que no sirve prioritariamente a los pobres ni a la mayoría.

La ciudadanía considera que las autoridades nacionales y municipales del Estado representan y sirven en primer lugar a los intereses de unos pocos. Las personas en general opinan que las autoridades nacionales del Estado representan y sirven en primer lugar a los intereses de los grupos de poder político y económico (7 de cada 10), y a los intereses de la clase media y rica (2 de cada 10). Sólo una de cada 10 opina que en primer lugar sirven a los intereses de toda la población paraguaya. Esta percepción se reafirma con datos de Latinobarómetro (2007), en el que sólo el 7% (el menor valor entre los 18 países considerados) de los encuestados en Paraguay considera que el Gobierno actúa para el bien de todo el pueblo.

Con relación a las autoridades municipales, en general, la percepción es similar.

Casi la totalidad de las personas, 9 de cada 10, percibe que no existe la priorización a favor de los más pobres en los servicios de seguridad física y patrimonial, salud, justicia, empleo, servicios de protección y asistencia social y de acceso a la tierra. Menos negativa es la percepción acerca de la priorización a favor de los pobres en la provisión de infraestructura (7 de cada 10) y educación (8 de cada 10).

La gente percibe que el acceso a los servicios sociales no es igual para todos. En general, sin mayores diferencias entre población urbana o rural, pobres y no pobres, u otras características, 6 de cada 10 personas opinan que nunca es igual para todos, y 3 de cada 10 creen que a veces es igual para todos.

La gente tampoco percibe que son iguales ante las personas que administran justicia. En efecto, de cada 10 personas, 7 afirman que nunca son iguales ante la ley y 2 personas, un poco menos críticas, señalan que raras veces lo son.

Ineficacia del Estado en la provisión de servicios y justicia.

La mayoría de la población afirma que los servicios del Estado son de regulares a malos. En salud, de cada 10 personas 5 opinan que los servicios son regulares y 3 que son malos. La percepción es bastante similar en el caso de educación, donde de cada 10 personas 6 opinan que los servicios son regulares y 3 que son malos. Pero empeora, sensiblemente, con respecto a los servicios de seguridad: de cada 10 personas 3 consideran que los servicios de seguridad son regulares y 7 que son malos. Idéntica apreciación se da con la administración de justicia.

Nuevamente esta información es consistente con los resultados del Latinobarómetro (2007) en donde Paraguay, sólo superado por el Perú, es el país con menos satisfacción por los servicios básicos que provee el Estado: 23% de los encuestados afirma estar me-

La mayoría de la población afirma que los servicios del Estado son de regulares a malos

Aunque los datos macroeconómicos demuestran que la economía está creciendo los últimos años, la gente no percibe este crecimiento.

dianamente satisfecho y el 65% señala una baja satisfacción. Asimismo, sólo el 11% de los encuestados considera que existe igualdad de oportunidades de acceso a la justicia, y apenas el 4% considera que es cada día más seguro vivir en el país.

Existencia de un Estado corrupto.

La percepción de la corrupción del Estado es alta. En recientes sondeos (Transparencia Internacional, 2006 y Transparencia Paraguay, 2007), la corrupción y las coimas aparecen como los problemas más importantes del país, luego del desempleo, la inseguridad y la pobreza. Una de cada cuatro personas encuestadas aceptó haber sobornado haciendo trámites con el Estado el último año, señalando además la efectividad de la coima en lograr su objetivo. Este dato es consistente con lo hallado en la EDH, en donde entre los medios más convenientes para “agilizar” los trámites o la relación con el Estado, están el padrino político y la afiliación a un partido político (5 de cada 10 personas) y las coimas y comisiones (3 de cada 10 personas). De acuerdo a Transparencia Paraguay (2007), un 95,6% evalúa al Paraguay como país muy corrupto, y no existe optimismo respecto a su futuro control: cuatro de cada cinco personas piensa que el nivel de corrupción estatal se mantendría igual (31,7%) o aumentaría (51,4%) en los próximos años. Los encuestados (6 de cada 10) opinan que el Estado paraguayo es ineficaz o no lucha contra la corrupción, y otros 4 opinan que incluso el Estado fomenta la corrupción.

Insuficiente inversión social.

Existe conciencia de la gente acerca de la necesidad de aumentar la inversión social. Practicamente la totalidad de las personas quiere mayor inversión social para la atención a los grupos más pobres y vulnerables y opinan (9 de cada 10) que con ello las

desigualdades disminuirían. Sin embargo, no existe una disposición favorable en 9 de cada 10 personas para pagar más impuestos que permitan financiar ese incremento del gasto social, así como hoy funciona el Estado. Esto último se explicaría, en importante medida, por el nivel de corrupción más que por la ineficiencia del Estado. En efecto, si se redujera la corrupción, 8 de cada 10 personas sí estarían dispuestas a pagar más impuestos para financiar el incremento.

Crecimiento económico imperceptible, beneficia a pocos y no genera empleos.

Aunque los datos macroeconómicos demuestran que la economía está creciendo los últimos años, la gente no percibe este crecimiento. Casi la totalidad de las personas (9 de cada 10) no perciben que la economía crezca. Y esta percepción es generalizada por zona de residencia, sexo, nivel de ingreso, entre otros. El Latinobarómetro (2007) confirma esta baja percepción del crecimiento económico; concluye que el Paraguay es el país con menos gente (sólo el 5% de los encuestados) que afirma que la situación de la economía es muy buena o buena. De acuerdo a la EDH 2007, casi la totalidad de las personas, y de forma también generalizada, opina que la situación económica que actualmente vive el Paraguay le beneficia poco (3 de cada 10) o nada (7 de cada 10). Finalmente, sólo 2 de cada 10 personas afirman que el crecimiento de la economía beneficia a los trabajadores, campesinos o pequeñas y medianas empresas.

También existe una alta y generalizada percepción (9 de cada 10 personas) de que la situación económica actual no genera empleos. Esta apreciación es consistente con el creciente flujo migratorio experimentado durante los tres últimos años (2004-2006), sobre todo hacia España, ante la falta de oportunidades de empleo en el país. Según datos del Instituto de Estadística de España,

la cantidad de paraguayos que han ingresado a dicho país solamente en el año 2007 son aproximadamente 50.000. Asimismo, según datos de la EPH 2007, el flujo migratorio del periodo 2001-2005 fue de 120.000 emigrantes, el cual ha aumentado en 50% al 2006, esto es, 60.000 personas, contabilizándose una emigración total de 180.000 personas (3% de la población total) durante los últimos seis años.

Las personas consideran que, en gran medida (8 de cada 10), el crecimiento de la economía depende de las buenas decisiones del Gobierno, es decir de sus políticas, y muy secundariamente de los inversionistas y el buen funcionamiento del sector público. Y la mayoría (8 de cada 10 personas) opina que entre los factores más importantes para que la economía crezca, están: los mercados, las políticas públicas que beneficien a todos, los recursos humanos calificados y los recursos financieros.

Hasta las élites se ven afectadas en su desarrollo y seguridad por la situación actual

Existe en el Paraguay -como en los países latinoamericanos en general- unas élites de políticos, profesionales y empresarios, cuyo nivel de vida ocupa el extremo opuesto de las mayorías empobrecidas. Países más desarrollados, sobre todo europeos, se han percatado de esta realidad y han construido sociedades más igualitarias por los mayores beneficios que conlleva para la sociedad en su conjunto, incluidas las élites.

En efecto, los niveles de desigualdad existentes, la débil estatalidad, la restringida capacidad del ejercicio de la ciudadanía y la baja calidad del crecimiento económico no sólo afectan al desarrollo de las poblaciones pobres y excluidas, sino también al de las élites.

Entre las razones de las élites para apoyar los cambios, se destacan las siguientes:

Una sociedad con casi 4 de cada 10 personas en situación de pobreza limita el mercado de consumo interno y, consecuentemente, la oportunidad de negocios de las empresas. La preocupación por expandir la capacidad de consumo de la base de la pirámide poblacional -esto es, de los más pobres- hoy ocupa un lugar central en el debate empresarial a nivel mundial.

La escasa calidad del capital humano, sobre todo en términos de salud y educación, restringe la productividad y capacidad de expansión de las empresas, y les obliga a incurrir en mayores costos por la contratación de mano de obra calificada externa.

La falta de oportunidades laborales ocasiona la fuga de recursos humanos calificados o semicalificados hacia el exterior, lo cual resta, nuevamente, la disponibilidad de recursos humanos que permita la expansión de las empresas y del mercado interno de consumo.

Las desigualdades extremas provocan el descontento de los sectores mayoritarios convirtiéndolos en terreno fértil para los proyectos de tinte populista o autoritario, los que podrían limitar, no sólo la libertad económica de las empresas y sus posibilidades de inserción en el mercado internacional, sino las libertades civiles, políticas y sociales fundamentales.

Las empresas, para fortalecerse y expandirse, precisan de un escenario económico predecible que incluya políticas de Estado y una visión de largo plazo; elementos que en la actualidad no existen o son mínimos.

La corrupción y la impunidad afectan a los grupos y empresas que anhelan desarrollarse en el Paraguay dentro del marco de la ley y la libre competencia. La competencia desleal e ilegal, como por ejemplo el contrabando, obstaculiza o impide proyectos empresariales formales y competitivos.

El descontento social y la violencia, productos de las condiciones de pobreza y desigualdades extremas, amenazan la seguridad física

El descontento social y la violencia, productos de las condiciones de pobreza y desigualdades extremas, amenazan la seguridad física de las personas, las familias y las empresas.

Hoy las personas prefieren liderazgos políticos capaces de trabajar en equipo y lograr resultados, frente a los liderazgos políticos fuertes que sepan mandar.

de las personas, las familias y las empresas. Ante esta situación las élites invierten más en seguridad y soportan un estrés creciente asociado con el deterioro de las condiciones de vida de la población en general.

La inseguridad física y jurídica implica un alto costo para el país como limitación para las inversiones tanto extranjeras como nacionales. Las empresas y personas, o el capital, emigran de donde la seguridad no está garantizada y ante la imposibilidad de desarrollar sus proyectos de negocios en el país.

El sistema político vigente no ayuda a crear el clima de estabilidad y previsibilidad política necesario para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo. La inestabilidad y perturbación del ambiente político constituyen obstáculos insalvables en el momento de pensar en el largo plazo.

Una justicia ineficiente o corrupta debilita la seguridad jurídica necesaria para que las personas puedan realizar sus negocios o simplemente ejercer sus derechos humanos fundamentales, afectando negativamente incluso a las élites que se desenvuelven dentro del marco de la ley y la institucionalidad.

Una coyuntura propicia para impulsar un proceso de cambios estructurales

El tiempo para debatir los cambios propuestos por el Informe, hoy, es el adecuado, por tres motivos fundamentales:

En primer lugar, en agosto del 2008 asume un nuevo gobierno. Éste, dada la atomización en la composición del Congreso de la Nación, deberá negociar y concertar acuerdos básicos con sectores internos, movimientos y partidos políticos, que permitan la gobernabilidad de la República. El Informe brinda información técnica, percepción ciudadana, análisis y propuestas en los principales temas de la agenda pública, que puedan promover cambios estructurales hacia un desarrollo más sustentable y equitativo.

Asimismo, puede constituirse en insumo básico para el debate entre sectores políticos, sociales y económicos, en la construcción de una visión país de largo plazo que incluya políticas, planes y programas de corto y mediano plazo.

A pesar del descreimiento hacia los políticos y los partidos políticos -síntomas de desafección política- hoy las personas (7 de cada 10) prefieren liderazgos políticos capaces de trabajar en equipo y lograr resultados, frente a los liderazgos políticos fuertes “que sepan mandar” (2 de cada 10). Lo cual indicaría que si un gobierno democrático es capaz de resolver los graves problemas del país, será preferido a un gobierno autoritario.

En segundo término, existe una relativa estabilidad macroeconómica, en términos de equilibrio fiscal, inflación esperada menor al 10%, acumulación de reservas y bajo endeudamiento externo. Se ha salido de un largo periodo de recesión económica. Esta situación permite pensar un paso más allá del simple crecimiento, y abordar la problemática de la calidad del crecimiento. Esto es, que genere empleos e ingresos para toda la población, incluso las poblaciones más pobres, y sea sustentable desde el punto de vista ambiental.

Y en tercera instancia, existe en la gente una importante confianza en sí misma para salir adelante y una emergente movilización ciudadana para exigir sus derechos o manifestar sus desacuerdos. La mayoría de las personas (7 de cada 10) opina que puede mejorar su situación socioeconómica con sus propios esfuerzos. A su vez, de forma creciente la ciudadanía está elevando su voz de protesta ante la actuación de los poderes del Estado. Por esta razón, la propia institucionalidad del Estado y la vigencia del sistema de partidos se ven cuestionadas, fundamentalmente, por la escasa voluntad para interpretar la limitada eficacia para atender las preocupaciones genuinas de la gente así como por la baja credibilidad que inspiran.

Recomendaciones

De la misma forma en que el problema de las desigualdades requirió integralidad, complejidad y profundidad en su abordaje, las recomendaciones exigen ser formuladas de una forma creativa, estar debidamente fundamentadas, y no ser simplistas ni recetas tecnocráticas que no son producto de una construcción colectiva.

Por esta razón, primeramente se presentan las necesidades críticas que deben ser satisfechas para impulsar un proceso de cambio real y de efectos duraderos; y luego las propuestas claves para iniciar el camino hacia la satisfacción de esas necesidades. Finalmente, se exponen recomendaciones por temas, poblaciones vulnerables y sectores económicos que se orientan

Recuadro 6.1

Alianzas estratégicas con objetivos específicos

La sociedad paraguaya, en general, y los partidos políticos, en particular, carecen de la cultura del consenso multitudinario y amplio, duradero, basado en el diálogo sistemático, la concesión y la tolerancia mutua. Existen, sin embargo, en el periodo de transición democrática, algunos antecedentes de pactos efectivos, específicos y de corto plazo. Por esta razón, el planteamiento de un amplio pacto social no parece pertinente, por ser poco realista y probable, por lo menos en las condiciones sociopolíticas vigentes.

No obstante, existen problemas que requieren de medidas básicas, impostergables e ineludibles, para la construcción de una sociedad más desarrollada, justa, con mayor cohesión social. Muchas de estas medidas exigen la construcción de consensos, para lo cual se requieren alianzas. Los más críticos problemas que enfrenta la sociedad paraguaya demandan la convergencia de voluntades e intereses de los diferentes grupos y sectores que la integran. Las alianzas deben ser estratégicas, porque cada consenso involucra a actores específicos en un tiempo

determinado y para temas también específicos. Estas alianzas deberán suplir a las propuestas simplemente tecnocráticas -de gabinete y diseñadas sin participación- a veces incluso importadas y mal adaptadas a las necesidades y posibilidades reales del país.

Las alianzas propician el clima favorable para el debate, facilitan la revisión y discusión de los fundamentos técnicos, y consolidan el entendimiento mutuo y valores compartidos. Sus resultados incrementan el capital social, promoviendo la participación efectiva y construyendo la confianza mutua; desarrollan las instituciones y permiten avances sostenibles.

La modalidad de consensos con objetivos específicos, mediante alianzas estratégicas, permitirá acuerdos básicos y cruciales hacia una sociedad más equitativa. Estos consensos, para que logren su efectividad, deberían:

- Incluir a los principales actores involucrados en los temas puntuales a ser tratados.
- Acordar procesos y objetivos con claridad.

- Facilitar el diálogo a través de la discusión del tema basado en datos, documentos, percepciones y fuentes confiables para todas las partes.
- Priorizar los problemas más urgentes y las soluciones viables, sin renunciar a aquellos problemas y respuestas de mediano y largo plazo.
- Identificar los riesgos del acuerdo y mantener el interés de los involucrados, mostrando resultados, rindiendo cuentas a la sociedad y dando a conocer los logros y las dificultades a través de los medios de comunicación.

Los actores de cada alianza estarán integrados, conforme al tema en particular, por representantes del sector público, los partidos políticos, la sociedad civil, el sector empresarial, los formadores de opinión y de las universidades.

Es necesario saber que en las alianzas, con la articulación de acuerdos sobre intereses concretos, todas las partes pueden perder algo, pero ganarán más cada una de ellas y el conjunto.

Las alianzas constituyen pasos iniciales e ineludibles para un proceso firme y de efectos duraderos que permitan los urgentes cambios estructurales que el país requiere y la población anhela

directa y efectivamente a reducir las múltiples desigualdades vigentes en el Paraguay. Las propuestas claves y las recomendaciones generales permitirán el establecimiento de la nueva estatalidad, la expansión de la ciudadanía integral y el impulso al crecimiento económico de calidad.

Alianzas estratégicas con objetivos específicos: la clave para el cambio

En un país en donde las leyes, las instituciones, los planes y los proyectos existen de manera suficiente para avanzar en la senda del desarrollo, el problema radica en el cómo hacer posible que esas leyes e instituciones, y esos planes y proyectos se concreten y transformen la realidad. El Informe propone un cómo, y lo denomina: alianzas estratégicas con objetivos específicos.

La efectiva y eficiente implementación del conjunto de recomendaciones presentadas en el Informe depende de procesos cruciales de transformación social, económica y política, los cuales, a su vez, dependen del impulso de alianzas estratégicas. Estas alianzas deben basarse en objetivos específicos y consensos graduales, crecientes y sostenidos. Deben partir de objetivos específicos y solucionar problemas concretos que permitan ganar experiencia a los actores y generar una creciente confianza entre los mismos.

Las alianzas constituyen pasos iniciales e ineludibles para un proceso firme y de efectos duraderos que permitan los urgentes cambios estructurales que el país requiere y la población anhela. En el Paraguay existen antecedentes de pactos con logros específicos. Por ejemplo, el pacto de gobernabilidad del 1993/4 entre la

Recuadro 6.2

Los medios de comunicación en los procesos de diálogo social

Los medios de comunicación son actores principales de las democracias contemporáneas. Si bien las investigaciones realizadas sobre el grado efectivo de influencia en las elecciones y en las políticas públicas no han llegado a resultados definitivos, ya nadie pone en cuestión su protagonismo.

El espacio de deliberación pública, es decir el ámbito donde la sociedad debate sobre las opciones políticas, está fuertemente influido por el tratamiento que de los diferentes problemas colectivos hacen la televisión, la radio y la prensa escrita.

Los medios de comunicación tienen poder para construir socialmente un problema. En primer lugar, dándole cobertura, privilegiando en tiempo y espacio algunos aspectos de la realidad y dejando afuera otros. En segundo lugar, enmarcándolos para

su presentación a la ciudadanía. En tercer lugar, para realizar el seguimiento al debate y a las soluciones generadas.

Este poder puede ser utilizado como uno de los pilares que sostienen al régimen democrático. Es especialmente eficaz para controlar y evaluar el desempeño del gobierno, apoyar la transparencia de la gestión pública y dar voz a quienes carecen de los medios para ser escuchados. También puede constituirse en una arena de debate social y político, complementaria del parlamentario, que permita una amplia participación ciudadana. Pero este enorme poder también conlleva riesgos. Estructuralmente, por la tendencia mundial a la conformación de conglomerados mediáticos/empresariales que ponen en riesgo su independencia y objetividad. Funcionalmente, por la exce-

siva atención a problemas de resolución inmediata, por la búsqueda de la noticia estridente y la primicia (que pone en peligro el adecuado contraste de la información) y por la personalización del debate público, con la consiguiente banalización y superficialidad de ideas y análisis. Al momento de establecer un espacio de deliberación pública, los medios de comunicación asumen un rol fundamental. Por ello, los riesgos mencionados deben ser controlados y las fortalezas potenciadas. Los procesos de diálogo, en tanto son una apuesta por la superación secuencial de problemas abordándolos en forma paulatina e integral, exigen proyección de futuro. Asimismo, requieren la construcción de confianza entre las partes, apoyada en un diálogo mediado por información clara y transparente.

Asociación Nacional Republicana, primero con el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Revolucionario Febrerista y el Partido Demócrata Cristiano, y luego con el Partido Encuentro Nacional, logró, principalmente, la despartidización de las Fuerzas Armadas, la reforma del sistema electoral (creación del Tribunal Superior de Justicia Electoral y revisión de padrones) y la conformación de un Poder Judicial pluralista (Consejo de la Magistratura y Corte Suprema de Justicia). Otro pacto, más acotado, fue el de la Asociación Nacional Republicana y el Partido Patria Querida para el estudio y aprobación de la actual Ley de Ade-cuación Fiscal.

Los resultados esperados de esos consensos son un Estado fortalecido en su capacidad de gestión de calidad y con equidad, un sistema político moderno y transparente, un sistema judicial despartidizado y efectivo, un Estado moderno, eficaz y eficiente, una ciudadanía potenciada en su capacidad de participación, exigencia de derechos y control social, y un sistema económico promotor del crecimiento económico que también beneficia a los sectores más pobres.

La concreción de las propuestas resultantes de las necesidades identificadas sería como un hito determinante de las posibilidades reales de cambio de la estructura de desigualdad en el Paraguay. Sin la vigencia de un sistema legal que elimine la impunidad y combata la corrupción, por una parte, y sin un Estado eficiente, eficaz y equitativo, por la otra, será poco factible la implementación de las recomendaciones para reducir las desigualdades, por lo menos de una manera eficiente. Asimismo, la vigencia de la ley y la modernización y profesionalización del Estado no serán posibles si no existe una transformación de la política paraguaya y un aumento radical de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El papel fundamental de los medios de comunicación en los cambios

Es fundamental que la sociedad se mantenga informada sobre las alianzas mediante un proceso sistemático de comunicación. Sin información, la sociedad se halla debilitada en su capacidad de participación efectiva y de demandar rendición de cuentas a los gobiernos, a la burocracia y a los políticos. Sin información, no es posible desarrollar una masa crítica, como tampoco despertar el interés de la población para potenciarla e involucrarla en los procesos de cambios. Efectivamente, los medios pueden generar entusiasmo o compromiso en los actores de modo a que se involucren en las alianzas o en su seguimiento, comunicando los avances, logros y obstáculos.

El acceso de las personas a los diferentes medios de comunicación e información es heterogéneo en el Paraguay, lo cual deberá ser considerado en cualquier estrategia de comunicación: 82,1% de los hogares tiene TV y 80,5% posee radio, y sólo 9,2% de la población lee periódicos todos los días. La tenencia de computadoras en el hogar es aún muy baja, 11%, y el acceso de la población a Internet es de apenas 11%. Sin embargo existe un relativamente alto acceso a telefonía móvil del 78% (DGEEC, EPH 2002, 2005 y 2007).

En cuanto a los niveles de confianza que inspiran en la gente los medios de comunicación, son razonables: 66,8% de la población confía bastante. Esta confianza es mucho mayor que, por ejemplo, la que se tiene hacia los partidos políticos (17,8%) o el Congreso (17,6%) (CIRD, 2006). Por lo tanto, el acompañamiento de los medios a los procesos de consenso es de fundamental importancia.

La idea de que la corrupción impone un alto costo al crecimiento económico y socava las bases de la estatalidad y la ciudadanía cuenta con una aceptación general.

La corrupción funciona como un impuesto adicional que distorsiona las decisiones económicas, generando competencia desleal y desigualdad de oportunidades.

Necesidades críticas y propuestas de soluciones estructurales

Necesidad: Eliminación de la impunidad y combate a la corrupción

La idea de que la corrupción impone un alto costo al crecimiento económico y socava las bases de la estatalidad y la ciudadanía cuenta con una aceptación general. En términos económicos, la corrupción funciona como un impuesto adicional que distorsiona las decisiones económicas, generando competencia desleal y desigualdad de oportunidades porque no es la actividad, la empresa o la persona más productiva la que tiene buenos resultados económicos, sino la que puede acceder a la red y solventar el costo de la corrupción. En este sentido, la corrupción es un fenómeno que involucra al sector público y al sector privado, pero también a las personas en general cuando éstas aceptan y reproducen la denominada “cultura de la corrupción” por medio de sus propias acciones individuales.

En las actividades públicas, la corrupción reduce los ingresos en el presupuesto, aumenta los costos y disminuye la calidad de la inversión, todo lo cual tiene efectos directos sobre la calidad de vida de las personas. La corrupción y la impunidad atentan contra el estado de derecho

o vigencia de la legalidad, volviendo relativo el valor de la ley, con todos los perjuicios económicos, sociales y políticos que ello implica.

La corrupción afecta a la capacidad del Estado para cumplir con sus fines en la medida en que disminuye su eficacia al reducir los recursos disponibles y desincentivar a la burocracia estatal a que asuma sus responsabilidades; y limita la efectividad del sistema legal al hacer que las regulaciones “se cumplan” o “se dejen de cumplir” de manera discrecional. La ineficacia o debilidad del marco legal conduce finalmente a destruir la credibilidad del Estado como realizador del bien común.

Esta falta de confianza se traduce en una ciudadanía sin incentivos para cumplir con sus obligaciones: pago de tributos, denuncias por actos de corrupción, compromisos comunitarios. Es decir, la corrupción y la impunidad hacen poco confiable al Estado, la gente desconfía y entonces elude lo más que pueda el pago de los impuestos, y al hacerlo impide que el Estado mejore y expanda sus servicios. Constituye un círculo vicioso.

Una de las formas de reconstituir la confianza ciudadana en el Estado y los partidos políticos es una comunicación fluida y transparente con la sociedad, a través de medios como la rendición de cuentas. La democracia exige a los representantes ser responsables de sus actos ante quienes le otorgaron su representación. En realidad, esta rendición de cuentas debe constituirse en una práctica extendida por las organizaciones de una sociedad. En un proceso democrático de rendición de cuentas, la deliberación no sólo permite la socialización y el control de las decisiones y acciones colectivas sino también genera espacios de decisión política y mecanismos de redistribución de los recursos.

La segunda forma de lograr confianza en el Estado es la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública. El compromiso con la ciudadanía debe sustentarse en la satisfacción de sus demandas ajustadas a derecho, con la calidad y oportunidad requeridas, lo cual exige una gestión basada en resultados y una burocracia comprometida con los fines institucionales.

Necesidades críticas y propuestas de soluciones estructurales

Necesidades	Propuestas
Eliminación de la impunidad y reducción substancial de la corrupción	1. Alianza para la despartidización y reforma del Poder Judicial. 2. Alianza para el combate frontal a la corrupción y la impunidad.
Reinvención del Estado para impulsar un desarrollo con equidad	3. Alianza para la profesionalización y modernización de la burocracia. 4. Alianza para el aumento, mejoramiento y seguimiento al gasto social.
Transformación de la política y potenciación ciudadana	5. Alianza para la modernización de los partidos políticos. 6. Alianza para el fortalecimiento de la participación ciudadana.
Crecimiento económico sustentable que beneficie a toda la población	7. Alianza para el impulso de un crecimiento económico de calidad.

Propuesta 1: Alianza para la despartidización y reforma del Poder Judicial.

Es importante destacar, desde un principio, que el marco jurídico, incluso el constitucional, tal cual existe en la actualidad, no impediría iniciar un proceso consistente y ambicioso de reformas hacia una sociedad más equitativa o con mayor justicia social. En este sentido, no es necesario, ni prudente, supeditar los cambios requeridos a un cambio de la Constitución Nacional, sobre todo cuando el país precisamente adolece la vigencia de un estado de derecho, es decir, de incumplimiento de las leyes vigentes. Y esto tiene que ver, fundamentalmente, con el funcionamiento del Poder Judicial. Sin una Justicia independiente y fortalecida, no se podrá avanzar en la constitución efectiva de un estado de derecho.

El punto de partida para la confiabilidad y fortalecimiento del Estado es la vigencia del Estado de derecho. Una de las dimensiones básicas de la nueva estatalidad es que el Estado debe ser capaz de mantener el imperio de la ley. Sin el imperio de la ley, no hay sociedad que pueda considerarse libre, autónoma. En un sistema jurídico eficiente, la impunidad no tiene cabida, las reglas de juego son confiables y predecibles y la confianza en las instituciones aumenta.

El imperio de la ley, al asegurar la eliminación de privilegios y privilegiados, impide la impunidad. La burocracia, las empresas y la gente se comportan ajustando su conducta a la vigencia efectiva de la Ley, no a los simples enunciados jurídicos. De manera que si las personas y las organizaciones, ante hechos de corrupción, u hechos delictivos en general, resultan impunes a pesar de la ley, no hacen sino profundizar el descreimiento hacia las reglas básicas de la convivencia social y hacia el Estado.

La despartidización del Poder Judicial, principiando con la Corte Suprema de Justicia, es un requisito previo para asegurar la independencia frente a los demás poderes del Estado. Con ella debe profundizarse un proceso de mejoramiento del acceso, la transparencia y eficiencia del Poder Judicial; sobre todo acceso

a las poblaciones de menores recursos y transparencia técnica y administrativa.

Estos son los temas básicos que deberán estar presentes en un consenso de reforma del sistema judicial, y los principales actores son los partidos políticos, el Congreso, el Poder Judicial y los gremios profesionales del derecho.

Propuesta 2: Alianza para un combate frontal a la corrupción.

Tanto la corrupción, como su contracara la impunidad que permite su continuidad, son factores claves para la profundización de las desigualdades. Los privilegios extraordinarios o ilegales que la corrupción permite y la impunidad alienta, establecen con claridad castas de ciudadanos que viven al margen de la ley, sustentando en dicha marginalidad el acrecentamiento de su riqueza y protagonismo político y social, lo que a su vez le permite agenciar su impunidad.

La corrupción descalabra cualquier sistema político, económico o social, por bien concebido y diseñado que esté. La reducción de la corrupción fortalece al Estado acercándolo más a la nueva estatalidad, expande la ciudadanía integral y propicia un crecimiento económico de calidad.

Esta situación de privilegio repercute en la posibilidad que tienen los “no privilegiados” de expandir sus capacidades y oportunidades. Por ejemplo, la evasión de impuestos por parte de una empresa tiene por lo menos tres efectos perversos. El primero, puede sacar del “mercado” a las empresas con quienes compete y que sí pagan impuestos. El segundo, debilita la capacidad financiera del Estado de expandir y mejorar los servicios básicos de educación, salud, protección social, etc. Tercero, la institucionalidad se resiente y crece la desconfianza social hacia el Estado, lo cual lo debilita en su capacidad legal de coerción.

Es importante recordar que el amplio espectro de la corrupción incluye la evasión impositiva, coimas, prebendas, clientelismo, nepotismo, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, malversación, entre otros. La corrupción afecta a todos, pero las poblaciones de mayor pobreza son las más vulnerables a sus

El punto de partida para la confiabilidad y fortalecimiento del Estado es la vigencia del Estado de derecho.

Los privilegios extraordinarios o ilegales que la corrupción permite y la impunidad alienta, establecen con claridad castas de ciudadanos que viven al margen de la ley.

efectos, porque la pobreza implica carencias, impotencia y mayor vulnerabilidad a cualquier tipo de abuso o contingencia.

Los requerimientos para una lucha frontal contra la corrupción son varios. Pero básicamente podemos señalar, en este punto, los siguientes: la voluntad y capacidad del Estado de erradicarla y la disposición y capacidad de la ciudadanía de involucrarse efectivamente en el proceso. Igualmente se requieren mecanismos e instancias concretas e institucionalizadas de lucha contra la corrupción.

Todos estos temas deberán formar parte del debate tendiente al consenso para la lucha frontal contra la impunidad y la corrupción. Los actores centrales de la alianza son las organizaciones del sector público, como el Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, e igualmente instancias como el CIS- NI, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (contralorías ciudadanas, Transparencia Paraguaya, etc).

Recuadro 6.3

Lucha contra la corrupción e impunidad, una necesidad impostergable.

La lucha frontal contra la corrupción e impunidad precisa de un Estado capaz de asumir la lucha con posibilidades reales de éxito y una ciudadanía activa en ese mismo sentido:

Para que el Estado sea capaz de luchar contra la corrupción se requiere:

- Fortalecer los órganos de control y fiscalización judiciales y administrativos (Contraloría General de la República, Ministerio Público, Ministerio de Hacienda)
- Simplificar y transparentar los trámites y las gestiones de la ciudadanía en la administración.
- Implementar Códigos de Ética que incluyan medidas punitivas más allá de las sanciones de carácter declarativo y moral.
- Denunciar hechos de corrupción e impunidad.
- Facilitar la denuncia de hechos de corrupción e impunidad y proveer las garantías necesarias a los denunciantes.
- Aplicar las normas disciplinarias y los procedimientos de auditoría y

control interno.

- Establecer adecuados regímenes salariales que desincentiven la corrupción en el funcionariado.
- Promover la transparencia mediante el acceso irrestricto a la información pública.
- Instalar la cultura ética en el servicio civil mediante la transversalización de la ética en la formación y capacitación profesional y laboral.
- Reglamentar los aportes privados y públicos a los partidos políticos.
- Exigir la rendición de cuentas de fondos públicos y privados utilizados por los partidos.
- Promover mecanismos efectivos -y no sólo formales- que permitan las contralorías y acciones anticorrupción de la ciudadanía.

Para que una ciudadanía active en la lucha contra la corrupción e impunidad se requiere:

- Educarla sobre la naturaleza de la corrupción, los tipos, su dinámica, los involucrados y responsables.

- Concienciarla, desde temprana edad, sobre el alcance y efectos sociales y económicos de los actos de corrupción y de la impunidad.
- Educarla sobre sus derechos políticos, civiles, sociales y económicos y la obligación del Estado de asegurar que las personas los ejerzan.
- Capacitarla para exigir y evaluar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y sus funcionarios.
- Estimular su colaboración en las investigaciones, denuncias y seguimientos a los actos de corrupción.
- Promoverla en su capacidad de sanción moral a las personas e instituciones corruptas.
- Estimularla en su criticidad por las designaciones de personas de dudosa honorabilidad e idoneidad nominadas o nombradas para ocupar cargos públicos.
- Fortalecerla en sus organizaciones dedicadas al control de la corrupción, dotando a éstas de los recursos necesarios.

Necesidad: Reinención del Estado para impulsar un desarrollo con equidad

Las características de las desigualdades en el Paraguay, complejas y con una historia que ya lleva cinco siglos, hacen que el Estado asuma un papel relevante en su superación. Es necesario romper con las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales que reproducen las desigualdades e intervenir en las condiciones que garantizan una mayor igualdad en las capacidades y oportunidades. Las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella a raíz de una sola carencia, sino por la combinación de varias. Esta desventaja no siempre tiene origen en las menores condiciones materiales. La discriminación o la negación del otro como parte de la colectividad tienen como consecuencia la “invisibilidad” de ciertos grupos y la ausencia de sus necesidades en las decisiones sociales y políticas.

De la misma forma en que el Estado adquiere relevancia como institución correctora de las “fallas de mercado”, esa relevancia es muy alta cuando se refiere a su función de integrar a la sociedad incluyendo a las poblaciones excluidas. En el primer caso, porque en un contexto de pobreza y desigualdad, los mercados y el sistema de precios no garantizan la eficiencia económica ni el bienestar de la mayoría y, en el segundo, porque el Estado debe garantizar a todas las personas el acceso a bienes y servicios públicos de calidad que les permitan, sin excepciones, ampliar sus capacidades y oportunidades. Igualmente, el Estado cumple una función esencial cuando, por su eficacia y credibilidad, se reviste de la necesaria legitimidad democrática para ejercer los mecanismos legales de coerción como también de persuasión en sus políticas públicas.

El Estado, al ser ineficaz en la prestación de los servicios públicos y al permitir la primacía de intereses particulares sobre el interés general, contribuye de forma sustantiva a crear nuevas desigualdades y a mantener o profundizar las existentes.

Por ello, es necesaria una institucionalidad fuerte –democrática, no autoritaria-, eficaz y

eficiente. A la vez, debe poder diseñar e implementar políticas de manera consistente, ser capaz de incorporar la participación activa de los múltiples actores, manejar los conflictos que surgen de la diversidad, lograr consensos en torno a las prioridades generales o puntuales y disminuir, también, el trato privilegiado que favorece a sectores y actores específicos.

La disminución de las desigualdades requiere un Estado que busque simultáneamente un crecimiento económico de calidad, junto con la reconstrucción del tejido social paraguayo y el impulso a una ciudadanía integral.

Las personas deben considerarse como sujetos de derecho en su relación con el Estado. La potenciación de las personas como sujetos de derecho exige la implementación de políticas inclusivas. Estas políticas deben buscar incorporar a los grupos que presentan mayores desventajas y generar las condiciones para que, en las mismas condiciones que las demás personas de la comunidad, afirmen su especificidad, satisfagan sus necesidades esenciales y amplíen sus capacidades y oportunidades. Las desigualdades observadas en Paraguay, especialmente las socioeconómicas, son incompatibles con el ejercicio de la ciudadanía, por lo cual se requiere un Estado eficaz para crear los mecanismos de acceso universal a los derechos.

Las capacidades y oportunidades sociales que contribuyen a disminuir las desigualdades se generan tanto a partir de políticas sociales como por la vía del empleo y del ingreso. Las políticas económicas que garantizan el acceso a información y a los mercados (trabajo, tierra, crédito) de manera competitiva, la superación de las heterogeneidades productivas regionales, la eliminación del contrabando, el aumento de la productividad, la infraestructura vial y la protección social inciden en los logros sociales.

Igualmente, las políticas educativas, de salud y de provisión de servicios básicos contribuyen a la generación de capital humano, mientras que las iniciativas que disminuyen la discriminación o que fomentan la confianza entre los actores y su capacidad para asociarse favorecen a la generación de capital social y la competitividad sistémica de la economía.

Las personas deben considerarse como sujetos de derecho en su relación con el Estado.

No es razonable, por ineficiente e ineficaz, impulsar reformas organizacionales sin la profesionalización y modernización de la burocracia.

El Estado debe construir una visión clara del desarrollo, establecer sus prioridades en función del cumplimiento de los derechos humanos universales, la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad, y fortalecer sus instituciones para una acción eficaz, eficiente y equitativa.

¿Cómo promover la centralidad del Estado y la construcción de la nueva estatalidad sobre la base del principio de equidad en la gestión?

Propuesta 3: Alianza para la profesionalización y modernización de la burocracia

La nueva estatalidad se basa en un sistema legal eficiente, una burocracia efectiva y una identidad que represente el bien común. Para la construcción de este perfil del Estado se requiere de un marco jurídico apropiado, estructuras organizacionales adecuadas, recursos financieros suficientes y recursos humanos eficientes.

La burocracia ocupa un lugar central en la elaboración e implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y la ciudadanía. De ahí que su buen funcionamiento sea un punto clave en la lucha contra las desigualdades y la pobreza. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos del Estado puede anular los resultados potenciales de estrategias y políticas bien diseñadas, resultar en desperdicio de recursos financieros escasos, permitir prácticas de clientelismo y corrupción y representar un peso excesivo de la burocracia en el presupuesto público.

Una burocracia efectiva depende, en gran medida, de un servicio civil profesional y moderno. Su gestión es por resultados y se constituye y desarrolla dentro de un sistema meritocrático (educación, compromiso, productividad, resultados). El sistema meritocrático es aplicado desde la misma selección de funcionarios. Garantiza el acceso y la promoción en el empleo público a través de mecanismos competitivos, exige la neutralidad política y la despartidización de la burocracia, premia la responsabilidad y la eficiencia, y disminuye las prácticas clientelistas en el ingreso, permanencia y promoción en la burocracia. Este sistema

deberá aplicarse en el marco de una carrera del servicio civil que deberá ser impulsada.

Es decir, el sistema permite que cualquier ciudadano o ciudadana pueda integrarse y desarrollarse en la burocracia sin ninguna discriminación más que por su propio mérito. Este sistema tiene como objetivo, además de igualar las oportunidades de la ciudadanía, que los cargos y empleos públicos no dependan de la lealtad partidaria o personal, lo cual a su vez genera ineficacia e ineficiencia y deslegitimación política, ya que los incentivos no dependen de los resultados del ejercicio de la función, sino de los vínculos entre el funcionario o funcionaria y el político que lo patrocina.

Un servicio civil profesional y moderno, en el marco de un sistema meritocrático, contribuye a la reducción de las desigualdades. Porque se ocupa de que las políticas públicas tengan impacto efectivo en la ciudadanía, antepone los objetivos institucionales por sobre los de grupos particulares, genera incentivos para institucionalizar las políticas y permite la existencia de políticas de Estado. Las políticas de largo plazo y los cambios estructurales son más factibles cuando las acciones del funcionario público trascienden los objetivos de corto plazo. La reducción de las desigualdades exige políticas y estrategias continuas, sistemáticas e integrales. Por lo tanto, en condiciones de arbitrariedad y discrecionalidad, es poco probable que estas condiciones se cumplan.

No es razonable, por ineficiente e ineficaz, impulsar reformas organizacionales sin la profesionalización y modernización de la burocracia. Para este efecto, dos medidas son fundamentales: la recalificación y recertificación de la burocracia, por una parte, y la implementación de instrumentos gerenciales y el mejoramiento del desempeño, por la otra. Ambas medidas son altamente relevantes porque afecta a toda la masa burocrática existente. La profesionalización y modernización del servicio civil implica construir un aparato estatal capaz de dar respuestas a la cada vez más diversa y compleja sociedad, con un liderazgo estratégico en la construcción de las políticas y en el manejo de los recursos humanos y un sistema de normas y reglas que garanticen la ética profesional,

efectividad en el trabajo, la transparencia y la rendición de cuentas.

La profesionalización y modernización de la burocracia debe darse en condiciones laborales competitivas con el sector privado, con el propósito de consolidar, por medio de salarios e incentivos adecuados, una estructura estable, altamente profesional, comprometida y eficiente.

El principal y más urgente desafío de la alianza es destrabar los obstáculos que impiden la implementación de la legislación vigente sobre el funcionariado, sin excluir a necesarios cambios institucionales. Es igualmente de fundamental importancia el potenciar la capacidad del servicio civil para operar sobre la base del principio de equidad y para reconocer a las personas como sujetos portadores de derecho.

La alianza debe convocar fundamentalmente a los trabajadores públicos organizados, las organizaciones del Poder Ejecutivo, principalmente el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaría de la Función Pública, el Congreso, los partidos políticos, los medios de prensa y la sociedad civil en su carácter de portadora de derechos y demandante de servicios.

Propuesta 4: Alianza para el aumento, mejoramiento y seguimiento del gasto social

El reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía debe materializarse en una inversión social que garantice el uso individual y colectivo de los servicios públicos, como los de educación, salud, vivienda, servicios básicos y protección social. La inversión social constituye una de las bases para una sociedad más cohesionada e igualitaria y la condición indispensable para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), siempre y cuando respondan a políticas sociales regidas por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

El principio de universalidad garantiza que toda la ciudadanía reciba los bienes y servicios esenciales para lograr capacidades que le permitan incorporarse en condiciones de igualdad a la vida económica, social y política. La universalidad es compatible con la priorización y

focalización de la inversión social, en razón de la escasez de los recursos y las mayores necesidades de determinados grupos poblacionales. La equidad implica crear las condiciones adecuadas para que la universalización sea posible por medio de la discriminación positiva.

La solidaridad significa la protección social brindada por el Estado de acuerdo con su capacidad económica en beneficio de las poblaciones más pobres y vulnerables. Esto no sólo requeriría ingente cantidad de recursos públicos, sino también la necesidad de priorizar y focalizar la inversión social y facilitar mecanismos que faciliten e incentiven el acceso a los servicios públicos por parte de los sectores excluidos.

La eficiencia es una condición fundamental, sobre todo para países de escasos recursos como Paraguay, en donde la presión tributaria y los ingresos de la población son bajos. La escasa cobertura en varios de los servicios y la universalización de las prestaciones exigen un aumento considerable en la inversión social.

El seguimiento a la calidad de la inversión implica contar con un sistema efectivo de monitoreo y evaluación que incluya una amplia participación de la sociedad civil. Y antes, precisa de un sistema estadístico con datos confiables, consistentes y oportunos. Para este último propósito se requiere el establecimiento de un sistema estadístico nacional con su respectivo instituto nacional de estadísticas, como órgano rector del sistema, que comprenda, además de las estadísticas de fuentes de encuestas y censos, las estadísticas sectoriales del Estado de otras fuentes.

Igualmente se requiere de una institucionalidad que permita la coordinación de políticas, programas y proyectos a favor de las poblaciones más vulnerables, y el uso óptimo de los recursos humanos y financieros. Esta renovada institucionalidad incluiría la reorganización o consolidación de las instituciones que atienden a las poblaciones más vulnerables, en una única institución, la que deberá trabajar estrechamente con los Ministerios de Educación y Cultura y de Salud Pública y Bienestar Social. En efecto, más de una docena de instancias públicas, entre Secretarías de la Presidencia,

La inversión social constituye una de las bases para una sociedad más cohesionada e igualitaria y la condición indispensable para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Una alianza para incrementar la inversión social construida sobre la base de límites estrechos de financiamiento no es razonable.

Viceministerios y Direcciones Generales se ocupan, sin coordinación, con superposición de poblaciones meta, limitados presupuestos e impacto y estructuras administrativas propias, a la atención de las poblaciones en pobreza extrema, la niñez, la juventud, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, las poblaciones indígenas, emigrantes, víctimas de desastres naturales, entre otros.

El presupuesto público es el principal instrumento de la política fiscal para lograr una mejor distribución y mayor equidad en las políticas públicas. Como el aumento de la inversión social depende de los ingresos, es importante que el consenso incluya los acuerdos básicos para asegurar el financiamiento de la inversión social, es decir, considere el lado de los ingresos del presupuesto público.

En este sentido, debe garantizarse la progresividad de la estructura tributaria y un incremento gradual y justificado de la presión tributaria -actualmente una de las más bajas de América Latina-. Este incremento debe concretarse fundamentalmente con la disminución de los niveles de evasión, con tasas máximas más elevadas y la entrada en vigencia y una mayor progresividad del impuesto a la renta personal, con el establecimiento de niveles impositivos que desalienten la tenencia improductiva de la tierra rural, y con la imposición tributaria al sector agrícola empresarial.

Una alianza para incrementar la inversión social construida sobre la base de límites estrechos de financiamiento no es razonable. Y esperar que el consenso para una mayor inversión social esté supeditado a un consenso absoluto sobre las reformas impositivas que hagan posible ese incremento, tampoco es razonable.

Es aquí donde el Estado debe aplicar su poder coercitivo en beneficio de los derechos humanos de la mayoría de la población. Tampoco son razonables estos consensos sin el compromiso y acciones concretas del Estado para mejorar la eficiencia del uso de los recursos. Para que ambos sean posibles se requiere de un Estado fortalecido en su gestión, tal como se expresa en la primera recomendación.

Las definiciones fundamentales de este consenso deberán incluir: metas de prioridad fiscal y participación presupuestaria de la inversión social, metas sobre la base mínima que constituyen los ODM, criterios básicos para la priorización de los recursos destinados al sector social, instancias para la coordinación de trabajos entre el Ministerio de Hacienda y las Comisiones de Presupuesto del Congreso, relación gasto corriente y de capital, mecanismos de seguimiento a la calidad de la inversión, reformas mínimas para mejorar la ejecución de las inversiones en las poblaciones más vulnerables, sistemas de información pública y entre poderes del Estado para el seguimiento a la elaboración y ejecución del presupuesto público, mecanismos de protección de los fondos destinados a los programas socialmente más sensibles, orientación de los royalties de las hidroeléctricas hacia el sector social.

Los principales actores involucrados son el Gabinete Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, las Comisiones de Presupuesto del Congreso, las bancadas parlamentarias de los partidos políticos, los medios de prensa y las organizaciones sociales, sobre todo aquellas involucradas en actividades de contraloría a la gestión pública y de seguimiento al presupuesto público.

Necesidad: Transformación de la política y potenciación ciudadana

Los cambios requeridos para las reformas estructurales que hagan al Estado ganar en eficacia, eficiencia y representatividad de los intereses colectivos, exigen un sistema políti-

co acorde con la democracia de ciudadanos y ciudadanas. Este sistema, a su vez, exige la presencia de partidos políticos modernos. El renacer de la credibilidad y utilidad de los partidos depende de su capacidad de transformarse y responder a las necesidades y expectativas de la gente. Dos desafíos centrales para una efecti-

va transformación de la política son la urgente substitución de la lógica clientelar del Estado y los partidos, y la recuperación de liderazgos políticos genuinos por sobre los operadores políticos.

La ciudadanía, en su escasa y distorsionada práctica política, considera a la persona que gana una elección como el intérprete de las necesidades nacionales y el principal responsable del destino del país. El resultado de esta cultura ciudadana es la existencia de gobernantes que asumen sus funciones bajo la creencia de un poder casi ilimitado y con capacidades para constituirse, a menudo, en el principal definidor de los intereses nacionales.

La cultura política dominante hace que, cuando los gobernantes y partidos políticos no logran satisfacer las demandas de la sociedad, la desconfianza y la frustración se convierten en un rechazo a la democracia y a la política. Esta cultura sigue vigente a pesar de los años que han transcurrido desde la caída del gobierno autoritario (1989).

Por ello, es necesario construir las bases sociales de la democracia y demostrar a la ciudadanía su función social, es decir, su capacidad para transformar las estructuras que definen y consolidan las desigualdades. Es fundamental definir un nuevo proyecto que incorpore a la ciudadanía y el sentido colectivo, que revalorice al ciudadano y a la ciudadana como sujetos y actores fundamentales de la política y la democracia.

Las libertades políticas y la democracia como régimen de gobierno y estilo de vida son determinantes en la reducción de las desigualdades. En primer lugar, porque una de las capacidades esenciales del ser humano es la participación política y social. Su expansión debe ser un fin en sí mismo. En segundo lugar, porque esta participación también es un medio ya que mejora las posibilidades de las personas para expresar y defender sus demandas económicas, sociales, políticas y culturales para señalar a los gobiernos cuáles son sus prioridades y necesidades. En este sentido, la legitimidad del régimen democrático es la principal fuente de poder que tienen los pobres, por medio de su participación, para revertir su condición de pobreza e integrarse a la sociedad de una forma más plena.

Propuesta 5: Alianza para la modernización de los partidos políticos

Los partidos políticos deben constituirse en uno de los mecanismos para el ejercicio de la democracia y en el principal vínculo de la sociedad con la política y el Estado. Los partidos políticos contribuyen a darle forma y legitimidad a la democracia. Representan intereses y agregan demandas, pero también están obligados a la educación política y formación ética. Deben, igualmente, estar comprometidos en la formación técnica y gerencial de sus miembros; todo esto para que puedan ejercer cargos públicos con idoneidad y probidad. En otras palabras, dado que existe un vaciamiento de la política, los partidos deben ser capaces de cargarla de contenido, poniendo en la agenda pública los temas que realmente interesan a las personas. La sociedad valorizará la política y la democracia, y por esa vía a los partidos políticos, en la medida en que cumplan con estos objetivos eficazmente y bajo las reglas democráticas.

En tanto instituciones que vinculan la sociedad con el Estado, los partidos políticos deben organizarse y funcionar democráticamente, de manera tal que su función expresiva y representativa de la ciudadanía se manifieste de manera efectiva. El funcionamiento interno de los partidos debe garantizar el pluralismo, la igualdad de oportunidades de las corrientes internas y de hombres, mujeres y jóvenes, el respeto a los derechos de los afiliados, la implementación de mecanismos transparentes de competencia y la existencia de instrumentos y garantías de control que velen por estas garantías.

La reconstrucción de la confianza en la democracia, la política y en los partidos requiere disminuir la corrupción y la impunidad, el clientelismo y el tráfico de influencias que se ejerce desde los propios partidos y movimientos políticos y que permea al Estado. La efectiva participación política de la mujer facilitará la reconstrucción de esta confianza. El financiamiento político, entendido como el dinero utilizado para sustentar los gastos de campañas electorales y el funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos constituye, también, un tema de gran relevancia para avanzar en este sentido.

El renacer de la credibilidad y utilidad de los partidos depende de su capacidad de transformarse y responder a las necesidades y expectativas de la gente.

La democracia es una búsqueda permanente de consenso y es el gobierno mediante el diálogo.

La discusión debe fundamentarse en la necesidad de garantizar el cumplimiento de las funciones de estas instituciones, en el marco de la transparencia y rendición de cuentas, así como de sentar las bases que garanticen la igualdad de oportunidades entre los partidos y movimientos sociales que busquen competir electoralmente.

La democracia es una búsqueda permanente de consenso y es el gobierno mediante el diálogo. Se consolida en base a una ciudadanía dotada de autonomía y libertad de elección, por una parte, y la existencia de la información necesaria para la argumentación y el debate, por la otra.

En estas condiciones, la igualdad de oportunidades para generar, intercambiar, publicitar y socializar la información y las opciones político-partidarias existentes es una condición indispensable de la democracia. Cabe evaluar si el sistema de distribución de fondos de acuerdo al criterio de “representatividad” es el más idóneo para garantizar una auténtica competencia. El aporte estatal debe tener como principal objetivo la educación cívica e igualdad de oportunidades.

Los aportes privados también deben ser considerados en este debate, dada su relación con el clientelismo al interior de los partidos y la probable influencia de grupos de financistas de campañas electorales sobre quienes ejercen el poder. Estos aportes se producen por lo general en el marco de relaciones personales con los candidatos o su círculo más cercano que representan intereses socioeconómicos particulares y al margen de la estructura formal partidaria, lo que disminuye las posibilidades de transparencia y control por parte de las autoridades competentes y de los propios afiliados. El financiamiento privado, de hecho disminuye la democracia interna, debido a los recursos asimétricos con que cuentan algunas facciones. Este tipo de financiamiento no es producto del altruismo o de la solidaridad, en particular cuando proviene de personas vinculadas a empresas con intereses económicos en eventuales actos de gobierno.

Otros mecanismos irregulares de financiamiento deben ser visibilizados y erradicados,

tales como los empleos públicos asignados a correligionarios que no cuentan con las credenciales (capacidad e idoneidad) adecuadas para ocupar el cargo. La modernización del servicio civil contribuirá de manera sustancial a reducir el impacto de este mecanismo como forma de financiamiento político. La eliminación de relaciones clientelistas al interior de estas instituciones debe ser considerada como un paso ineludible para mejorar la calidad de la democracia en Paraguay.

El marco normativo e institucional del financiamiento político debe regular el financiamiento público y privado de las campañas electorales y del funcionamiento ordinario de los partidos y movimientos, los límites a los gastos electorales y a las donaciones privadas y el tipo de donante, los responsables del control, la publicidad de los balances y presupuestos y el carácter público de esta información. Es imprescindible, en este sentido, la independencia política, la capacidad técnica y los recursos disponibles de las instituciones involucradas en el control del financiamiento político.

En el contexto de una alianza para la modernización de los partidos políticos, en el que la transparencia de la fuente y el uso de los recursos financieros son esenciales, todos estos temas deben estar en la agenda del debate, y los partidos, conjuntamente con la sociedad civil, son los protagonistas centrales de esta alianza. Nuevamente, el papel que pueden desarrollar los medios de prensa en esta alianza es fundamental.

Propuesta 6: Alianza para el fortalecimiento de la participación ciudadana

No es posible una democracia fuerte con una ciudadanía débil, con una ciudadanía cuyos miembros no se consideran a sí mismos como sujetos de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Sin una ciudadanía contralora de la gestión pública, la lucha contra la impunidad y la corrupción se torna difícil, lo mismo que una gestión eficiente del Estado.

En un sistema democrático no es saludable para el propio sistema que la ciudadanía se abs-

tenga de participar en las decisiones públicas. La falta de participación produce una ciudadanía anémica. La participación de la gente puede darse, fundamentalmente, a través de dos vías. La primera está dada por los espacios de deliberación y representación política; la segunda, por las organizaciones que pueden conformarse desde la propia ciudadanía. Ambas vías deben ser objeto de atención en Paraguay.

Por un lado, es necesario fortalecer las instituciones políticas y crear nuevos mecanismos de representación y deliberación a fin de que la ciudadanía cuente con los espacios adecuados para presentar sus demandas e intereses y que los mismos se incorporen al debate público y al proceso de construcción de consensos. La participación es clave, y con ella se debe potenciar la asociatividad, la organización y la conformación de redes cuya eficacia puede dar un protagonismo central a la ciudadanía en la determinación e implementación de decisiones públicas, sean políticas o burocráticas (sociales, económicas y culturales). Todos estos elementos permitirán avanzar en la construcción y ampliación del capital social.

Por otro lado, es central el impulso a las organizaciones sociales, ONGs, cooperativas y otras iniciativas que permiten a la ciudadanía definir sus necesidades y demandas, incluirlas en el debate y la agenda pública y exigir las medidas para satisfacerlas. La función social de estas organizaciones adquiere especial relevancia cuando el Estado acepta la diversidad como una característica constitutiva y enriquecedora de la sociedad. La participación social es un mecanismo de los grupos de autoafirmarse constantemente, así como de mantener y reafirmar su identidad cultural.

Pero el objetivo de estas instituciones no se reduce al establecimiento de los canales para lograr reivindicaciones propias del grupo. En democracia, la fiscalización del poder y la exigencia de responsabilidad a los gobernantes son indispensables. La disminución de los niveles de corrupción, del abuso del poder y de la influencia de grupos privilegiados depende también de que la sociedad se organice y ejerza su influencia.

La profundización de la democracia favorecerá en particular a los grupos y personas históricamente excluidos porque amplía sus opciones políticas, favorece el tener voz en las decisiones que les afectan y reduce la influencia de grupos con poder económico. Pero para ello, ciudadanos y ciudadanas deben disfrutar sus derechos económicos, sociales y culturales y tener garantizados sus derechos civiles y políticos. La libertad de prensa y el acceso a la información pública constituyen otras condiciones que garantizan la influencia y el control de la gestión pública.

Los medios de información libres constituyen un espacio donde los diferentes grupos sociales pueden tener voz y participar en el debate con sus propios puntos de vista; son agentes de movilización que facilitan y encauzan la participación y contribuyen a aumentar la transparencia proporcionando información relevante a la ciudadanía.

Un recurso que no suele ser considerado como obstáculo para la participación es el tiempo disponible. La baja participación de las mujeres está relacionada en muchos casos con la escasa disponibilidad de tiempo debido a sus responsabilidades laborales y familiares. Por lo tanto, para que ellas participen en condiciones de igualdad es necesario que la sociedad y el Estado asuman que dichas responsabilidades no son exclusivamente femeninas y, por lo tanto, requieren ser mejor distribuidas entre hombres y mujeres.

Uno de los primeros pasos y objetivos de la alianza es, a partir de lo expuesto, construir una agenda de temas prioritarios, entre los que debería figurar una ley que promueva la participación ciudadana efectiva en los distintos niveles en cuanto a su relación con el Estado. Es decir, fundamentalmente debería promover y regular la participación ciudadana en su relación con los gobiernos municipales, departamentales y nacional y con los tres poderes del Estado.

Los actores principales en esta alianza son las organizaciones de la sociedad civil, las ONGs, las universidades, los medios de prensa, los partidos políticos, los poderes del Estado y los distintos niveles de gobierno.

Es central el impulso a las organizaciones sociales, ONGs, cooperativas y otras iniciativas que permiten a la ciudadanía definir sus necesidades y demandas, incluirlas en el debate y la agenda pública y exigir las medidas para satisfacerlas.

Un crecimiento económico de calidad constituye uno de los pilares de la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Necesidad: Crecimiento económico sustentable que beneficie a toda la población

La reducción de las desigualdades requiere eficiencia en el uso de los recursos disponibles en la sociedad, así como equidad en la distribución de los mismos. Esta combinación de eficiencia social con equidad exige el buen funcionamiento de los mercados y del Estado. Sin embargo, tanto el buen funcionamiento del mercado como la implementación de políticas que disminuyan las desigualdades y lleven al país por la senda del Desarrollo Humano exigen un Estado capaz de regular y llevar a cabo eficazmente el proceso de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, pasando por la implementación de las políticas, programas y proyectos. También se requiere de un sector privado que comprenda y promueva, intencionalmente, emprendimientos empresariales que integren a las poblaciones más pobres y sean ambientalmente sustentables.

En tal sentido, la buena gestión pública se inicia con el adecuado conocimiento de la realidad y la claridad de objetivos a corto y, sobre todo, largo plazo. Esto exige contar con un plan de desarrollo con equidad socialmente construido. En la medida en que se comprenda cabalmente adónde se quiere llegar y los recursos con que se cuentan, será posible establecer una trayectoria que visualice las responsabilidades y funciones de cada uno de los actores sociales y económicos así como de las instituciones –formales e informales– que serán requeridas para ello.

El Estado debe empezar por entender el sistema económico nacional y su inclusión en la dinámica internacional. La comprensión de la dinámica interna de producción, de los sectores y ramas económicas que propiciarían un crecimiento económico inclusivo y sustentable, de los obstáculos que impiden el acceso a los recursos productivos y el funcionamiento eficiente de los mercados y de los bienes públicos que deberá proveer el Estado constituyen las bases de una buena gestión económica.

El Estado precisa aumentar su capacidad para aplicar las políticas y hacer cumplir la ley.

El poder de implementar las políticas disminuye si no existe la capacidad de enjuiciar, juzgar y sancionar a quienes no cumplen con las normas y regulaciones. Un sistema judicial débil y costoso brinda protección a los poderosos y deja de lado a los grupos vulnerables y excluidos.

La reducción de las desigualdades exige una especial atención a la formación del capital humano por medio de la educación y la salud, y el establecimiento de políticas de protección y compensación a favor de los grupos más pobres y vulnerables. Sin estos recursos difícilmente podrán sentarse las bases para el logro de una mayor igualdad de oportunidades en el ámbito económico.

Propuesta 7: Alianza para impulsar un crecimiento económico de calidad

Un crecimiento económico de calidad constituye uno de los pilares de la reducción de la pobreza y las desigualdades, ya que genera empleo, distribuye equitativamente los beneficios económicos y preserva las oportunidades de las generaciones futuras. Por eso, sus características y beneficios deben ser comprendidos y promovidos por los sectores público y privado y las organizaciones sociales.

El empleo otorga a las personas la oportunidad de utilizar sus capacidades y obtener un ingreso, lo cual a su vez le permite ampliar su gama de opciones. La participación en la vida económica también proporciona a las personas una base de autoestima y dignidad social, así como mejores condiciones para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y culturales. A las mujeres, en particular, les permite además tener mayor autonomía y capacidad para negociar al interior de la familia.

De esta manera, un empleo de calidad o decente constituye un instrumento clave para que las personas mantengan vínculos con la sociedad, generando sentimientos y actos de cooperación y solidaridad. Esta dinámica sociopolítica, a su vez, tiene efectos en la actividad económica. En efecto, el acceso a instituciones representativas y la apertura y participación política se relacionan positivamente con el dinamismo económico, construyendo así el

círculo virtuoso democratización-integración social-crecimiento económico.

El acceso más equitativo a los recursos económicos como el conocimiento, el crédito, la tierra, la asistencia técnica y la tecnología son condiciones necesarias para la disminución de las desigualdades, además de la implementación de políticas sectoriales que incentiven la expansión de las ramas de producción de mayor absorción de mano de obra. En efecto, un importante requisito para la inserción de las poblaciones más pobres al sistema productivo, de manera a promover un crecimiento de calidad, constituye el promover las condiciones para la efectiva entrada de los mismos al sistema, por ejemplo, mediante la titulación de sus tierras, el acceso a los servicios de extensión rural, la disponibilidad de créditos accesibles para las micro, pequeñas y medianas empresas, etc.

El acceso a la tierra y al conocimiento necesario para aumentar su productividad no debe perderse de vista atendiendo a la gran proporción de la población rural. Una reforma tributaria que favorezca la progresividad y que desincentive la tenencia de tierra improductiva es uno de los mecanismos posibles para liberar extensiones de tierra hacia quienes la quieran producir. Una educación pública pertinente y de calidad, así como un incremento de la cobertura del nivel técnico generarán el capital humano necesario para que se amplíen las opciones de las poblaciones hoy pobres y excluidas.

La inversión en infraestructura es una condición previa no sólo para el establecimiento de grandes empresas generadoras de empleo, sino también el impulso a los emprendimientos locales, de la pequeña agricultura y de las cooperativas. Por ende, la infraestructura, sobre todo rural, como la red vial, abastecimiento de agua, energía eléctrica y las telecomunicaciones, debe estar al servicio de todos y especialmente de los pobres, de manera a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y producción.

El crecimiento económico de calidad está necesariamente comprometido con la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, financiera y cultural. Las posibilidades de bienestar de las generaciones futuras dependerán de la

continuidad de los recursos naturales que permitieron los avances presentes.

Este proceso de expansión económica busca la incorporación de avances tecnológicos y el incremento de la productividad respetando la diversidad cultural. El crecimiento económico debe contribuir a la supervivencia y desarrollo de los grupos culturales diferentes, como los indígenas, y a generar oportunidades de elección dando lugar a que los intereses económicos particulares se vean satisfechos, como los de las mujeres, la juventud, las personas adultas mayores y aquellas con discapacidad.

Más allá de las cuestiones relativas a la sostenibilidad cultural y ambiental, es importante recalcar que el bienestar presente no debe generar cargas pesadas a las generaciones futuras derivadas de las deudas financieras internas o externas. Hay que tener en cuenta que quienes van a financiar dichos pagos con su esfuerzo, probablemente no participaron en las decisiones que dieron lugar a esos compromisos y, en el peor de los casos, tampoco se beneficiaron con los mismos.

Todos estos aspectos deberán formar parte de la construcción del consenso para un crecimiento económico de calidad. Éste considera, en primer lugar, el fortalecimiento del Estado en su capacidad de impulsar este crecimiento y la implementación de un plan de desarrollo con equidad, de largo plazo. El plan debe constituirse en política de estado y ser elaborado de forma participativa, socializado a nivel nacional y promovido por todos los niveles de Gobierno y sectores empresariales. El contenido del consenso podrá ser creciente, empezando por las poblaciones más pobres o en condiciones más críticas del sector agrícola o industrial en cuanto a empleo e ingresos, por ejemplo, potenciando la implementación de cadenas productivas con mercados internacionales, empleadoras de mano de obra poco calificada, diversificando la producción y substituyendo el algodón por otros productos apropiados para el sector campesino pero que no requieren subsidios.

Los actores principales de esta alianza son el Equipo Económico de la Presidencia de la República; las instituciones públicas ligadas a la producción, la industria, el comercio, la plani-

La inversión en infraestructura es una condición previa no sólo para el establecimiento de grandes empresas generadoras de empleo, sino también el impulso a los emprendimientos locales, de la pequeña agricultura y de las cooperativas.

ficación y el empleo; las universidades y centros de investigación; el sector privado, campesino y de los trabajadores. Los medios de prensa, sobre

todo desde el análisis y la difusión especializada, constituyen un actor de suma relevancia.

Recomendaciones de política como insumos para las alianzas

Las propuestas que siguen - y que se inscriben dentro de las ya presentadas - son producto de una construcción colectiva realizada a partir de varios estudios específicos, como también de una numerosa cantidad de eventos, reuniones y consultas que dieron forma y proyección, primero al análisis de la realidad paraguaya, y más tarde a una serie de propuestas para reducir las desigualdades.

Ante la cantidad y riqueza de sugerencias, fue necesario sistematizarlas y priorizarlas de forma que se enuncien aquellas que son imprescindibles o aquellas que tengan un mayor impacto en la reducción de las diversas desigualdades analizadas en el Informe. Si bien es cierto que muchas de ellas pueden no parecer novedosas, su orientación concreta para reducir las desigualdades le dan especificidad y originalidad. Además, es necesario explicitar todas estas sugerencias para evitar que, por su ausencia en el Informe, sean interpretadas como innecesarias.

Como se ha señalado, la efectiva y eficiente implementación de muchas de estas recomendaciones dependerá de la realización de los consensos específicos identificados y la concreción del contenido de dichos consensos. Al mismo tiempo, este conjunto de recomendaciones constituye un insumo fundamental para estos procesos de consenso, junto con otros materiales que el PNUD ha producido, fundamentalmente, aquellos relacionados con la calidad del crecimiento, la expansión de la ciudadanía integral y la nueva estatalidad.

Sin embargo, no todas las sugerencias sistematizadas en esta sección dependen de alianzas y consensos; varias simplemente dependen de la voluntad política y burocrática de implementarlas.

Si bien las recomendaciones son un producto de una diversidad de fuentes, la identificación, pertinencia y priorización de las

mismas fue una labor realizada estrechamente con las trece mesas temáticas de diálogo: educación, salud, macroeconomía, crecimiento económico, desarrollo productivo, seguridad e identidad, justicia, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, niñez y adolescencia, juventud y género.

Las mesas de diálogo involucraron a 263 personas, todas ellas autoridades y técnicas en los diversos temas que fueron abordados desde la perspectiva de la desigualdad. Estas personas son representativas del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Las recomendaciones también son el resultado, en general, de las opiniones y preocupaciones señaladas por los miembros de los Comités Consultivos. En efecto, se establecieron dos Comités, uno con el sector público y partidos políticos, y otro con el sector privado y la sociedad civil. Ambos congregaron, juntos, a 34 personas altamente representativas de los diversos sectores.

Asimismo, estas recomendaciones responden y reflejan las visiones, preocupaciones y anhelos de, por una parte, 15 grupos focales aplicados a nivel nacional, que involucraron a aproximadamente 100 personas; y por la otra, los numerosos talleres departamentales realizados a nivel local, en los que participaron más de 500 representantes de gobernaciones, municipalidades, organizaciones sociales locales, profesionales, académicos y empresarios.

Finalmente, las recomendaciones son consecuentes con la percepción de la población en general con relación a la situación de desigualdad existente, el funcionamiento del Estado, el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos y la calidad del crecimiento económico. La encuesta aplicada a 2.500 personas a nivel nacional también recoge esta percepción que justifica las sugerencias aquí expuestas.

Seguridad ciudadana:

Principales orientaciones para una seguridad ciudadana sin exclusiones:

Orientaciones generales

1. Transición del concepto de seguridad de Estado hacia el concepto de seguridad pública ciudadana, con el pertinente debate público.
2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y coordinación entre las organizaciones encargadas de regir la política de seguridad pública ciudadana.
3. Utilización del contingente policial para la seguridad pública, no la privada, salvo en los casos previstos por los reglamentos.

Participación ciudadana y grupos vulnerables

4. Promoción de un debate nacional sobre el rol de la ciudadanía en la seguridad.
5. Énfasis en la prestación de servicios de seguridad a los grupos pobres y vulnerables, con órganos de seguridad capaces de tratar estos temas (indígenas, niñez).
6. Promoción del respeto a la imagen, privacidad e intimidad de las víctimas de violencia en los medios de prensa.

Utilización de recursos

7. Creación de un sistema de estadística e información pública para el diseño e implementación de las políticas de seguridad.
8. Uso del presupuesto como herramienta de planificación estratégica para la seguridad.

Registro público:

Principales orientaciones para la universalización del registro público de las personas

1. Continuidad de mecanismos y condiciones, y fortalecimiento institucional y de coordinación, que faciliten el registro de nacimiento en los registros civiles, de las poblaciones más pobres y/o vulnerables, especialmente desde temprana edad.
2. Efectividad en la expedición gratuita de cédulas de identidad para las poblaciones en situación de extrema pobreza y grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad y a temprana edad.
3. Ampliación de los servicios móviles de identificación en las zonas rurales alejadas.
4. Expedición de otros documentos de identificación y antecedentes con costos diferenciales.

Participación ciudadana:

Principales orientaciones para la participación política y civil sin exclusiones

1. Promoción del asociacionismo comunitario, civil y gremial, con énfasis en las comunidades pobres o con escasa tradición de participación.
2. Debate público y participativo de una ley que promueva y regule la participación ciudadana.
3. Concienciación, especialmente de las poblaciones jóvenes, sobre la democracia ciudadana como elemento básico de transformación social.
4. Promoción del debate político en las universidades y otras instancias de organizaciones juveniles.
5. Capacitación cívico-política de las organizaciones de base sociales, gremiales y partidarias.
6. Fortalecimiento del sistema político de partidos, sobre la base de la difusión masiva de la concepción de la democracia de ciudadanos y ciudadanas.
7. Fomento del ejercicio del voto y la competencia por cargos electivos, entre las poblaciones pobres, las personas jóvenes y las mujeres.

Justicia:

Principales orientaciones para un sistema de justicia más inclusivo

1. Implementación de una estrategia amplia de concienciación de la ciudadanía sobre sus derechos y deberes fundamentales, con énfasis en las poblaciones más pobres y/o en grupos vulnerables.
2. Expansión y fortalecimiento de los Juzgados de Paz.
3. Expansión y fortalecimiento de las Defensorías, Públicas y del Pueblo.
4. Creación de instancias locales de mediación y arbitraje que reduzcan la necesidad de recurrir a los procesos judiciales.
5. Fortalecimiento de la acción pública en la acción penal privada.

Educación:

Principales orientaciones para una política educativa que reduzca desigualdades

Oportunidades

1. Implementación de acciones que contribuyan a la igualdad de oportunidades en la asistencia, retención y calidad de la educación en las poblaciones pobres e indígenas: alimentación escolar continua, refuerzo escolar, becas, transferencias condicionadas, material didáctico, bibliotecas, nuevas tecnologías, entre otras.
2. Obligatoriedad de la educación media y mejoramiento de su calidad para favorecer la inserción laboral de la juventud.
3. Fortalecimiento de la educación permanente para lograr la erradicación del analfabetismo.

Calidad

4. Implementación de estándares de calidad: promoción, logros educativos, docentes con especialización (tercer ciclo, educación indígena y bilingüe).
5. Mejoramiento de las currícula y de su implementación, así como de métodos alternativos de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles educativos (educación escolar básica, educación media, educación técnica y formación profesional, formación docente).
6. Capacitación a los actores involucrados en la educación: docentes, directivos, padres y madres.

Gestión

7. Promoción del modelo de gestión por resultados en todos los planes y programas educativos.
8. Disminución de los indicadores de “ineficiencia”: sobre-edad, repitencia, entre otros.
9. Fomento de las mesas de concertación y de la rendición de cuentas.
10. Aprobación de nuevas políticas y del plan estratégico de la formación técnica que incluya procesos de certificación de competencias.
11. Consenso y aprobación de una nueva ley de educación superior.
12. Reorganización del subsistema de educación superior como parte integrante del sistema de educación nacional.
13. Creación de mecanismos de financiamiento de la educación superior que garanticen igualdad en el acceso y en la permanencia de las personas en ella.

Comunidad

14. Creación de espacios de participación para la toma de decisiones centradas en el mejoramiento de los procesos y resultados del aprendizaje. Promoción de las cooperadoras escolares, de los consejos de grado y de los centros de estudiantes, especialmente en las zonas de mayor pobreza.
15. Potenciar la concienciación de las familias y la comunidad sobre la importancia de la educación como salida de la pobreza.

Salud y protección social:

Principales orientaciones para el mejoramiento de los servicios de salud pública y protección social

Sistema de salud pública

1. Implementación de un Sistema Nacional de Salud, que incluya un programa nacional de atención integral a la primera infancia por lo menos con los siguientes componentes: alimentación, nutrición, salud, educación e identificación.
2. Extensión de la cobertura del modelo de atención integral de salud.
3. Creación de los Consejos locales de Salud, con énfasis en las zonas de mayor pobreza.
4. Instalación de un sistema de acceso universal y gratuito a un paquete básico de servicios de salud, que incluya los servicios de salud reproductiva y atención materno-infantil para poblaciones de escasos recursos y grupos más vulnerables.
5. Inclusión de los trabajadores agrícolas y por cuenta propia al seguro social.
6. Expansión controlada, y sujeta a evaluaciones periódicas, de los programas de protección social, especialmente los de transferencias monetarias condicionadas para las familias en extrema pobreza, mediante mecanismos operativos transparentes, objetivos y eficientes.

Ambiente saludable

7. Mejoramiento integral de barrios en sus aspectos urbanísticos, de salubridad y ambiental, con énfasis en los urbano-marginales.
8. Construcción de viviendas sociales en zonas rurales y urbano-marginales.
9. Ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en condiciones de accesibilidad para las familias de escasos recursos.
10. Fortalecimiento del control del uso de agroquímicos en la agricultura y de sus efectos nocivos en las comunidades locales, e implementación de un efectivo sistema punitivo.
11. Promoción de la instalación de sistemas de tratamiento de los desechos de las industrias, el control de los efectos de su carencia o condición, e implementación de un efectivo sistema punitivo.
12. Extensión de los servicios de energía eléctrica, telefonía e Internet, sobre todo en las instituciones de salud del interior del país.

Atención especial

13. Expansión de las farmacias sociales, con prioridad en las zonas de mayor pobreza.
14. Fortalecimiento de la función pública de promoción de la salud y prevención de enfermedades.
15. Fortalecimiento de los sistemas de atención y prevención de las enfermedades psicosociales como el alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo, con énfasis en la niñez, la adolescencia y la juventud.
16. Atención diferenciada a personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, indígenas y personas con VIH/SIDA.
17. Promoción de una guía alimentaria elaborada sobre la base de productos propios de cada zona al alcance de las familias rurales.

Género:

Principales orientaciones para la promoción de la equidad de género

1. Articulación de políticas y programas públicos específicos dirigidos a la promoción de la equidad de género.
2. Fortalecimiento de la capacidad técnica y política y de la institucionalidad de las políticas de género en los distintos niveles de gobierno, para su incorporación efectiva en políticas y programas de mayor impacto.
3. Priorización de la atención a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad en las políticas y programas de lucha contra la pobreza.
4. Articulación de actores y de alianzas e instancias intersectoriales que promuevan una atención eficaz a estas poblaciones.
5. Concienciación y capacitación de la ciudadanía acerca de las mujeres como portadoras de derechos.
6. Fomento de una mayor participación política de la mujer en los cargos electivos.
7. Mejoramiento del marco normativo y de las prácticas que rigen las condiciones laborales de las trabajadoras orientadas hacia una mayor equidad, especialmente de las domésticas, incluyendo la promoción de un cambio cultural que conduzca a la dignificación de su trabajo.
8. Armonización entre trabajo y vida familiar así como la implementación de estrategias de contención para familias desmembradas por motivos de migración de sus miembros u otros factores exógenos.

Grupos vulnerables:

Principales orientaciones para la atención prioritaria a poblaciones más vulnerables

1. Articulación de políticas y programas públicos específicamente orientados a estas poblaciones.
2. Priorización de la atención de estas poblaciones en las estrategias, políticas y programas de lucha contra la pobreza.
3. Concienciación y capacitación de la ciudadanía acerca de las poblaciones vulnerables como sujetos de derecho.
4. Participación activa de las poblaciones vulnerables en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
5. Promoción de la seguridad social de las poblaciones más vulnerables.

6

Niñas, niños y adolescentes:

Principales orientaciones para la atención prioritaria de niñas, niños y adolescentes

Aspectos normativos e institucionales

1. Institucionalización del enfoque de los Derechos de la Niñez en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, basado especialmente en cuatro principios de la Convención: la no discriminación, el interés superior del niño y la niña, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y la participación del niño y la niña.
2. Promoción amplia del Código de la Niñez y la Adolescencia.
3. Fortalecimiento de los consejos departamentales y las consejerías por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en todas las instancias del sistema de protección social.
4. Fortalecimiento de la articulación intersectorial e interinstitucional de políticas y programas públicos, incluyendo a los niveles departamental y municipal, contra la explotación laboral infantil en la vía pública, el trabajo infantil doméstico y en otros ámbitos, el maltrato y abuso sexual, y las adicciones y el consumo de sustancias tóxicas por parte de niños, niñas y adolescentes.

Acciones de políticas públicas

5. Aplicación del enfoque de atención integral a la unidad familiar, en las políticas y programas públicos.
6. Capacitación a padres y madres de poblaciones pobres en aspectos que hacen a la convivencia familiar y administración del hogar.
7. Promoción de las facilidades para la inscripción de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en los registros públicos.

Jóvenes:

Principales orientaciones para la atención prioritaria de las personas jóvenes

1. Difusión y debate de una política, institucionalización y plan sobre la temática juvenil.
2. Articulación del sector público, privado y organizaciones civiles para la promoción de la continuidad de las personas jóvenes en el sistema educativo, así como el mejoramiento y ampliación de la formación técnica orientada hacia el mercado laboral.
3. Desarrollo de métodos de educación alternativos al sistema educativo formal y la promoción del voluntariado.
4. Divulgación y debate de la ley del primer empleo y la promoción de pasantías para jóvenes desempleados.
5. Generación de alianzas del sector público con instituciones aglutinadoras de la juventud (clubes sociales y deportivos, iglesias, etc.) para la formación cívica, laboral y familiar.
6. Creación de espacios saludables de recreación, con énfasis en las poblaciones de escasos recursos.
7. Promoción del debate sobre las implicancias personales, familiares, sociales y económicas del consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y todo tipo de acceso a drogas nocivas.
8. Fomento del espíritu de asociacionismo y del espíritu de emprendedor.
9. Apoyo a las organizaciones juveniles en su capacidad de autogestión, mediación y demanda de sus derechos y concienciación de sus deberes ciudadanos.
10. Identificación, formación y promoción de líderes que impulsen el desarrollo de personas jóvenes.

Personas adultas mayores:

Principales orientaciones para la atención prioritaria de las personas adultas mayores

Acciones de políticas sociales

1. Provisión de un ingreso mínimo de subsistencia para adultos mayores que viven en extrema pobreza.
2. Atención de la salud general y geriátrica, gratuita para adultos mayores en situación de extrema pobreza.
3. Promoción de la atención integral de adultos mayores.

Acciones institucionales y familiares

4. Apoyo a la población adulta mayor en su organización y su capacidad de demanda de sus derechos ciudadanos.
5. Creación de un entorno propicio en términos de infraestructura: caminos, iluminación, transporte y recreación.
6. Capacitación familiar y comunitaria para la inserción de adultos mayores en el núcleo familiar y la comunidad.

Personas con discapacidad:

Principales orientaciones para la atención prioritaria de las personas con discapacidad

Políticas sociales específicas

1. Fortalecimiento y expansión de la cobertura de las escuelas inclusivas y aulas especiales en escuelas regulares, que amplíen el acceso de los niños y niñas con necesidades educativas especiales.
2. Creación de un entorno propicio para las personas con discapacidad en términos de infraestructura: iluminación, sonido, transporte y recreación.
3. Atención a la salud general y especializada a las personas con discapacidad.
4. Promoción del empleo de las personas con discapacidad a través de sistemas de incentivos y de un marco legal e institucional mejorado.
5. Provisión de un ingreso mínimo de subsistencia para las personas con discapacidad, en situación de extrema pobreza.
6. Atención profesional temprana (0-3 años de edad), sobre todo a los niños y niñas con discapacidades severas de las poblaciones de mayor pobreza.

Organización e información

7. Mejoramiento de las estadísticas acerca de las personas con discapacidad, con la unificación de los criterios de medición.
8. Apoyo a la población con discapacidad en su organización y su capacidad de demanda de sus derechos ciudadanos.
9. Capacitación del entorno familiar y del personal de las instituciones públicas y privadas involucradas en la atención a las personas con discapacidad.

Pueblos indígenas:

Principales orientaciones para la atención prioritaria de los pueblos indígenas

Políticas económicas y sociales

1. Expansión de la cobertura, mejoramiento de la calidad y el tipo de intervención de los servicios públicos –salud, educación, agua potable, electricidad, nutrición, vivienda, etc.– para la atención integral y continua de los pueblos indígenas.
2. Desconcentración de los servicios públicos ubicándolos dentro o cerca de sus comunidades (para evitar el maltrato de indígenas durante el viaje y en la provisión del servicio), y adecuación de dichos servicios a sus pautas culturales. Los servicios estatales (centros y puestos de salud, escuelas, fiscalías, etc.) para esta población deben proveerse con técnicos o profesionales indígenas capacitados, o contar con la participación de miembros de la comunidad cuando proporcionan bienes y servicios a los indígenas.
3. Desarrollo de alternativas de producción e ingresos –con apoyo crediticio, de mercadeo, apoyo técnico, etc.– para las comunidades indígenas, respetando y fomentando sus culturas con especial consideración al rol de la mujer en la vida económica, familiar y comunitaria. Gran inversión en la formación de oficios técnicos y profesionales que les permitan ingresos monetarios dentro y fuera de sus comunidades.
4. Desarrollo de capacidades educativas en las comunidades para la asunción y defensa de sus derechos civiles, sociales y políticos.
5. Abordaje de la compleja problemática de migración indígena hacia las urbes, reconocimiento de su derecho al libre tránsito y provisión de servicios públicos específicos. El desarraigo y la migración indígena hacia las ciudades debe enfrentarse atacando no sólo sus efectos sino sus causas: la pobreza, ausencia de ingresos, crisis del modelo comunitario para enfrentar la sociedad exterior, de modo a eliminar fenómenos como el criadazgo, la prostitución, la mendicidad, la adicción a sustancias tóxicas, etc.

Aspectos legales e institucionales

6. Gobernabilidad a las políticas indigenistas, con participación plena (no sólo consultiva) de representantes electos o nombrados de los pueblos indígenas en el diseño, implementación y monitoreo de programas y proyectos destinados a ellos. Superar la selección arbitraria de liderazgos indígenas por parte de las autoridades nacionales. Apertura de canales de participación para representantes de estos pueblos en otras políticas públicas nacionales.
7. Superación de las limitaciones existentes que frenan la gobernabilidad de las políticas indigenistas –marco jurídico, sistema institucional, capacidad técnica para gerenciar las políticas indigenistas– y asignación de recursos financieros, técnicos y humanos suficientes.
8. Defensa de las tierras indígenas y sus recursos, penalizar las violaciones del marco jurídico indígena, mejoramiento del marco legal (propietarios vecinos que impiden acceso a las tierras), provisión de tierras a comunidades que aún carecen de ella, ins-

Pueblos indígenas (continuación)

talación y fomento de capacidades de las comunidades indígenas para la defensa, el empoderamiento del territorio como propiedad colectiva y el manejo de sus tierras, ecosistemas y recursos naturales.

Aspectos culturales y de información

9. Generación y difusión de conocimientos sobre el concepto de Pueblos indígenas (diferente del de etnia, comunidad o población) y el carácter multicultural del Paraguay.
10. Rescate, defensa y fomento de valores, lenguas y conocimientos indígenas. Freno a la discriminación existente en la sociedad nacional especialmente por medios educativos y legales.
11. Inversión en producción de estadísticas e investigaciones sobre pueblos y comunidades indígenas, especialmente sobre pobreza y vulnerabilidad.

Macroeconomía:

Principales orientaciones para una macroeconomía que promueva la equidad en el desarrollo

Presupuesto

1. Formulación de todos los presupuestos en función a resultados.
2. Incremento gradual de la prioridad fiscal del gasto social, con monitoreo y control de los programas, para un crecimiento de los servicios públicos en calidad y cantidad, sobre todo en las áreas de salud, educación, seguridad y protección social.
3. Protección de los programas públicos de alta sensibilidad social, mediante un fondo de protección social, y mejoramiento de la capacidad de monitoreo y evaluación de éstos, a fin de asegurar la previsibilidad y provisión oportuna de los recursos.
4. Inclusión de las inversiones sociales de las empresas hidroeléctricas binacionales al presupuesto público, con el objeto de lograr una asignación focalizada y sistemática en las poblaciones más vulnerables del país.

Coordinación de políticas

5. Coordinación de las políticas entre el nivel central y el municipal para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Ingresos fiscales

6. Aumento de la progresividad del sistema tributario, con el incremento de la tasa máxima del impuesto a la renta personal, del IVA a la producción de granos y del impuesto a la tenencia de tierras rurales, que desaliente el latifundio y la propiedad improductiva.

Condiciones de mercado, trabajo, empleo

7. Generación de condiciones favorables para la provisión de servicios financieros que faciliten el desarrollo tanto de las microempresas como de las pequeñas y medianas.
8. Implementación de políticas activas de empleo y formación. Fomento de las inversiones públicas que incluyan metodologías intensivas en empleo de mano de obra.
9. Ajuste e implementación del marco jurídico laboral, que incluya la revisión del cálculo del salario mínimo y la revisión de leyes vinculadas al primer empleo. Establecimiento de una mesa tripartita de negociación para consensuar los alcances de un régimen de flexibilización laboral por sectores económicos, que promueva el empleo y su calidad.
10. Promoción de las condiciones fundamentales de trabajo (protección social, sin discriminaciones, etc.)
11. Fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en el ámbito de las políticas de empleo y su calidad.

Desarrollo productivo sector primario:

Principales orientaciones para el desarrollo inclusivo y equitativo del sector agrícola y ganadero

Acceso a bienes de producción

1. Cambio sustantivo en la estructura de la tenencia de la tierra.
2. Revisión de la propiedad (titulación) de los lotes de familias campesinas beneficiadas por el INDERT y la regularización de tierras del área rural en general.

Modelo de producción agrícola y asistencia

3. Definición y promoción del tipo de agricultura que promueva el desarrollo campesino sobre la base de actividades o rubros orientados a una producción competitiva, exportable, inclusiva y sustentable.
4. Promoción de la agricultura familiar, potenciando el rol productivo de las mujeres y su conexión con los mercados ampliados por medio de cooperativas y empresas campesinas.
5. Atención integral a los asentamientos, que incluya el acceso garantizado al uso de la tierra, infraestructura y servicios productivos y sociales.
6. Articulación de las intervenciones públicas en los grupos más vulnerables del sector rural.

Acceso al mercado

7. Ampliación de los mercados de exportación relacionados con productos y servicios intensivos en mano de obra y sustentables.

Participación de otros sectores

8. Concienciación a los gobiernos locales sobre la importancia del desarrollo local endógeno.
9. Diseño e implementación de las políticas públicas con la participación del sector privado.
10. Impulso a la investigación y al desarrollo de tecnologías adaptadas a los diferentes tipos de beneficiarios.

Desarrollo productivo sectores secundario y terciario:

Principales orientaciones para el desarrollo inclusivo y equitativo de los sectores industrial, comercial, servicios, infraestructura y otros

Desarrollo de MPYMES

1. Diseño e implementación de un plan integrado para el desarrollo de las MPYMES, que abarque el fortalecimiento del emprendimiento con asistencia técnica en todos los niveles de formación, y la conformación de incubadores de MPYMES.
2. Fortalecimiento de las condiciones (costo y gestión) que faciliten y promuevan el acceso a la formalidad y la apertura de MPYMES.
3. Mejoramiento del marco regulatorio para la creación, promoción y fortalecimiento técnico-administrativo y financiero de las MPYMES dentro de un marco de mejoramiento del ambiente o clima de negocios.

Cadenas productivas agroindustriales

4. Promoción de inversiones de empresas agroindustriales y cadenas productivas que comprendan renglones agropecuarios utilizadores de mano de obra intensiva.
5. Apoyo a la constitución de cadenas productivas regionales asociadas a las economías campesinas y al fomento de las inversiones sobre bases territoriales, a partir de las herramientas vigentes como la maquila y las zonas francas, que permitan la utilización masiva de mano de obra no calificada o calificable a corto plazo.
6. Promoción del uso del combustible biodiésel en las industrias a partir de aceites vegetales de bajo precio, cuya producción requiera el uso intensivo de mano de obra y que no ponga en riesgo la seguridad alimentaria de las poblaciones pobres y vulnerables.

Construcción y servicios

7. Implementación de proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura destinada al aumento de la productividad, con uso intensivo de mano de obra local.
8. Promoción y fortalecimiento de actividades artesanales competitivas.
9. Promoción de más acuerdos turísticos para incluir al Paraguay en los circuitos internacionales de turismo regional. Implementación de proyectos regionales integrales, con el sector privado y los gobiernos locales, de ecoturismo, turismo cultural, científico y de aventura que incentiven el empleo de mano de obra de las poblaciones pobres.
10. Apoyo y fomento a la construcción masiva de viviendas mediante la capacitación y utilización de mano de obra de los sectores más carenciados.

Contenido de Anexos

Anexo 1

Anexo 1.1: Nota metodológica de la construcción de datos de desigualdades.....	243
Anexo 1.2: Evidencia estadística de la existencia de desigualdades múltiples y de las pérdidas ocasionadas por la falla simultánea de ciudadanía, Estado y crecimiento de calidad.....	243
Anexo 1.3: Notas técnicas sobre el cálculo de los diferentes índices del Desarrollo Humano.....	243

Tablas

A 1.2.1	Propiedades del análisis factorial.....	243
A 1.3.1	IDH por departamento - Paraguay 2002.....	252
A 1.3.2	IDH por departamento - Paraguay 1992.....	252
A 1.3.3	Avances IDH por departamento - Paraguay 1992 - 2002.....	252
A 1.3.4	IDH de la población urbana, por departamento - Paraguay 2002.....	252
A 1.3.5	IDH de la población rural, por departamento - Paraguay 2002.....	253
A 1.3.6	IDH de la población masculina, por departamento - Paraguay 2002.....	253
A 1.3.7	IDH de la población femenina, por departamento - Paraguay 2002.....	253
A 1.3.8	Índice de Pobreza Humana (IPH-1) - Paraguay 2002.....	253
A 1.3.9	Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) - Paraguay 2002.....	254
A 1.3.10	Índice de Potenciación de Género (IPG) - Paraguay 2002.....	254
A 1.3.11	IDH por departamento - Paraguay 2006.....	254
A 1.4.1	Correlaciones a nivel distrital entre el funcionamiento de la economía, del Estado y de la ciudadanía.....	255
A 1.4.2	Correlaciones a nivel nacional entre el funcionamiento de la economía, del Estado y de la ciudadanía.....	255

Mapas

A 1.3.1	Índice de Desarrollo Humano Paraguay 2006 por departamento.....	254
---------	-----------------------------------------------------------------	-----

Anexo 2

Cuadros

A 2.1	¿Qué opina usted sobre las grandes diferencias en el ingreso de las personas que se observa en nuestro país?.....	256
A 2.2	¿Usted cree que quienes llegan a ser ricos lo logran porque.....?	256
A 2.3	¿Cómo califica en general los resultados sociales, políticos y económicos desde 1989?.....	257
A 2.4	Con relación a la situación actual, ¿cómo cree usted será el futuro socioeconómico de sus hijos?.....	257

Anexo 3

Cuadros

A 3.1	¿A qué grupo o asociación pertenece usted?.....	257
A 3.2	¿Cuál es la cualidad más importante que debe tener un líder político?.....	258

Anexo 4

Anexo: 4.2	Índices empleados por el Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, del BID.....	258
------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Tablas

A 4.1	Producto interno bruto, Presión tributaria y burocrática, 1989 - 2007.....	258
A 4.3	Evolución de la participación sectorial del Presupuesto General de la Nación, 1990 - 2007.....	259
A 4.4.1	Logros del tercer grado por áreas de competencia.....	259
A 4.4.2	Logros del sexto grado por áreas de competencia.....	259
A 4.5	Población que consultó servicios médicos calificados.....	260
A 4.6	Fuentes de provisión de agua en hogares por jefatura de hogar.....	260
A 4.7	Cobertura telefónica fija de la población.....	260
A 4.8	Interés en la política de la población.....	260
A 4.9	Control de corrupción.....	260

Anexo 5

Gráficos

A.5.1	Evolución de la inflación, 1995 - 2007.....	261
A.5.2	Variación del PIB por sectores económicos, 1995 - 2007.....	261

Tablas

A.5.1	Evolución de la pobreza 1997/98 - 2007.....	262
-------	---------------------------------------------	-----

ANEXO 1

Anexo 1.1: Nota metodológica de la construcción de datos de desigualdades

Los gráficos presentados en el apartado de las “Desigualdades como pérdida de capacidades y oportunidades” del Capítulo I, muestran el valor promedio del indicador seleccionado para toda la población del país.

Luego se abren nuevas categorías para poder visualizar diferencias y desigualdades entre la población urbana y rural. La siguiente categoría es la de jefatura del hogar, ya dentro del área urbana o rural. Así, la jefatura masculina hace referencia a la jefatura masculina en el área urbana, mientras que la jefatura femenina se refiere a jefatura femenina en el área rural. También la identificación del idioma hablado y del grupo más alto o más bajo del ingreso va encadenado a las condiciones anteriores. El resultado final de cualquier indicador por ejemplo para el 20% más pobre de la población se refiere entonces a un hogar que pertenece al grupo del 20% más pobre de la población, donde solamente se habla guaraní (en el hogar), con jefatura femenina, y ubicado en el área rural. Según la misma lógica, los resultados para el 20% más rico de la población se refieren a aquellos hogares donde además solamente se habla castellano, con jefatura masculina, ubicado en el área urbana. Para los resultados a nivel nacional y para urbano y rural, el margen de error es del 3%; aumenta a 5% para la jefatura de hogar; a 7% para idioma hablado y los resultados finales de los grupos de ingreso pueden tener márgenes de errores de hasta 10%, dependiendo de la cantidad de observaciones que se tuvo a disposición para procesar la información.

Anexo 1.2: Evidencia estadística de la existencia de desigualdades múltiples y de las pérdidas ocasionadas por la falla simultánea de ciudadanía, Estado y crecimiento de calidad.

Tabla A1.2.1: Propiedades del análisis factorial

	Componente	% de la varianza explicada
Total de personas	-0,541	27,2
Hacinamiento	-0,637	14,4
Agua por red	0,516	11,2
Red de Saneamiento	0,442	10,2
Educación jefe/a de hogar	0,700	9,2
Educación pob. 15 a 24 año	0,666	7,6
Parto institucional	0,240	7,2
Desempleo	-0,124	6,9
Ingreso per cápita	0,530	5,8

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2005

Anexo 1.3: Notas técnicas sobre el cálculo de los diferentes índices del Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es una medida sinóptica de desarrollo humano que mide el progreso medio de un país, a través de tres aspectos básicos del desarrollo humano:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos (con una

ponderación de dos tercios) y de la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio).

- Tener un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita. Este se ajusta en Paridad de Poder Adquisitivo, PPA en US\$, que permite comparar resultados e ingresos internacionalmente: 1 US\$ de PPA tiene el mismo poder adquisitivo en la economía de un país que en la de los EE.UU.

Antes de calcular el IDH se crea un índice para cada uno de sus componentes (índices de esperanza de vida, educación y PIB), escogiendo valores mínimos y máximos (valores de referencia) para cada uno de los ellos. El desempeño de cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1. La fórmula aplicada es la siguiente:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Valores de referencia para el cálculo del IDH		
Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40.000	100

A continuación, se calcula el IDH como simple promedio de los índices así creados.

Cálculo del IDH

Para ejemplificar cómo se calcula el IDH, se emplean datos de Paraguay (2005).

1. Cálculo del índice de esperanza de vida

El índice de esperanza de vida mide los logros relativos de un país en cuanto a la esperanza de vida al nacer. Para Paraguay, cuya esperanza de vida era de 71,3 años en 2005, este índice es de 0,771.

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{71,3 - 25}{85 - 25} = 0,771$$

2. Cálculo del índice de educación

Este índice mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y matriculación bruta combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. En primer lugar, se calculan el índice de alfabetización de adultos y el índice de la tasa bruta combinada de matriculación. Seguidamente, se combinan ambos índices para crear el índice de educación, dando una ponderación de dos tercios a la alfabetización de adultos y de un tercio a la tasa bruta combinada de matriculación. Para Paraguay, donde la tasa de alfabetización de adultos en 2005 era de 93,5% y la tasa bruta combinada de matriculación era de 69,1% en el año escolar 2005, el índice de educación es de 0,853.

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{93,5 - 0}{100 - 0} = 0,935$$

$$\text{Índice bruto de matriculación} = \frac{69,1 - 0}{100 - 0} = 0,691$$

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3} (\text{índice de alfabetización de adultos}) + \frac{1}{3} (\text{índice de matriculación bruta}) = \frac{2}{3} (0,935) + \frac{1}{3} (0,691) = 0,853$$

3. Cálculo del índice del PIB

Se calcula utilizando el PIB per cápita ajustado (PPA en US\$). En el IDH, los ingresos actúan como sustitutos de otros componentes del Desarrollo Humano no reflejados en los indicadores de

una vida larga y saludable, y educación adquirida. Como no se requieren ingresos ilimitados para lograr un nivel respetable de desarrollo humano, estos se ajustan utilizando el logaritmo. Para Paraguay, cuyo PIB per cápita fue de US\$ 4.642 (PPA en US\$) en 2005, el índice del PIB es 0,641.

$$\text{Índice del PIB} = \frac{\log(4.642) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,641$$

4. Cálculo del IDH

Una vez calculados los índices de cada componente, el cálculo del IDH es un simple promedio de los índices de los tres componentes.

$$\begin{aligned} \text{IDH} &= 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice del PIB}) \\ &= 1/3 (0,771) + 1/3 (0,853) + 1/3 (0,641) = \mathbf{0,755} \end{aligned}$$

Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1)

Si el IDH mide el progreso medio, el IPH-1 cuantifica las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano trabajados por el IDH.

- Disfrutar de una vida larga y saludable: la vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años.
- Disponer de educación: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos.
- Tener un nivel de vida digno: falta de acceso a suministros generales, medido con el promedio ponderado de dos indicadores, el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

Su cálculo es más directo que el del IDH. Los indicadores usados para medir las privaciones ya están normalizados de 0 a 100 (están expresados en

porcentajes), lo que hace innecesario crear índices para los componentes. Al inicio, la privación de un nivel de vida digno incluía un indicador de acceso a los servicios de salud. Pero como últimamente hubo escasez de datos fiables sobre este indicador, en el Informe de este año la privación de un nivel de vida digno se mide con sólo dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

Índice de pobreza humana para países de la OCDE seleccionados (IPH-2)

El IPH-2 mide las privaciones en los mismos aspectos que el IPH-1, evaluando además la exclusión social. Por consiguiente, refleja privaciones en cuatro aspectos:

- Disfrutar de una vida larga y saludable: la vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 60 años.
- Disponer de educación: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según el porcentaje de adultos (entre 16 y 65 años) que carecen de aptitudes de alfabetización funcional.
- Tener un nivel de vida digno: medido según el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza de ingresos (50% de la mediana de los ingresos familiares disponibles ajustados).
- Exclusión social: medida según la tasa de desempleo de larga duración (12 meses o más).

Cálculo del IPH-1

1. Medición de la privación de un nivel de vida digno

Para este cálculo, se utiliza un promedio no pon-

derado de dos indicadores.

Promedio no ponderado = $1/2$ (población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada) + $1/2$ (niños con peso insuficiente para la edad). Para ejemplificarlo, se utilizan datos de Camboya (2002).

Población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada = 70%

Niños con peso insuficiente para la edad = 45%

Promedio no ponderado = $1/2$ (70) + $1/2$ (45) = 57,5%

2. Cálculo del IPH-1

Su fórmula es la siguiente:

$$\text{IPH-1} = [1/3 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Donde:

P_1 = Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años (multiplicada por 100)

P_2 = Tasa de analfabetismo de adultos

P_3 = Promedio no ponderado de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y de niños con peso insuficiente para su edad

$\alpha = 3$

Utilizando como ejemplo a Camboya (2002):

$P_1 = 24,0 \%$

$P_2 = 30,6 \%$

$P_3 = 57,5 \%$

$\text{IPH-1} = [1/3 (24,03+30,63+57,53)]^{1/3} = 42,6$

3- Cálculo del IPH-2

Su fórmula es la siguiente:

$$\text{IPH-2} = [1/4 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha + P_4^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Donde:

P_1 = Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 60 años (multiplicada por 100)

P_2 = Adultos que carecen de aptitudes de alfabetización funcional

P_3 = Población por debajo del umbral de pobreza

de ingresos (50% de la mediana de los ingresos familiares disponibles ajustados)

P_4 = Tasa de desempleo de larga duración (12 meses o más) $\alpha = 3$

Utilizando como ejemplo a Canadá (2002):

$P_1 = 8,7 \%$

$P_2 = 16,6 \%$

$P_3 = 12,8 \%$

$P_4 = 0,7 \%$

$\text{IPH-2} = [1/4(8,73+16,63+12,83+0,73)]^{1/3} = 12,2$

¿Por qué se utiliza $\alpha = 3$ en el cálculo del IPH-1 y del IPH-2?

El valor α tiene efectos importantes en el valor del IPH. Cuando $\alpha = 1$, el IPH es el promedio de sus componentes. A medida que α va en aumento, se otorga mayor ponderación al componente en el cual la privación es mayor. En consecuencia, a medida que α va aumentando hacia el infinito, el IPH tenderá a asumir el valor del componente en el cual la privación es más alta. En el caso de Camboya, ejemplo utilizado para calcular el IPH-1, se llegaría a 57,5%, igual al promedio no ponderado de la población sin acceso a una fuente de agua mejorada y de los niños con peso insuficiente para su edad.

En este Informe se utiliza el valor 3 para dar una ponderación adicional, aunque no excesiva, a los aspectos en los cuales la privación es más aguda. Para un análisis detallado de la fórmula matemática de cálculo del IPH, véase Sudhir Anand y Amartya Sen (1997), y la nota técnica del Informe sobre Desarrollo Humano 1997.

El Índice de Desarrollo Humano relativo al género (IDG)

El IDG ajusta el progreso medio cuantificado en el IDH para medir las desigualdades entre hom-

bres y mujeres, en los siguientes aspectos:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer.
- Disponer de educación, medida según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria.
- Un nivel de vida digno, medido según la estimación de los ingresos percibidos (PPA en US\$).

Su cálculo se realiza en tres etapas. En primer lugar, para cada componente se calculan los índices femenino y masculino, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

A continuación, los índices femenino y masculino para cada componente se combinan de manera tal que se penalizan las diferencias en el grado de progresos entre hombres y mujeres. El índice resultante, llamado índice igualmente distribuido, se calcula mediante la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = \{ [\text{proporción de población femenina (índice femenino } 1^{-1-\varepsilon})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino } 1^{-1-\varepsilon})] \}^{1/1-\varepsilon}$$

donde ε mide la aversión a la desigualdad. En el IDG se utiliza $\varepsilon=2$, y en consecuencia, la ecuación general es la siguiente:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = \{ [\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})] \}^{-1}$$

lo que proporciona la media armonizada de los índices femenino y masculino. En tercer lugar, se cal-

cula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

Valores de referencia para el cálculo del IDG		
Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	87,5	27,5
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	82,5	22,5
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
Estimación de los ingresos percibidos (PPA en US\$)	40.000	100

Nota: Los valores máximos y mínimos (valores de referencia) de esperanza de vida de las mujeres son superiores en cinco años, considerando su mayor esperanza de vida.

Cálculo del IDG

En este ejemplo se utilizan datos de Turquía (2002).

1. Cálculo del índice de esperanza de vida igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan índices separados para el progreso de mujeres y hombres en materia de esperanza de vida, utilizando la fórmula general para los índices de los componentes:

Mujeres		Hombres	
Esperanza de vida: 73,1 años		Esperanza de vida: 67,9 años	
Índice de esperanza de vida =	$\frac{73,1 - 27,5}{87,5 - 27,5} = 0,760$	Índice de esperanza de vida =	$\frac{67,9 - 22,5}{82,5 - 22,5} = 0,757$

Seguidamente, se combinan los índices femenino y masculino para crear el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

Mujeres

Proporción en la población: 0,496

Índice de esperanza de vida = 0,760

Hombres

Proporción en la población: 0,504

Índice de esperanza de vida = 0,757

Índice de vida igualmente distribuido = $\{[0,496 (0,760^{-1})] + [0,504 (0,757^{-1})]\}^{-1} = 0,758$

2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido

Primeramente se calculan los índices para la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria, por separado para mujeres y hombres. El cálculo de estos índices es sencillo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre 0 y 100.

Mujeres	Hombres
Tasa de alfabetización de adultos: 78,5%	Tasa de alfabetización de adultos: 94,4%
Índice de alfabetización de adultos: 0,785	Índice de alfabetización de adultos: 0,944
Tasa bruta de matriculación: 61,8%	Tasa bruta de matriculación: 73,5%
Índice bruto de matriculación: 0,618	Índice bruto de matriculación: 0,735

En segundo lugar, el índice de educación –en el que se otorga una ponderación de dos tercios al índice de alfabetización de adultos y de un tercio al índice bruto de matriculación– se calcula por separado para mujeres y hombres.

Índice de educación = $2/3$ (índice de alfabetización de adultos) + $1/3$ (índice bruto de matriculación)

Índice de educación femenina = $2/3 (0,785) + 1/3 (0,618) = 0,729$

Índice de educación masculina = $2/3 (0,944) + 1/3 (0,735) = 0,874$

Finalmente, se combinan los índices de educación

femenina y masculina para obtener el índice de educación igualmente distribuido:

Mujeres	Hombres
Proporción de la población = 0,496 Índice de educación: 0,729	Proporción de la población = 0,504 Índice de educación: 0,874

Índice de educación igualmente distribuido = $\{[0,496 (0,729^{-1})] + [0,504 (0,874^{-1})]\}^{-1} = 0,796$

3. Cálculo del índice de ingresos igualmente distribuido

En primer lugar, se estiman los ingresos percibidos (PPA en US\$) de mujeres y hombres. Seguidamente, se calcula el índice de ingresos para cada género. Tal y como sucede en el IDH, los ingresos se ajustan utilizando el logaritmo de los ingresos percibidos estimados (PPA en US\$):

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(\text{valor real}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$$

Mujeres

Ingresos percibidos estimados (PPA en US\$): 4.757

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(4.757) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0.645$$

Hombres

Ingresos percibidos estimados (PPA en US\$): 7.873

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(7.873) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0.729$$

En segundo lugar, los índices de ingresos femeninos y masculinos se combinan para crear el índice de ingresos igualmente distribuido:

Mujeres	Hombres
Proporción de la población = 0,496 Índice de ingresos: 0,645	Proporción de la población = 0,504 Índice de ingresos: 0,729

$$\text{Índice de ingresos igualmente distribuido} = \{[0,496 (0,645^{-1})] + [0,504 (0,729^{-1})]\}^{-1} = 0,685$$

4. Cálculo del IDG

El cálculo del IDG es simplemente el promedio ponderado de los tres índices de los componentes: el de esperanza de vida igualmente distribuido, el de educación igualmente distribuido y el de ingresos igualmente distribuido.

$$\text{IDG} = 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice de ingresos}) \\ = 1/3 (0,758) + 1/3 (0,796) + 1/3 (0,685) = 0,746$$

¿Por qué se adopta $\varepsilon = 2$ en el cálculo del IDG?

El valor ε refleja la magnitud de la penalización para la desigualdad entre los géneros. Cuanto mayor sea su valor, tanto más severamente se penaliza a una sociedad por tener este tipo de desigualdades. Si $\varepsilon = 0$, la desigualdad entre los géneros no se penaliza y en este caso, el IDG tendría el mismo valor que el IDH. A medida que ε va aumentando hacia el infinito, se asigna una ponderación cada vez mayor al grupo menos adelantado.

Para calcular el IDG (así como el IPG) se usa el valor 2, que asigna una penalización moderada a la desigualdad entre los géneros.

Para un análisis detallado de la fórmula matemática

del IDG, véase Sudhir Anand y Amartya Sen (1995); y las notas técnicas de los Informes sobre Desarrollo Humano 1995 y 1999.

El índice de potenciación de género (IPG)

El índice de potenciación de género evalúa las oportunidades de la mujer, más que sus capacidades, y refleja las desigualdades de género en tres ámbitos fundamentales:

- Participación política y poder de decisión, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder de decisión, medidos en función de dos indicadores: participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos, y participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos, medidos según la estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres (PPA en US\$).

Para cada uno de estos tres componentes, se calcula un “porcentaje equivalente igualmente distribuido” (EDEP), como promedio ponderado en función de la población, según la siguiente fórmula general:

$$\text{EDEP} = \{[\text{proporción de la población femenina} (\text{índice femenino}^{1-\varepsilon})] \\ + [\text{proporción de población masculina} (\text{índice masculino}^{1-\varepsilon})]\}^{1/1-\varepsilon}$$

donde ε mide la aversión a la desigualdad. En el IPG (como en el IDG) se utiliza $\varepsilon=2$, imponiendo una penalización moderada a la desigualdad.

Por lo tanto, la fórmula es la siguiente:

$$\text{EDEP} = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1}$$

Para la participación en cuestiones políticas y económicas y en el poder de decisión, el EDEP se indexa dividiéndolo por 50. Esto se justifica porque, en una sociedad ideal en la que ambos sexos tengan iguales facultades, las variables del IPG serían iguales al 50%; es decir, la participación de las mujeres sería igual a la de los hombres para cada variable. Cuando el valor de un índice femenino o masculino es igual a cero, el EDEP no estaría definido de acuerdo a la fórmula recién indicada. Sin embargo, el límite del EDEP es cero cuando el índice tiende a acercarse a cero. En consecuencia, en estos casos el valor del EDEP se fija en cero. Finalmente, el IPG se calcula como simple promedio de los tres EDEP indexados.

Cálculo de IPG

En este ejemplo se utilizan datos de Grecia (datos del 2002).

1. Cálculo del EDEP de representación parlamentaria

El EDEP de representación parlamentaria mide la potenciación relativa de las mujeres en lo concerniente a su participación política. Este índice se calcula utilizando las proporciones de hombres y mujeres en la población y la proporción porcentual de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios, según la fórmula general.

Mujeres	Hombres
Proporción de la población = 0,507	Proporción de la población = 0,492
Participación parlamentaria: 8,7%	Participación parlamentaria: 91,3%

$$\text{EDEP de representación parlamentaria} = \{[0,507 (8,7^{-1})] + [0,492(91,3^{-1})]\}^{-1} = 15,70$$

Seguidamente, se indexa este EDEP inicial en función de un valor ideal del 50%.

$$\text{EDEP indexado de representación parlamentaria} = \frac{15,70}{50} = 0,314$$

2. Cálculo del EDEP de participación económica

Utilizando la fórmula general, se calcula un EDEP para la participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos y otro para la participación de ambos grupos en puestos profesionales y técnicos. El promedio simple de ambas mediciones arroja el EDEP de participación económica.

Mujeres	Hombres
Proporción de la población: 0,507	Proporción de la población: 0,492
Participación porcentual como legisladoras, altas funcionarias y directivas: 25,6%	Participación porcentual como legisladores, altos funcionarios y directivos: 74,4%
Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos: 47,9%	Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos: 52,1%

$$\text{EDEP para puestos de legisladores, altos funcionarios y directivos} = \{[0,507 (25,6^{-1})] + [0,492 (74,4^{-1})]\}^{-1} = 37,82$$

$$\text{EDEP indexado para puestos de legisladores, altos funcionarios y directivos} = \frac{37,82}{50} = 0,756$$

$$\text{EDEP para puestos profesionales y técnicos} = \{[0,507 (47,9^{-1})] + [0,492 (52,1^{-1})]\}^{-1} = 49,88$$

$$\text{EDEP indexado para puestos profesionales y técnicos} = \frac{49,88}{50} = 0,998$$

Se calcula el promedio de los dos EDEP indexados, para obtener el EDEP para la participación económica:

$$\begin{aligned} &\text{EDEP de participación económica} \\ &= \frac{0,756 + 0,998}{2} = 0,877 \end{aligned}$$

3. Cálculo del EDEP de ingresos

Los ingresos percibidos (PPA en US\$) se calculan por separado para mujeres y hombres, y luego se procede a su indexación con respecto a los valores de referencia, como se hizo para el IDH y el IPG. Para el IDG, el índice de ingresos no se basa en el logaritmo de la estimación de los ingresos, sino en valores no ajustados.

Mujeres	Hombres
Proporción de la población: 0,507	Proporción de la población: 0,492
Estimación de los ingresos percibidos (PPA en US\$) = 10.892	Estimación de los ingresos percibidos (PPA en US\$) = 25.601
Índice de ingresos = $\frac{\log(10.892) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,270$	Índice de ingresos = $\frac{\log(25.601) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,639$

Seguidamente, se combinan los índices femenino y masculino para obtener el índice igualmente distribuido.

$$\text{EDEP de ingresos} = \{[0,507 (0,270^{-1})] + [0,492 (0,639^{-1})]\}^{-1} = 0,377$$

4. Cálculo del IPG

Una vez calculado el EDEP para los tres componentes del IPG, la determinación del IPG es un simple promedio de los tres índices del EDEP.

$$\text{IPG} = \frac{0,314 + 0,877 + 0,377}{3} = 0,523$$

Tablas del Anexo 1.3. Índices de Desarrollo Humano

Asunción	0.801
Misiones	0.760
Ñeembucú	0.759
Cordillera	0.755
Guairá	0.754
Central	0.753
Itapúa	0.747
Caazapá	0.746
Canindeyú	0.744
Paraguarí	0.743
San Pedro	0.743
Caaguazú	0.738
Alto Paraná	0.735
Concepción	0.734
Amambay	0.693
Boquerón	0.675
Presidente Hayes	0.660
Alto Paraguay	0.655
Total País	0.751

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Asunción	0.813
Central	0.744
Cordillera	0.724
Itapúa	0.715
Guairá	0.715
Misiones	0.710
Ñeembucú	0.710
Alto Paraná	0.703
San Pedro	0.693
Concepción	0.690
Paraguarí	0.689
Caaguazú	0.681
Amambay	0.668
Caazapá	0.664
Canindeyú	0.660
Presidente Hayes	0.634
Boquerón	0.617
Alto Paraguay	0.597
Total País	0.723

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Canindeyú	0.084
Caazapá	0.082
Boquerón	0.059
Alto Paraguay	0.058
Caaguazú	0.056
Paraguarí	0.054
Misiones	0.050
San Pedro	0.050
Ñeembucú	0.049
Concepción	0.045
Guairá	0.039
Alto Paraná	0.032
Itapúa	0.032
Cordillera	0.031
Presidente Hayes	0.026
Amambay	0.026
Central	0.009
Asunción	-0.012
Total País	0.028

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Amambay	0.713
Alto Paraná	0.727
Boquerón	0.730
Caaguazú	0.746
Alto Paraguay	0.750
San Pedro	0.750
Concepción	0.752
Central	0.756
Canindeyú	0.760
Cordillera	0.760
Ñeembucú	0.766
Paraguarí	0.769
Misiones	0.772
Guairá	0.780
Itapúa	0.783
Caazapá	0.794
Presidente Hayes	0.799
Asunción	0.802
Total País	0.764

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.5: IDH de la población rural, por departamento - Paraguay 2002 (ordenado de mayor a menor)	
Ñeembucú	0.750
Alto Paraná	0.750
Cordillera	0.750
Misiones	0.742
San Pedro	0.741
Canindeyú	0.739
Guairá	0.738
Caaguazú	0.733
Caazapá	0.733
Paraguarí	0.733
Itapúa	0.727
Central	0.726
Concepción	0.722
Amambay	0.653
Boquerón	0.632
Presidente Hayes	0.613
Alto Paraguay	0.561
Total País	0.733

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.6: IDH de la población masculina, por departamento - Paraguay 2002 (ordenado de mayor a menor)	
Asunción	0.814
Misiones	0.789
Guairá	0.789
Caazapá	0.785
Ñeembucú	0.782
Cordillera	0.781
Canindeyú	0.778
Itapúa	0.776
San Pedro	0.773
Central	0.773
Paraguarí	0.769
Caaguazú	0.767
Alto Paraná	0.766
Concepción	0.766
Presidente Hayes	0.729
Boquerón	0.707
Amambay	0.707
Alto Paraguay	0.702
Total País	0.775

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.7: IDH de la población femenina, por departamento - Paraguay 2002 (ordenado de mayor a menor)	
Asunción	0.786
Central	0.724
Ñeembucú	0.718
Misiones	0.710
Cordillera	0.705
Paraguarí	0.695
Guairá	0.695
Itapúa	0.691
Caaguazú	0.687
Alto Paraná	0.678
San Pedro	0.675
Concepción	0.673
Caazapá	0.670
Amambay	0.660
Canindeyú	0.658
Presidente Hayes	0.633
Boquerón	0.607
Alto Paraguay	0.558
Total País	0.712

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.8: Índice de Pobreza Humana (IPH-1) - Paraguay 2002 (por departamento, ordenado de mayor a menor)	
Alto Paraguay	0.198
Amambay	0.189
Presidente Hayes	0.179
Concepción	0.173
Boquerón	0.171
San Pedro	0.169
Caazapá	0.164
Caaguazú	0.160
Itapúa	0.141
Misiones	0.139
Guairá	0.129
Ñeembucú	0.125
Alto Paraná	0.119
Paraguarí	0.115
Cordillera	0.101
Central	0.095
Asunción	0.063
Total País	0.123

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.9: Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) – Paraguay 2002 (por departamento, ordenado de mayor a menor)

Asunción	0.797
Ñeembucú	0.745
Central	0.745
Misiones	0.743
Cordillera	0.737
Guairá	0.736
Itapúa	0.726
Paraguarí	0.726
Caaguazú	0.721
Caazapá	0.718
Alto Paraná	0.715
San Pedro	0.713
Concepción	0.710
Canindeyú	0.709
Amambay	0.675
Presidente Hayes	0.674
Boquerón	0.650
Alto Paraguay	0.618
Total País	0.739

Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.10: Índice de Potenciación de Género (IPG) – Paraguay 2002 (por departamento, ordenado de mayor a menor)

Amambay	0.740
Asunción	0.593
Ñeembucú	0.592
Central	0.551
Guairá	0.551
Paraguarí	0.538
Misiones	0.526
Cordillera	0.523
Itapúa	0.521
Presidente Hayes	0.504
Caaguazú	0.502
Alto Paraná	0.486
Caazapá	0.481
Alto Paraguay	0.453
San Pedro	0.446
Concepción	0.444
Canindeyú	0.435
Boquerón	0.362
Total País	0.539

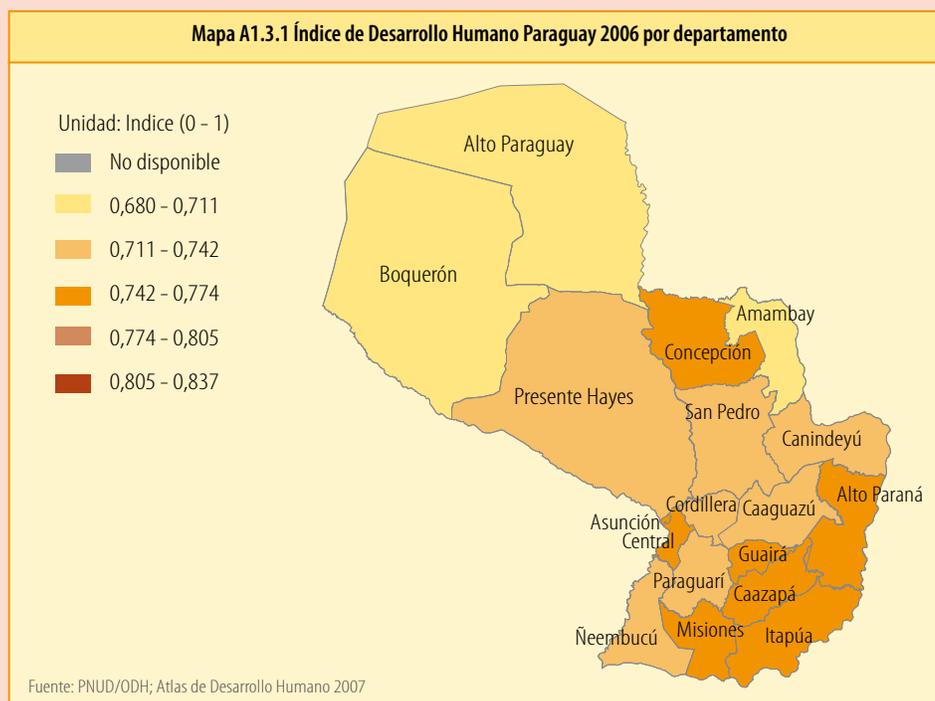
Fuente: PNUD/DGEEC/UNA, Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005

Tabla A1.3.11: IDH Por departamento - Paraguay 2006

Concepción	0.751
San Pedro	0.739
Cordillera	0.742
Guairá	0.743
Caaguazú	0.733
Caazapá	0.748
Itapúa	0.748
Misiones	0.755
Paraguarí	0.729
Alto Paraná	0.744
Central	0.749
Ñeembucú	0.736
Amambay	0.706
Canindeyú	0.742
Presidente Hayes	0.713
Boquerón	0.702
Alto Paraguay	0.679
Asunción	0.837
Total País	0.759

Fuente: PNUD/ODH; Atlas de Desarrollo Humano 2007

Mapa A1.3.1 Índice de Desarrollo Humano Paraguay 2006 por departamento



Anexo 1.4

Tabla A 1.4.1: Correlaciones a nivel distrital entre el funcionamiento de la economía, del Estado y de la ciudadanía

	Funcionamiento de la Economía	Funcionamiento del Estado	Funcionamiento de la Ciudadanía
	Ingreso per cápita mensual disponible	Total docentes públicos x 100 personas en edad escolar (6-24 años)	Votos emitidos / Personas en edad de votar (Elecciones Generales 2003)
Ingreso per cápita mensual disponible	1	-14,1% *	-41,1% **
Nº de docentes públicos x 100 personas en edad escolar (6-24 años)		1	18,5% **
Votos emitidos / Personas en edad de votar (Elecciones Generales 2003)			1
Cantidad de distritos	224	224	224

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia con base en Atlas de Desarrollo Humano, Paraguay 2005 (Asunción, PNUD).

Tabla A1.4.2: Correlaciones a nivel nacional entre el funcionamiento de la economía, del Estado y de la ciudadanía

	Funcionamiento de la Economía	Funcionamiento del Estado	Funcionamiento de la Ciudadanía
	Ingreso per cápita mensual disponible	Total docentes públicos x 100 personas en edad escolar (6-24 años)	Votos emitidos / Personas en edad de votar (Elecciones Generales 2003)
Ingreso per cápita mensual disponible	1	-16,6% *	-1,9% **
Nº de docentes públicos x 100 personas en edad escolar (6-24 años)		1	11,3% **
Votos emitidos / Personas en edad de votar (Elecciones Generales 2003)			1
Cantidad de habitantes	5.163.198	5.163.198	5.163.198

* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia con base en Atlas de Desarrollo Humano, Paraguay 2005 (Asunción, PNUD).

ANEXO 2

Cuadro A 2.1

¿Qué opina Ud. sobre las grandes diferencias en el ingreso de las personas que observa en nuestro país? (%)

Opciones de respuesta	Área		Idioma hablado	
	Urbana	Rural	Hispanohablante	Guarani hablante
Es natural que existan grandes diferencias	5,9	6	6	6,7
No está mal que existan grandes diferencias	2,9	2,1	3,7	3,4
No importa que existan grandes diferencias	2,7	2,1	2,1	2,4
Está mal que existan grandes diferencias	36,9	50,4	45,7	36,5
Es una vergüenza que existan grandes diferencias	50,9	39,3	42,3	50,6
Ns/Nr	0,7	0,2	0,3	0,4
Total	100	100	100	100

Fuente: PNUD/ODH, EDH 2006

Cuadro A 2.2

¿Ud. cree que quienes llegan a ser ricos lo logran porque ...? (%)

Mecanismos para ser ricos	Años					Promedio*
	2001	2002	2003	2004	2005	
(Cometen) Irregularidades	41,8	57,5	45,8	49,7	48,1	48,7
(Tienen) Capital familiar y oportunidades	24,8	21,8	29,3	28,7	31,1	27,2
(Tienen) Trabajo y estudio	19,4	12,8	15,3	11,5	12,6	14,2
(Tienen) Suerte	11,1	5,7	7,4	6	4,6	6,9
Otros/NS&NR	3	2,2	2,2	4,1	3,6	3
Total	100	100	100	100	100	100
Total cantidad	1.058	1.155	1.165	1.165	1.160	5.703

* Promedio basado en los valores absolutos de cada año

Fuente: Elaboración propia con base en CIRI, Encuestas 2001-2005.

Construcción de categorías

Construcción de categorías	Opciones de respuestas de los cuestionarios
Irregularidades:	Buenos contactos con el gobierno + Amigos de los políticos + Hacen trampas
Capital Familiar y Oportunidades:	Tienen más oportunidades + Hijos de ricos
Trabajo y Estudio:	Son más inteligentes + Trabajan muchas horas por día + Tienen muchos estudios
Suerte:	Tienen mucha suerte

Fuente: Elaboración propia con base en CIRI, Encuestas 2001-2005.

Cuadro A 2.3

¿Cómo califica en general los resultados sociales, políticos y económicos desde 1989? (%)

	Condición de pobreza		Años de estudio		Idioma hablado		Área de residencia		Total
	No pobre	Pobre extremo	13 y más años de estudio	1 a 6 años de estudio	Hispanohablante	Guaranihablante	Urbana	Rural	
Mejores									
Sociales	20,7	12,6	28,2	15,7	20,2	15,3	19,9	16,0	18,4
Políticos	14,9	10,9	21,2	10,8	15,9	8,8	15,2	10,4	13,3
Económicos	8,4	6,2	9,9	6,9	8,5	4,9	8,9	5,8	7,7
Peores									
Sociales	65,0	75,6	54,1	74,7	63,1	75,9	65,9	72,1	68,3
Políticos	68,8	77,8	57,1	78,9	66,8	80,9	66,9	78,4	71,5
Económicos	80,6	85,4	74,5	85,2	79,1	88,8	80,1	85,2	82,1

Fuente: PNUD/ODH, EDH 2007

Cuadro A 2.4

Con relación a la situación actual, ¿cómo cree Ud. será el futuro socioeconómico de sus hijos? (%)

Opciones de respuesta	Condición de pobreza		Años de estudio		Idioma hablado		Total
	No pobre	Pobre	13 y más años de estudio	1 a 6 años de estudio	Hispanohablante	Guaranihablante	
Mejor	38,8	30,1	41,9	32,5	39,3	30,5	35,2
Peor	31,6	42,7	29,3	42,7	31,2	45,4	36,2

Fuente: PNUD/ODH, EDH 2007

ANEXO 3

Cuadro A 3.1

¿A qué grupo o asociación pertenece Ud.? (%)

Grupo o asociación	Área de residencia		Condición de actividad		Condición de pobreza		Años de estudio		Idioma hablado	
	Urbana	Rural	Ocupado	Inactivo	No pobre	Pobre extremo	13 y más años de estudio	1 a 6 años de estudio	Hispanohablante	Guaranihablante
Religioso	32,7	38,9	31,3	45,5	30,6	46,6	18,2	50,5	30,3	47,1
Cooperativa	33,0	19,4	30,4	24,6	32,6	15,8	39,1	18,4	29,8	14,6
Vecinal	7,0	13,6	8,9	10,1	8,7	9,6	5,8	11,0	5,9	10,9
Político partidaria	7,7	5,4	7,2	4,5	6,4	8,3	7,5	6,0	7,9	5,7

Fuente: PNUD / ODH - EDH 2007

Cuadro A 3.2

¿Cuál es la cualidad más importante que debe tener un líder político? (Marcar la opción más importante) Resultados en %

Cualidades	Área		Años de estudio		Condición de pobreza		Idioma hablado	
	Urbana	Rural	13 y más años estudio	1-6 años estudio	No pobre	Pobre extremo	Hispanohablante	Guaranihablante
Trabajar y lograr resultados	69,8	58,5	79,8	58,0	68,4	59,2	69,9	59,6
Fuerte y que sepa mandar	15,9	20,9	9,0	24,3	15,5	23,0	14,5	21,2
Resolver lo que se presente	13,1	18,2	9,7	15,4	14,1	16,1	14,1	16,9

Fuente: PNUD / ODH - EDH 2007

ANEXO 4

Anexo 4.1

Tabla A 4.1: Producto interno bruto, Presión Tributaria y burocrática (1989 - 2007)

Indicadores	Años								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB en millones de guaraníes corrientes	4.273.285	21.580.612	7.738.459	9.059.821	10.963.527	13.220.624	15.833.186	18.004.375	19.322.537
Presión Tributaria (%)	9,4	9,6	9,3	9,3	9,3	11	12,5	11,5	11,6
Presión burocrática (%)	34,7	35,5	50,6	62,6	70,3	63,4	59,6	70,4	69,4

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay y PNUD/UNICEF/UNFPA Programa conjunto "Invertir en la gente"

Tabla A 4.1: Producto interno bruto, Presión Tributaria y burocrática (1989 - 2007)

Indicadores	Años									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB en millones de guaraníes corrientes	21.580.612	22.771.596	24.736.526	26.465.663	29.104.530	35.666.425	41.521.883	47.471.968	52.270.098	60.413.529
Presión Tributaria (%)	11,5	10,5	10,8	10,8	10	10,3	11,9	11,5	12,0	11,6
Presión burocrática (%)	73,2	84,3	87,4	84,2	88,4	74,1	60,5	60,9	62,9	64,3

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay y PNUD/UNICEF/UNFPA Programa conjunto "Invertir en la gente"

Anexo 4.2

Índices empleados por el Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, del BID

Eficiencia: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, y su relación con la política fiscal y con sus mercados de referencia.

Mérito: mide el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del Servicio Civil

(SC), y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

Consistencia estructural: evalúa la solidez e integración sistémica del SC, atendiendo a elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Integra los subíndices de coherencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos.

Capacidad funcional: mide la capacidad del sistema de SC para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. También integra tres subíndices: competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad.

Capacidad integradora: evalúa la eficacia con que el sistema del SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores en presencia, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

Anexo 4.3

Tabla A 4.3 Evolución de la participación sectorial en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, % (1990-2007)

Secretarías de Estado	Años					
	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Defensa Nacional	12,5	8,8	4,5	3,8	4,1	4,2
Educación y Cultura	11,1	19,1	21,1	19,7	20,1	21,1
Salud Pública y Bienestar Social	3,8	6,3	6,9	7,1	8,2	9,1
Obras Públicas y Comunicaciones	7,7	14,7	10,7	8,5	7,7	7,1

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y PNUD/UNICEF/UNFPA Programa conjunto "Invertir en la gente".

Anexo 4.4

Logros por áreas de competencia según departamentos de escolares del tercer y sexto grado

Tabla A 4.4.1 Logros del tercer grado por áreas de competencia (%)

Departamento	Comunicación	Matemática	Medio Natural y Salud
Asunción	50,01	59,27	59,19
Concepción	44,07	56,64	50,1
San Pedro	49,32	61,67	56,3
Cordillera	43,41	51,61	51,8
Guairá	53,3	67,9	66,09
Caaguazú	49,93	63,13	58,1
Caazapá	54,04	70,82	67,46
Itapúa	44,4	59,33	57,17
Misiones	47,16	58,5	52,61
Paraguarí	52,34	68,73	64,15
Alto Paraná	44,15	55,5	51,91
Central	47,09	57,5	55,5
Ñeembucú	41,33	51,9	50,49
Amambay	41,86	50,79	47,42
Canindeyú	55,23	75,86	67,38
Pte. Hayes	50,82	74,86	62,28
Boquerón	43,74	52,99	55,05
Alto Paraguay	54,96	70,63	66,71

Fuente: MEC, Dirección de Evaluación Educativa SNEPE 2007

Tabla A 4.4.1 Logros del sexto grado por áreas de competencia (%)

Departamento	Comunicación	Matemática	Ciencias Naturales
Asunción	47,46	47,86	55,32
Concepción	46,04	43,44	48,28
San Pedro	45,61	47	48,18
Cordillera	39,23	37,52	47,98
Guairá	47,98	47,76	54,51
Caaguazú	44,97	46,43	53,29
Caazapá	46,96	50,46	54,49
Itapúa	43,26	46,77	53,85
Misiones	41,3	35,19	46,49
Paraguarí	46,13	45,04	52,62
Alto Paraná	42,07	36,85	45,81
Central	44,42	41,93	50,19
Ñeembucú	40,62	38,32	45,15
Amambay	37,19	32,36	40,07
Canindeyú	49,53	48,67	54,38
Pte. Hayes	46	53,6	52,01
Boquerón	40,67	40,75	47,52
Alto Paraguay	50,99	54,36	64,74

Fuente: MEC, Dirección de Evaluación Educativa SNEPE 2007

Anexo 4.5

Indicadores	Años			Diferencia 1997/8 - 2004
	1997/8	2000/1	2004	
Consulta del 20% más pobre				
Instituciones públicas	13	19	24	11
Instituciones privadas	8	6	5	-3
Consulta del 20% más rico				
Instituciones Públicas	23	27	29	6
Instituciones Privadas	48	45	34	-14

Fuente: DGEEC. EPH 1997/8 y 2004

Anexo 4.6

Fuente de Agua	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total hogares (nacional)
ESSAP/SENASA	48,3	56,3	50,5
Pozo artesiano	2,4	1,3	2,1
Pozo sin bomba	15,4	15,2	15,4
Pozo con bomba	11,2	9,1	10,6
Red privada	13,4	11,6	12,9
Red comunitaria	7,5	5,7	7,0
Tajamar - río	1,3	0,7	1,1
Aljibe	0,5	0,0	0,4
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Anexo 4.7

Tenencia de línea fija	Área de residencia		Condición de pobreza		Total
	Urbana	Rural	Pobre extremo	No pobre	
Sí tiene	28,2	3,2	2,9	24,8	17,8
No tiene	71,8	96,8	97,1	75,2	82,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, EPH 2007

Anexo 4.8

En términos generales ¿diría usted que la política le interesa...?	Años		
	2002	2004	2006
Mucho	15,4	11,9	9,53
Algo o poco	33,3	41,1	42,2
Nada	50,9	46,8	48,15

Fuente: CIRDA, Vial A, 2005 y 2006

Anexo 4.9

País	Rango de 0 a 100
Chile	89,8
Uruguay	75,2
Brasil	47,1
Argentina	40,8
Bolivia	31,1
Paraguay	13,6

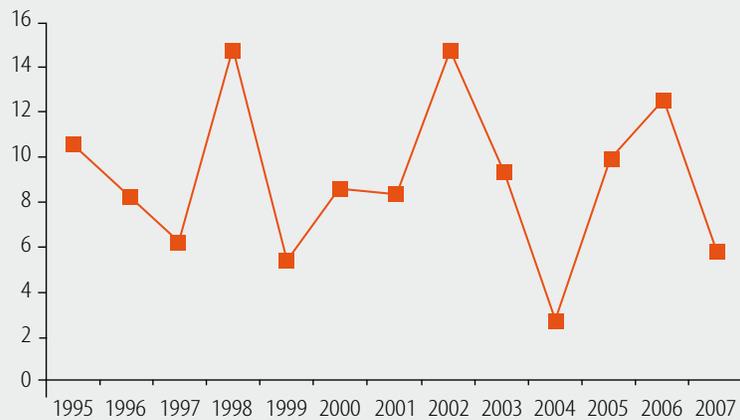
Fuente: Banco Mundial, Governance Matters 2007, Worldwide governance indicators 2006

ANEXO 5

Anexo 5.1

Gráfico A.5.1

Evolución de la inflación (1995-2007) (%)

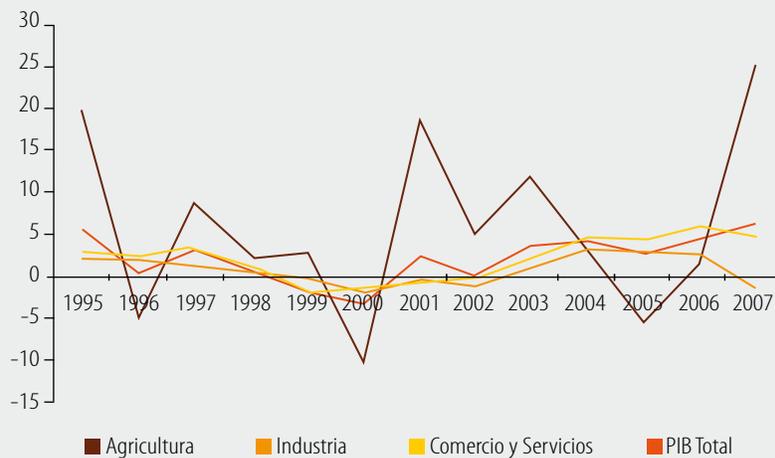


Fuente: BCP, Informe económico 1996-2007

Anexo 5.2

Gráfico A.5.2

Variación de PIB por sectores económicos (1995-2007) (%)



Fuente: BCP, Boletín de Cuentas Nacionales 1996-2005, Informe económico 2007

Anexo 5.3

Tabla A.5.1 Evolución de la pobreza 1997/98 - 2007 (%)							
Área/Status de pobreza	Años						
	1997/98	1999	2000/1	2003	2004	2005	2007
Urbana							
Pobres extremos	7,3	6,1	7,1	13,4	12,8	11,6	15,8
Pobres no extremos	15,9	20,6	20,5	26,4	25,7	27,8	20,3
Total	23,1	26,7	27,6	39,8	38,4	39,4	36,1
Rural							
Pobres extremos	28,9	26,5	25,6	28,7	22,8	20,8	24,4
Pobres no extremos	13,7	15,4	15,7	14,7	17,3	15,8	10,6
Total	42,5	42	41,2	43,4	40,1	36,6	35
Total país							
Pobres extremos	17,3	15,5	15,6	20,1	17,1	15,5	19,4
Pobres no extremos	14,8	18,2	18,3	21,3	22,1	22,7	16,2
Total	32,1	33,7	33,9	41,4	39,2	38,2	35,6

Fuente: DGEEC. Resultados de Encuestas de Hogares 1997/98-2007

ENCUESTA PNUD DE DESARROLLO HUMANO 2006

DISEÑO MUESTRAL

1. Ficha Técnica de la Muestra.

Tipo de muestra:

Diseño de base: Estratificado por departamento y zona con afijación proporcional, por conglomerados; bietápico en zona urbana, por cuota de edad, sexo, nivel educativo y nivel socioeconómico.

Diseño ajustado: Por estrato de zona, tamaño de distrito, nivel educativo, sexo y grupos de edad, con ponderación para ajustar la proporcionalidad a la población.

Nivel de confianza: 95% a nivel general para todas las estimaciones.

Base Muestral: Censo del 2.002. Para niveles socioeconómicos, Encuesta Integrada de Hogares 2.000 – 2.001 y fotos satelitales para ubicar las manzanas.

Error y tamaño muestral: tamaño de la muestra = 2.505 y error máximo 3,5% para el caso de $p=0,5$.

Población: 18 años y más de edad, de ambos sexos del Paraguay, exceptuando a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Afijación: Por zona, tamaño de distrito, nivel educativo, sexo y grupos de edad. Selección de manzanas y viviendas a encuestarse: aleatoria simple en las zonas urbanas, por distancia en las áreas rurales.

Ponderación: Proporcional a los estratos.

Fórmulas: Se calculó primeramente el tamaño muestral de una encuesta aleatoria simple según la

$$\text{fórmula (aleatoria simple)} = \frac{k^2 p q}{e^2}$$

Se calculó como una muestra simple al azar, con un factor de diseño de 1,5 (150%) a nivel general y por aperturas, con $p=q=50\%$, o sea mayor tamaño de muestra. Como la muestra es por conglomerados, se incluye el factor corrección $[1 - (m - 1) \rho \text{ intraclase}]$ donde m = es el promedio de la población por conglomerados.

El tamaño de la muestra por conglomerados se calcula por: mc (m por conglomerados) = mas (aleatoria simple) $[1 + (m - 1)\rho]$ ρ se considera tan alto como el 10%. (50%)

En cada departamento se agrupan los distritos según su tamaño (de 18 años y más) estableciendo rangos. Se hizo una afijación proporcional según esos rangos y luego se seleccionaron los distritos a ser encuestados aleatoriamente dentro de cada rango. No se estableció un rango general sino que se hizo específicamente para cada departamento. Se incluyeron siempre los distritos con mayor población en cada departamento, según las áreas urbanas y rurales (la población de 18 años y más).

2. Ficha Técnica a Nivel General.

Nivel de confianza: 95%

Error: + 2,9% como máximo

Tamaño muestral: 2.505

Afijación proporcional: Del tamaño de población de 18 años y más según departamentos, distritos por departamento, sexo, grupos etarios y áreas urbana y rural (estas variables se utilizan para las ponderaciones en el caso de que existan diferencias significativas entre la población y la muestra).

3. Ficha Técnica para el Área Urbana.

Nivel de confianza: 95%.
Error: $\pm 2,8\%$. $\pm 3,8$ como máximo
Tamaño muestral: 1.490.

4. Ficha Técnica para el Área Rural.

Nivel de confianza: 95%.
Error: $\pm 3,5\%$. $\pm 4,6$ como máximo
Tamaño muestral 1.010.

ENCUESTA PNUD DE DESARROLLO HUMANO 2007 DISEÑO MUESTRAL

1. Ficha Técnica de la Muestra.

Tipo de muestra:

Diseño por estrato de zona, tamaño de distrito, nivel educativo, sexo y grupos de edad.

Nivel de confianza: 95% a nivel general para todas las estimaciones.

Base Muestral: Censo 2002, para niveles socioeconómicos EPH 2005 y fotos satelitales para ubicar las manzanas.

Error y tamaño muestral: Tamaño de la muestra es igual a 2520 y error máximo de 3.5% para el caso de $p=0.5$.

Población: 18 años y más de edad de ambos sexos del Paraguay, exceptuando a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Afijación: Por zona, tamaño de distrito, nivel educativo, sexo y grupos de edad, selección de manzanas y las viviendas a encuestarse: aleatoria simple en las zonas urbanas, por distancia en las zonas rurales.

Fórmulas: Se calculó primeramente el tamaño muestral de una encuesta aleatoria simple según la

$$\text{fórmula (aleatoria simple)} = \frac{k^2 p q}{e^2}$$

Se calculó como una muestra simple al azar, con un factor de diseño de 1,5 (150%) a nivel general y por aperturas, con $p=q=50\%$, o sea mayor tamaño de muestra. Como la muestra es por conglomerados, se incluye el factor corrección $[1 - (m - 1) \rho]$ donde m = es el promedio de la población por conglomerados.

El tamaño de la muestra por conglomerados se calcula por: mc (m por conglomerados) = mas (aleatoria simple) $[1 + (m - 1) \rho]$ ρ se considera tan alto como el 10%. (50%)

En cada departamento se agrupan los distritos según su tamaño (de 18 años y más) estableciendo rangos. Se hizo una afijación proporcional según esos rangos y luego se seleccionaron los distritos a ser encuestados aleatoriamente dentro de cada rango. No se estableció un rango general sino que se hizo específicamente para cada departamento. Se incluyeron siempre los distritos con mayor población en cada departamento, según las áreas urbanas y rurales (la población de 18 años y más).

2. Ficha Técnica a Nivel General.

Nivel de confianza: 95%

Error: 3,5% como máximo

Tamaño muestral: 2.520

Afijación proporcional: Del tamaño de población de 18 años y más según departamentos, distritos por departamento, sexo, grupos etarios y áreas urbana y rural (estas variables se utilizan para las ponderaciones en el caso de que existan diferencias significativas entre la población y la muestra).

Bibliografía

Investigaciones realizadas para el INDH Paraguay 2007

Abente, Diego (2006). **Estatalidad, burocracias e identidad en Paraguay**, PNUD, Asunción.

Alfonzo, Leonardo; Duarte, Diego (2006). **Análisis del Modelo Actual de Crecimiento Económico en Paraguay y su Pertinencia para el Desarrollo Humano y la Reducción de Desigualdades**, PNUD, Asunción.

Campos, Luis; Sánchez, Francisco (2006). **Análisis histórico de la magnitud y calidad del crecimiento en Paraguay 1972 – 2002**, PNUD, Asunción.

Cano, Robert (2006). **Viabilidad de unidades productivas**, PNUD, Asunción.

Demellenne, Dominique (con la colaboración de Miriam Mello) (2006). **El preescolar como ejemplo de la nueva estatalidad en Paraguay**, PNUD, Asunción.

Eliás, Rodolfo; Denis, Mirtha; Molinas, Margarita (2006). **Desigualdades en Paraguay – un análisis cuantitativo**, PNUD, Asunción.

Fogel, Ramón (2006). **Ciudadanía y Estatalidad. Estudio de casos**, PNUD, Asunción.

PNUD/ODH (2006 a) Encuesta sobre Desarrollo Humano.

PNUD/ODH (2006 b) Grupos focales sobre Desarrollo Humano.

PNUD/ODH (2007 a) Encuesta sobre Desarrollo Humano.

PNUD/ODH (2007 b) Grupos focales sobre Desarrollo Humano.

Quintana, Gonzalo (2007). **Estatalidad: Sistema legal, justicia y seguridad en Paraguay**, PNUD, Asunción.

Rodríguez, José Carlos (2006). **Análisis cualitativo de las principales desigualdades en Paraguay**, PNUD, Asunción.

Rodríguez, Ramiro (2006). **Estudio de casos de crecimiento con calidad en Paraguay: sésamo, algodón, azúcar orgánico, reforestación, Cooperativa San Pedro, PPP-Frutika, CODIPSA**, PNUD, Asunción.

Vial, Alejandro (2006). **La necesidad de una nueva política para encontrar la democracia en Paraguay**, PNUD, Asunción.

Yuste, Juan Carlos (2006). **Ciudadanía: Estudio de casos: El Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC) y la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (FENAES)**, PNUD, Asunción.

Referencias

ABC Color (diario) 2006

a) “Recién este año, ministros de la Corte se desafiliaron”; 24 de octubre,

- b) “Jurado [de enjuiciamiento de magistrados] absuelve al 89% de los magistrados denunciados”; 11 de septiembre,
- c) “Tribunal Ético promete mano dura contra jueces venales” [Instalación del Tribunal y del Consejo Consultivo]; 6 de septiembre, Asunción.

Última Hora (diario) 2007

“Las ventajas de tener el control de la estructura”; 13 de diciembre, Asunción.

Abente, Diego; Masi, Fernando (eds.) (2005). **Estado, Economía y Sociedad. Una mirada internacional a la democracia paraguaya**, CADEP, Asunción.

Aguilera, Nelson; Cartier, Serge (2006). **Paraguay, el uso de tecnologías intensivas de empleo en las inversiones públicas, consultoría para OIT**, *Santiago de Chile*.

<http://www.oitchile.cl/pdf/OIT%20inversion%20publica%20empleo.pdf>

Allub, Leopoldo (2002). “La ética católica y el espíritu del caudillismo”, en **Trabajo y Sociedad**, N° 4, Vol. III, *Santiago del Estero*.

<http://www.geocities.com/trabajosociedad/AllubCaudillos.htm>

Archivos del Liberalismo (1987). **El Estado General de la Nación, Mensajes del Ejecutivo ante las Cámaras**, 1898-1931, 3 Tomos.

Auyero, Javier (1996). “La doble vida del clientelismo político” **Sociedad**, 8, Buenos Aires, pp. 31-56.

Azara, Félix de (1904). **Geografía Física y Esférica de las provincias del Río de la Plata**, Montevideo (reedic.).

Baczko, Bronislaw (1999). **Los imaginarios sociales**, Buenos Aires.

Banco Central del Paraguay (varios). **Boletín de Cuentas Nacionales**, Asunción.

<http://www.bcp.gov.py/gee/ctasgeebid/portal2.htm>

Banco Central del Paraguay (varios). **Informe Económico**, Asunción.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006)

a) **Estudio de Opinión sobre las Remesas en Paraguay**. <http://www.iadb.org/mif/remittances/>

b) **Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**, Koldo Echebarría (Ed.), Washington DC.

c) **Esquís - Sistema de Información de Equidad e Indicadores Sociales**, SDS/POV, MECOVI, Información consultada el 2/15/2007. www.iadb.org/xindicators

d) **Ética y Desarrollo** 187, 26/04/2006)

Banco Mundial (2007). **World Development Indicators**. Washington DC.

Banco Mundial (2007). **Governance Matters; Worldwide Governance Indicators; 1996-2006**.

Banco Mundial (2007). **World Economic Forum 2006**. www.weforum.org

Banco Mundial (2006). **Worldwide Governance Indicators Country Snapshot, 2006** (Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, Governance Indicators for 1996-2005). www.govindicators.org

a) **World Development Report 2006 – Equity and Development**, Oxford University Press. www.worldbank.org/wdr/

- Banco Mundial (2005) **Paraguay: Evaluación Institucional y de Gobernabilidad**. Washington, DC. www.worldbank.org
- Banco Mundial (2004) de Ferranti, D; Perry, G; Ferreira, F; Walton, M. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*. Bogotá.
- Banco Mundial (2003). [Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay]. **Paraguay: Creando las condiciones para un crecimiento sustentable**. Opciones de política para la nueva administración, Buenos Aires.
- Banco Mundial / IFC (2006). **Doing business in Paraguay**. www.doingbusiness.org
- Bardhan, Kalpana; Klasen, Stephan (1999). “UNDP’s Gender-Related Indices: A Critical Review”, *World Development* 27(6), pp. 985–1010.
- Barrios, E. (2007). Efecto de las remesas sobre la pobreza, 2005. 3er Congreso Paraguayo de Población. Adepo/UNFPA.
- Birdsall, Nancy (1996). **Why Low Inequality Spurs Growth: Savings and Investment by the Poor**. Inter-American Development Bank WP Series N° 327. Washington-DC (with Thomas C. Pickney and Richard H. Sabot)
- Bareiro, Line (edit.) (2005). **Discriminaciones. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria**. UNFPA-CDE-HC Senadores-HC Diputados, Asunción.
- Borda, Dionisio (2007). **Paraguay: Resultados del las reformas 2003-2005 y sus perspectivas**, CEPAL, Informes y Estudios especiales 18, Santiago de Chile.
- Borda, Dionisio; Masi, Fernando (edits.) (2003). **El Trabajo Precario. Mercado Laboral en América Latina y Paraguay**, CADEP, Asunción.
- Borda, Dionisio (comp.) (2002). **Microfinanzas – Nuevas tecnologías crediticias en América Latina**, CADEP, Asunción.
- Borda, Dionisio; Masi, Fernando (edits.) (2001). **Pobreza, desigualdad y política social en América Latina**, CADEP, Asunción.
- Bourdieu, Pierre (2000). **La distinción. Criterio y bases sociales del gusto**, Madrid.
- Bourguignon, Francois (2004). **The poverty-growth-inequality triangle**, paper presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, on February 4, 2004.
- Caballero, Esteban (2003). “**Partidos políticos y sistema electoral**”, en Vial, Alejandro (coord.) **Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana**, CIRD, Asunción, pp. 255-283.
- Caballero, Javier; Céspedes, Roberto (comps.) (1997). **Realidad social del Paraguay**. CIDSEP/KAS/CEADUC, Asunción.
- Calderón, Fernando (2005). **Documento para el Seminario Ciudadanía y Desarrollo Humano**, Bogotá.
- Carosini, Leticia; Alarcón de Alfonso, Ramona (2005). **Efectos de la regresividad del régimen impositivo en la distribución del ingreso y en las decisiones de consumo-ahorro en el Paraguay, investigación realizada para la DGEEC**, Asunción.
- Carrera, Carlos (2004). “Investigación sobre Diversidad cultural y Desarrollo Humano”, en PNUD **Diálogos sobre identidad y diversidad cultural en el Paraguay**. Asunción, pp. 41-66.

- Carter, Michael; Galeano, Luis (1995). **Campesinos, tierra y mercado**. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos; Madison, Wis.: Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin, Asunción.
- Cavallaro, J.L. *et alii* (2007) **La seguridad en el Paraguay**. Análisis y respuestas en perspectiva comparada. Asunción: Harvard Law School/Universidad Columbia del Paraguay, noviembre.
- CEPAL (2007). **Panorama Social de América Latina 2007**, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006). **Panorama Social de América Latina 2006**, Santiago de Chile.
- CEPAL (2005). **Panorama Social de América Latina 2005**, Santiago de Chile.
- CEPAL (2003). **Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe**, Libros de CEPAL 70, Santiago de Chile.
- CEPAL (varios). **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/>
- CEPAL/CELADE (2006). **Envejecimiento. América Latina y el Caribe**. Desafíos y oportunidades de una sociedad que envejece, http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/7/23867/PyDEN_5.pdf
- CEPEP (2005). **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva**, 2004. Informe final.: CEPEP/USAID/UNFPA/CDC/PPF-RHO, Asunción www.cepep.org.py
- CEPEP (1997). **Encuesta Nacional de Salud Sexual y reproductiva**, Asunción.
- Céspedes, Roberto (2007). **Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay. Evolución 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004**, OIT-AECI, Asunción.
- (2006) “Recursos y libertades: participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay”, en **Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano**, Boletines No. 22 y 23, www.revistadesarrollohumano.org
- (2006) “Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay. Evolución 2001-2004” y Análisis de la Encuesta de Hogares 2004. Asunción, OIT.
- (2005) “Déficit en el registro de la niñez (1992-2002)”, en **Población y Desarrollo**, edición especial, No. 28, UNA-FCE/UNFPA, San Lorenzo, pp. 29-54.
- Cháves, Julio César (1968). **Descubrimiento y conquista del Río de la Plata y el Paraguay**, Asunción, Nizza.
- CIRD-USAID (2008), **¿Qué quiere la gente?**. Presentación de Resultados de la encuesta ciudadana. Asunción. www.cird.org.py
- CIRD-USAID (2001-2006). **Cultura política y Gobernabilidad (Encuesta)**, Asunción.
- CIRD-USAID (edits.), Vial A. (2003). **Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana**, Asunción.
- CIRD-USAID (2001). **Juventud que se mueve y Juventud que se muere**, Asunción.
- (1998) **Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos, 1996**. Asunción.
- CISNI (2006). **Acceso a la información pública como derecho ciudadano**. Asunción. www.pni.org.py
- (2005) **Patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay**. Asunción. www.pni.org.py

CLADEM-CMP-CDE (2005). **Informe sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay**, Asunción.

Cling, Jean Pierre et al (2005). **Development, A question of Opportunity. A critique of the 2006 World Development Report, Equity and Development**. Ibero-America Institute for Economic Research Discussion Paper Nr. 137, Georg-August-Universität Göttingen. http://wiwi.uni-goettingen.de/vwlseminar/working_papers/ibero/DB137.pdf

CODEHUPY (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay) (2006). **Informe sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, Asunción.

(1996 a 2006) **Derechos Humanos en el Paraguay**, Informes anuales, Asunción.

Corporación Latinobarómetro (2005). **Informe Latinobarómetro 2005**. 1995-2005, Diez años de opinión pública. Santiago de Chile.

(2006) **Informe Latinobarómetro 2006**. Santiago de Chile.

Damatta, Roberto (1997) “Sabe com quem está falando?. Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil”, en **Carnavais, maladros e heróis: para uma sociología do dilema brasileiro**, Rio de Janeiro, pp. 179-248.

DGEEC-STP-PR. **Encuestas de hogares 1995, 1997/8, 1999, 2000/1, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 (base de datos de abril 2008)**. Fernando de la Mora: DGEEC, www.dgeec.gov.py

DGEEC-STP-PR. Principales Resultados de **Encuestas de hogares 2005, 2006 y 2007**. Fernando de la Mora: DGEEC, www.dgeec.gov.py

(2005) Censo Nacional de Población y Vivienda 2002. 2 vols. Fernando de la Mora. www.dgeec.gov.py

DGEEC (2004). **Censo Nacional de Población y Vivienda 2002**. Principales Resultados.

DGEEC (1992). **Censo Nacional de Población y Vivienda**.

DGEEC (1982). **Censo Nacional de Población y Vivienda**.

DGEEC (2005). **Arce, A. Población Indígena**. BID, Asunción.

DGEEC (2005). **Roig, C. Condiciones Sociodemográficas de las personas con discapacidad en Paraguay**. BID, Asunción.

DGEEC (2005). **Serafini, V. Mujer paraguaya: tendencias recientes**. BID, Asunción.

DGEEC (2003). **II Censo Indígena de Población y Viviendas, 2002**. Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados Finales, Asunción.

DGEEC, **Barrios Elizabeth (2002). Evolución de la Tercera Edad en Paraguay**.

Economist, The (2005). “Democracy’s ten-year rut. Latin Americans do not want to go back to dictatorship but they are still unimpressed with their democracies”, October, 27th., Print edition.

Estigarribia, José Félix (1940). “Exposición de motivos de la nueva Constitución”, en **Paraguay, Constitución Nacional**, Asunción.

Fernández Valdovinos, Carlos; Monge Naranjo, Alexander (2004). **Economic Growth in Paraguay**, Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and Social Study Series, # RE1-04-009. www.iadb.org/regions/re1/econ/RE1-04-009.pdf

Ferreira, Delia (2005). “Financiamento de partidos e campanhas. Fundos públicos versus fundos privados”, en **Novos Estudos**, No. 73, CEBRAP, Sao Paulo, pp. 5-15

Financiamiento político (Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento político), 2006-2007, en www.financiamientopolitico.org.py

Fitoussi, J-P.; Rosanvallon, P. (1997). **La nueva era de las desigualdades**, Buenos Aires.

Fogel, Ramón (2005) **Estructura social y procesos políticos**, Asunción.

(2002) **Pobreza y rol del Estado en el Paraguay**, CERI, Asunción.

Fogel, Ramón; Riquelme, Marcial (comp.) (2005). **Enclave Sojero. Merma de Soberanía y Pobreza**, CERI, Asunción.

Fraser, Nancy (2000). “**Rethinking Recognition**”, en *New Left Review*, No. 3.

Fukuda-Parr, Sakiko; Shiva Kumar, A. K. (eds.) (2003). **Readings on Human Development** (segunda edición), New Delhi

Gacitúa, E.; Silva, A; Carter, M. (2004). Paraguay: **Temas de desarrollo social para el alivio de la pobreza**. Banco Mundial, Washington.

Galeano, Luis (2002). **La sociedad dislocada**, CPES, Asunción.

Galeano, Luis; Rivarola, Domingo (eds.) (2001). **Pobreza y cambio social**, CPES, Asunción.

Ganuzá, Enrique et al (eds.) (2001). **Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90**, Buenos Aires.

Gauto, Dionisio (1995). **Perfil del Hombre Paraguayo**.

Gibson, Bill; Molinas, José; Molinas, Margarita (2001). “Liberalización del sector externo en Paraguay: Efectos sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza” en Ganuzá, Enrique et al (ed.), **Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90**, pp. 815 – 876.

Giddens, Anthony (1999). **La tercera vía y sus críticos**, Madrid.

Guttandin, Friedrich; Penner, Hedi (2005). **Administración y cultura en el Paraguay. Desde la perspectiva de funcionarios de alto rango**, GTZ, Asunción.

Hicks, Frederic (1971) “Interpersonal Relations and Caudillismo in Paraguay”, en **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 13, Nr. 1, pp. 89-111.

IIG/PNUD-Paraguay (2005) **Hacia una estrategia de desarrollo institucional en el Paraguay**. Asunción-Barcelona.

(2003) **Libro blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay**. Asunción-Barcelona.

(2002) **Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay**. Barcelona.

INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina) (2007). **Mapa de la discriminación en Argentina** (2006-2007). www.inadi.gov.ar

INE (Instituto Nacional de Estadística de España) (2007). www.ine.es

INECIP (2006). **Programa Desempeño Judicial. Transparencia y Acceso a la Información, 2006. Indicadores de gestión en el Paraguay**, Asunción. www.inecip.org.py

Kliksberg, Bernardo (2006). **Más ética, más desarrollo**, Instituto Desarrollo, Asunción.

Krugman, Paul (1994). **Past and perspective causes of high unemployment Proceedings**, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Jan, pg 49-98.

- Krugman, Paul (1992). **The Age of Diminished Expectations**, Cambridge-Massachusetts.
- Lachi, Marcello (2005). **Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales, Transparencia Internacional-Alter Vida-Desarrollo en Alianza**, Asunción (inédito).
- Lambert, Peter; Nickson, Andrew (edits.) (1997). **The Transition to Democracy in Paraguay**, London.
- Marshall, T. H.; Bottomore, Tom (2005). **Ciudadanía y clase social [1950 y 1991]**. Buenos Aires.
- Martini, Carlos; Yore, Myriam (1998). **La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo**, UC/CIDSEP, Asunción.
- Melia, Bartomeu (1997). **El Paraguay inventado**, Cepag, Asunción..
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Censo Agropecuario de 1956, 1981 y 1991**.
- Ministerio de Educación y Cultura (2004). **Educación en cifras, Asunción**.
- Ministerio de Educación y Cultura - UCP-Escuela Viva Hekokatuva (2005). **Desde el aula**, Nr. 17, Asunción.
- MEC-DGPEC-SIEC (2006). **Estadísticas de juventud, mimeo**, Asunción.
- MEC-DGPEC-SIEC (2002-2006). **Estadísticas educativas**, Asunción.
- Ministerio de Hacienda (2004). **Foro Paraguay 2011: Plan de crecimiento económico con equidad**, Asunción.
- Ministerio de Hacienda (varios). **Informes de gestión**, Asunción.
- Ministerio de Hacienda. **Ejecución Presupuestaria por Gastos de Funciones, 1972/80**, Dirección de Política Fiscal, Asunción.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/SICO/Ministerio de Hacienda/DGEEC (2006). **Cuentas Nacionales en Salud**, Asunción.
- Molinas, José (2001). **El mercado de tierras rurales en Paraguay**, Serie Desarrollo Productivo 77, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mora Mérida, José Luís (1973). **Historia social del Paraguay 1600-1650**, EEHAS, Sevilla.
- Morínigo, J; Lachi, M. TSJE (2006). **“Abstencionismo electoral en Paraguay”**, (2003). Asunción.
- Morínigo, José (2005). “La práctica del orekuete como matriz de la discriminación política”, en Bareiro, Line (comp.) **Discriminaciones**, UNFPA-CDE-HC Senadores-HC Diputados, Asunción, pp. 147-165.
- Morínigo, José; Brítez, Edwin (2004). **La construcción de la opinión pública en el Paraguay**, PROMUR/GES, Asunción.
- Neufeld, Alfredo (2006). **¡Contra la sagrada resignación! Cristianismo y cosmovisiones fatalistas en el Paraguay**, Asunción.
- Nickson, Andrew (2005). “Reformando el Estado en Paraguay”, en Abente, Diego; Masí, Fernando (edits.) **Estado, Economía, y Sociedad: una mirada internacional a la democracia paraguaya**, CADEP, Asunción pp 41-74. .
- Nickson, Andrew; Lambert, Peter (2002). “State Reform and the ‘Privatized State’ in Paraguay”, **en Public Administration and Development**, vol. 22, p. 163-174.

NNUU-Paraguay, Sistema de (2005). **Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005. Informe de Paraguay**, Asunción.

(2003) **Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2003. Informe Paraguay**, Asunción.

Ocampo, José Antonio; Parra, María Angela (2006). **The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World since 1980**, DESA Working Paper #24, ST/ESA/2006/DWP/24. <http://www.un.org/esa/desa/papers>

Ocampos, Genoveva; Rodríguez, José Carlos (1999). **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente**, CDE/BASE-ECTA, Asunción.

OIT (2006). **Panorama laboral 2006, América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, 2006.

OPS (Organización Panamericana de Salud) (2005). **Health Situation in the Americas**, Basic Indicators 2005.

OPS/OMS (2002). **Resolución CSP 26/12** “Ampliación de la Protección Social en materia de Salud” Iniciativa Conjunta de la OPS y la OIT, Washington DC.

Otter, Thomas (2007). **Characterization of inequality changes through microeconomic decompositions, Paraguay 1992 – 2005**, Georg August University of Goettingen, mimeo, Goettingen.

Panizza, Ugo (1999). **Why do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium Inter-** American Development Bank Working Paper No. 403, Washington.

Peroni, Guillermo, et al (2006). **Doing Business in Paraguay 2006**, Asunción.

Perry, Guillermo; Lederman, Daniel (2005). **Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo**, Banco Mundial, Washington.

PNUD (2007) **Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008**, Nueva York.

PNUD (2006) **Informe sobre Desarrollo Humano 2006**, Nueva York.

PNUD (2006) **Informe sobre Desarrollo Humano 2006**, México.

(2004) **La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas** (PRODDAL), Lima.

(2003) **The Role of Economic Policies in Poverty Reduction**, Practice Note, New York.

(1999) **Informe sobre Desarrollo Humano 1999**, Madrid.

(1997) **Informe sobre Desarrollo Humano 1997**, Madrid.

(1996) **Informe sobre Desarrollo Humano 1996**, Madrid.

(1995) **Informe sobre Desarrollo Humano 1995**, México.

PNUD-Paraguay (2006). **Innovación Productiva y Reducción de Pobreza, Cuaderno de Desarrollo Humano Nro. 1**, Asunción.

(2006) **Usos y Gobernabilidad del agua en el Paraguay**, Asunción.

(2007) **Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2007** (CD), Asunción.

(2005) **Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005** (CD), Asunción.

(2004) **Diálogos sobre identidad y diversidad cultural en el Paraguay**. Asunción.

(2003) **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003**, Asunción.

- PNUD-UNICEF-UNFPA Paraguay (2006). “Focalización de la Inversión Social y sus efectos en la reducción de la desigualdad” **Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto** 5.
- PNUD-Paraguay/Universidad Católica-Asunción (2004). **Historias de Desarrollo Humano**, Asunción.
- Poder Judicial (2007). “Tres ejes para un plan de gobierno judicial 2007/2008”; (Noticias), 6 de febrero. www.pj.gov.py
- Pompa, María del Carmen (1996). **Kuña imembýnte va'erâ voi. [La mujer está destinada a tener hijo/as] Valores tradicionales y pautas reproductivas**. FCE-UNA/FNUAP, Asunción.
- Potthast-Jutkeit, Barbara (1997). **Paraíso de Mahoma o País de las Mujeres**, Instituto Cultural Paraguayo Alemán, Asunción.
- Prahalad, C.K. (2005). **The fortune at the bottom of the pyramid**, Wharton School Publishing, Upper Saddle River.
- Ranis, Gustav; Stewart, Francis (2002). **The priority of Human Development**, 2002 www.ssrc.org/programs/ifd/publications/DevImperative/RanisStewart.pdf
- Ranis, Gustav; Stewart, Francis; Ramírez, Alejandro (2000). “Economic Growth and Human Development.” **World Development** 28, no. 2, pp. 197-219.
- Rawls, John (1995). **Teoría de la Justicia**, FCE, México.
- Rengger y Longchamps (1838). **Ensayo histórico sobre la Revolución del Paraguay**, París, Ed. Moreau.
- Richards, Donald; Borda, Dionisio (2007). “The Predatory State and Economic Reform. An Examination of Paraguay’s Political Economic Transition” en José Ma. Fanelli (edt.). **Understanding Market Reform in Latin America. Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results** (en imprenta).
- Richards, Donald (2005). “¿Es posible un Estado para el Desarrollo en el Paraguay” en Abente, Diego y Masi, Fernando (edits.), **Estado, Economía y Sociedad. Una mirada internacional a la Democracia paraguaya**, CADEP, Asunción.
- Riquelme, Marcial (1994). “Toward a Weberian Characterization of the Stroessner Regime in Paraguay” en **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Nr. 57, pp. 29-51.
- Rivarola, Domingo (1991). **Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad**, Asunción.
- Rivarola, Milda (1993). **Obreros, Utopías & Revoluciones. Formación de las clases trabajadoras en el Paraguay Liberal (1870-1931)**, C.D.E., Asunción.
- Robertson, J.P. & W.P (1838/9). **Letters on Paraguay**, London, Murray.
- Robles, M. (2002). **El empleo en el Paraguay**. Evidencias de las encuestas de hogares. OIT-PNUD, 2002.
- Rodrik, Dani (2002). **After Neoliberalism What?** Documento presentado en la conferencia Alternativas al Neoliberalismo organizado por la New Rules for Global Finance Coalition, Mayo 2002, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/shortpieces.html>
- Rojas, Flora (2007). **Los Gastos de cohesión social en el Paraguay**, mimeo, Asunción.
- Roulet, Florencia (1993). **La resistencia de los Guaraní del Paraguay a la Conquista Española, 1537-1556**, Posadas.

- Royg, Hugo (2006). Capacidades no desarrolladas, **Informe sobre los derechos sociales en Paraguay, Social Watch**.
- Rubin, J. (1974). **Bilingüismo Nacional en el Paraguay**. Instituto Indigenista Interamericano, México.
- Ruiz de Montoya, Antonio (1639). **La conquista espiritual del Paraguay**, Madrid.
- Salvat, Pablo (2003). **El porvenir de la equidad**, LOM, Santiago de Chile.
- Sanabria, Marta Cristina (2006). **Análisis de la situación de salud infantil y antropometría en menores de 5 años, consultoría PNUD**, Asunción.
- Santander, Horacio (2006). **El mercado laboral en Paraguay periodo 1999 – 2004**, OIT, DGEEC, Santiago de Chile.
- Sauma, Pablo; Coniglio, Alfredo (1993). “Una propuesta de estratificación social en el Paraguay”, en UNA-FCEAC-DIS (Edits.) **Producción, ingresos, empleo y estratificación social en el Paraguay**, Asunción, pp. 177-288.
- Sen, Amartya (2000). **Desarrollo y libertad**, Buenos Aires.
- (1998) “**Valores asiáticos y crecimiento económico**”, en UNESCO, Informe Mundial sobre Cultura, New Work.
- (1995) **Nuevo examen de la desigualdad**, Madrid.
- SENAD (2005). **Primer Estudio Nacional a Pacientes Drogodependientes en Centros de Tratamiento**, Asunción.
- Social Wacht (2007). **Cómo hacer realidad el derecho universal a la seguridad social 2007**, Montevideo.
- Social Wacht (2006). **Arquitectura imposible, Informe de Control Ciudadano 2006**, Montevideo.
- Soto, Clyde et al. (2004). “Sociedad civil y construcción democrática en Paraguay” en Albuquerque, Mário do Carmo, **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**, San Pablo, pp. 135-193.
- STP / GTZ (2005). **Estudio de la Línea Base del Programa “Buen Gobierno a Nivel Descentralizado y Reducción de la Pobreza”**, mimeo, Asunción.
- Subsecretaría de Estado de Tributación (varios). **Informes Económicos Tributarios**, Asunción. <http://www.set.gov.py>
- Sudhir, Anand; Sen, Amartya (1997). “Concepts of Human Development and Poverty. A Multidimensional Perspective”, en Fukuda-Parr, Sakiko; Shiva Kumar, A. K. (ed.) (2003), **Readings on Human Development** (segunda edición), New Delhi, pp.228-244.
- Sudhir Anand; Sen, Amartya (1995). “Gender Inequality in Human Development: Theories and Measurement”, en Fukuda-Parr, Sakiko; Shiva Kumar, A. K. (ed.) (2003), **Readings on Human Development** (segunda edición), New Delhi, pp.210-227.
- Superintendencia de Bancos (varios). **Boletín Estadístico, Asunción**. <http://www.bcp.gov.py/supban/portales/BOLETINES.htm>
- Susnik, Branislava (1979/1980). **Los aborígenes del Paraguay, II Tomo**, Etnohistoria de los guaraníes, Epoca Colonial, Andrés Barbero, Asunción.
- Tilly, Charles (2000). **La desigualdad persistente**, Buenos Aires.
- Transparencia Internacional (2006). **Barómetro Global de la corrupción**, Berlín.

- Transparencia Paraguay (2007). **Encuesta nacional sobre corrupción 2007**, Asunción. www.transparencia.org.py
- (2006) **Ibidem** 2006.
- (2004 b) **Ibidem** 2004.
- (2004 a) **La financiación pública de los partidos políticos. Mesa redonda**. Memoria. Asunción. Tribunal Superior de Justicia Electoral, Asunción (2007). www.tsje.gov.py
- Truquin, Norbert (1977). **Mémoires et aventures d'un prolétaire à travers la révolution**, París.
- UNICEF (2006). "Global Database on Undernutrition" en The United Nations Children's Fund, New York. **Progress for children. A report card on nutrition. 4.**
- UNIDA/USAID (2006). **Observatorio Judicial**. Investigación académica sobre el cumplimiento de los plazos procesales en las causas penales (2001-2005), Asunción.
- USAID Paraguay (2006). **Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay**, Asunción.
- Velásquez, Rafael E. (1995). "Poblamiento del Paraguay en el Siglo XVIII", en CPES, **Pasado y Presente de la realidad social paraguaya**, Asunción.
- Vera, Helio (1993). **En busca del hueso perdido**, Asunción.
- Vial, Alejandro (coord.) (2006). **Cultura política y gobernabilidad democrática**, CIRD, Asunción.
- (2005a) **Cultura política y gobernabilidad democrática**, CIRD, Asunción.
- (2005b) **Escenarios que se despejan, pendientes que se acumulan, 2005**, CIRD-USAID, Cultura política y gobernabilidad, Asunción.
- (2004) **Un presente confuso, en un contexto de premuras y urgencias, 2004**, CIRD-USAID, Cultura política y gobernabilidad, Asunción.
- (2003) "El Paraguay en un mundo global. Retos, desafíos y oportunidades" en Vial, Alejandro (coord.) **Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana**. CIRD, Asunción.
- White, Richard A. (1984). **La Primera Revolución Radical de América, Paraguay 1811-1840**, Asunción.
- Williams, John Hoyt (1979). **The Rise and Fall of the Paraguayan Republic 1800-1870**, Austin, Texas.
- World Bank (2005). **Equity and Development - World Development Report 2006**, New Work. <http://www.worldbank.org/wdr/>
- (2003) **Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?** México. www.civnet.org/teaching_resources/InequalityInLatinAmerica.pdf
- (2000) **The Quality of Growth**, New Work. <http://www.worldbank.org/wbi/qualityofgrowth/>
- World Economic Forum (2008). **Informe de competitividad global 2008**. <http://www.weforum.org/>
- World Economic Forum (2007). **Ibidem**.
- World Economic Forum (2006). **Ibidem**.
- You, Jong-Sung; Khagram, Sanjeev (2004). **Inequality and Corruption**. Harvard University, J.F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Paper Series, January 2004, RWP04-001
- Zepeda, E. (2006) "Inequality and MDG's Education Goal for Latin America", en UNDP - **International Poverty Centre One pager 23**, Brasilia.

Siglas y acrónimos

AC	Agricultura Conservacionista
ANR	Asociación Nacional Republicana
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación (del MAG)
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CIMEFOR	Centro de Instrucción Militar de Enseñanza y Formación de Oficiales de Reserva
CIRD	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CISNI	Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad
CORPOSANA	Corporación de Obras Sanitarias
DEAG	Dirección de Extensión Agrícola (del MAG)
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (de la STP)
DGPEC	Dirección General de Planificación Educativa y Cultural (del MEC)
EDEP	Porcentaje Equivalente Igualmente Distribuido
EDH	Encuesta de Desarrollo Humano (del PNUD)
EEB	Educación Escolar Básica
EPH	Encuesta Permanente de Hogares (de la DGEEC)
EPSS	Protección Social en Salud
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay Sociedad Anónima
EE.UU.	Estados Unidos de América
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
ICB	Índice de Capacidades Básicas
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Índice de Desigualdades Múltiples
IFC	International Finance Corporation
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Argentina)
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INE	Instituto Nacional de Estadística (España)
INECIP	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPH-1	Índice de Pobreza Humana
IPH-2	Índice de Pobreza Humana para países de la OCDE seleccionados

IPS	Instituto de Previsión Social
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MOC	Movimiento de Objeción de Conciencia
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNUU	Sistema de Naciones Unidas
ODH	Oficina de Desarrollo Humano
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEA	Población Económicamente Activa
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMRN	Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PPP	Cooperación Pública Privada
PRODDAL	Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina
PTF	Productividad Total de Factores
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas
SENASA	Servicio Nacional de Salud Ambiental (del MSPBS)
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación (del MH)
SFN	Servicio Forestal Nacional (del MAG)
SIEC	Sistema de Información de Estadísticas Continuas (del MEC)
SMO	Servicio Militar Obligatorio
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional (del MJT)
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TIC	Tecnología de Información y Comunicación
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
UNA	Universidad Nacional de Asunción
UNACE	Partido Unión Nacional de Colorados Éticos
UNDP	United Nations Development Program
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

Miembros de los Comités Consultivos

Sector público y partidos políticos

Luis Castiglioni
Alfredo Ratti
Blanca Ovelar
Carlos Walde
Mirta Vergara de Franco
Edmundo Rolón
Efrain Alegre
Emilo Camacho
Rafael Filizzola
Sebastian Acha
Federico Franco
Ignacio Mendoza
Enrique Riera Escudero
Luis Torales Kennedy

Sector privado y sociedad civil

Domingo Rivarola
Alberto Areco
Alberto Sallustro
Arnoldo Wiens
Bartomeu Melià
Beltrán Macchi
Carlos Bareiro
Carlos Knapps
Claudia Aveiro de Ruser
Clyde Soto
Genoveva Ocampos
Jesús Montero Tirado
Juan Carlos Yuste
Line Barreiro
Odilón Espínola
Óscar Ayala
Pablo Herken
Pilar Callizo
Raúl Monte Domecq
Rodolfo Troche

Miembros de las Mesas Temáticas de Diálogo

Ciudadanía política

Juan Benítez Florentín
Jorge Lara Castro
Daniel Codas
Miguel Ángel Ramírez
Cristina Muñoz
Line Bareiro
Luis Fretes Carrera
José Soler
Carmen Echaury
Milda Rivarola

Crecimiento económico

Raúl Vera Bogado
Derlis Céspedes
Jorge Corvalán
Ramón Maciel Rojas
Judith Romero
Verónica López
Eduardo Bernal
Hugo Royg
Zulma Espínola
Carmen Galdona
Dionisio Borda
Ricardo Yorg
Fleming Duarte
Leticia Carosini
Mario Ruiz Díaz
Miguel Angel Yegros
Redi González
José A. López
Gladys Santacruz

Desarrollo productivo

Carmen Galdona
Francisco Ibarra
Alicia Benítez
Aldo Centurión
Irene Ocampos
Enrique Rodríguez
Sergio Feliciangeli
Alberto Emategui
Ramón Gautó
Julio César Ibarra
Bruno Defelippe
Juan Carlos Fischer
Julio Sánchez Laspina
Christian Cieplik
Claudia Aveiro de Russer
Beltrán Macchi
Dionisio Borda
Carlos Benítez
Fleming Duarte
Francisco Sánchez
Ramiro Rodríguez
Lizza Cacase
Hugo García
Georg Birbaumer
Doria Baranda
Venus Caballero

Macroeconomía

Jorge Corvalán
José Cantero
Ramón Ramírez Caballero
Emilio Ortiz Trepowsky
Francisco Sánchez

Miguel A. Rodríguez
Álvaro Caballero
Dionisio Borda
Julio Fernández
Ricardo Yorg
Miguel Yegros
Mónica Valdovinos
Óscar Campuzano
Eduardo Freschenko

Personas adultas mayores y personas con discapacidad

Roberto Cino
Zulma Sosa
Zulma Ferreira Servín
Blanca Gaona de Marchuk
Blanca González de Gómez
Óscar Barrios
Néstor Manuel Jiménez
Julio Fretes
Teodora Ferreira
Cristina Caballero
Elodia López de Yinde
María del Carmen Royg
Olga Fortlage Machuca
Fernando Aguayo
Gilda Martínez
Jorge Quintana
Inocencia Rivarola de Wehrle
Nilda Bonzi
María Teresa Benítez de Paredes
Julia Stete de Díaz
Iris Cardozo

Educación

Blanca Ovelar de Duarte
Marta Lafuente
María Esther Jiménez
María del Carmen Schaerer
Bernardo Enciso
Eva Fleitas de Virgili
Gerda Palacios
Carolina Arrúa
Gustavo Bécquer
Ildé Silvero
Esperanza Alcaraz
Luis Casabianca
Lázaro Rojas
Gabriel Espínola
Dominique Demellenne
Magdalena Rivarola
Luis Alberto Riart
Miguel Ángel López
Carmen Echaury
Elvira De León de Cardozo

Evangelina A. de Frascone
Roberto Torres

Género

Sonia Brucke
Marta Diarte
Marta Melgarejo
Benefrida Espinoza
Clotilde Romero
Graciela Azcona
Soledad Caballero
Sandra Friedman
Nilda Romero
Nury Montiel
Gladis López de Gautó
María de Jesús Caballero
Graziella Corvalán
Julia Franco
Romina Paiva Godoy
Carlos Carmona
Blanca Galeano
Graciela Acevedo de Noguera
Rosa Posa
Cinthya Fernández
Patricio Dobré
Line Bareiro
Clyde Soto
Carmen Echaury
Mirtha Rivarola
Ana Margarita Ramos
Montserrat Canal
Nilda Bonzi
Eduardo Calderini
María Cano Radil
Miriam Monzón
Guillermina Peralta

Indígenas

Marta Dávalos
Ana Margarita Ramos
Marilín Rehnfeldt
Jorge Servín
Bartomeu Melià
Beatriz Bossio
Ricardo Moreno Azorero
Mirta Pereira
Oleg Vysokolán
Noelia Boggino
Guillermo Sequera
Graciela Ocariz
José Zanardini
Ramón Fogel
Raquel Peralta
Felicita Alcaraz
Emilio Caballero

Bruno Barrios
Roberto Aquino

Justicia

Derlis Céspedes
Osvaldo Caballero
Marco Alcaraz
Benigno Rojas Vía
Leila Yambay de Gilardoni
María Magdalena Barrios de Jacquet
Carla Crossa
Federico Callizo Nicora
Gustavo Bécquer
César López Bosio
Luis María Duarte
María Victoria Rivas
Ramón Corvalán
Daniel Mendonça
José Soler
Luis Armando Godoy
Juan Carlos Rocholl

Juventud

Arturo Jiménez
Mirtha Rivarola
Ana Selva Rolón
Antonia Florentín
Norma Medina
Carlos Gautó
Vladimir Velásquez
José Jiménez
Karina Bianchi
Miriam Núñez
Rodolfo Serafini
Ronald Rodríguez Olmedo
Sebastián Villarejo
Astrid Gustafson
Fernando Rojas
Juan Carlos Yuste
Yole Boggino de Mojoli

Niñez y adolescencia

Victorina Ruiz Díaz
Isidro Mármol
Cristina Semidei
Eduardo Allende
María Teresa Sánchez de Martínez
Eduardo Gallardo
Rosa María Ortiz
Jesús de la Peña
Lúcida Machuca Duarte
Antonia Florentín Melgarejo
Heve Otero
Elizabeth Urbietta de Burró
Lourdes Barboza
Néstor Vera

Nelly Meza Ortega
Nilse Benítez
Lucía Bernal
Andrea Cib
Amelia Nardelli

Salud y protección social

Teresa León
Blanca Villalba
Osvaldo Alvarenga Princigalli
Nidia López de González
Trigidia Arce
Wilma Basualdo
María Graciela Gamarra
Héctor Cárdenas
Óscar Martínez Arguello
Carmen Frutos de Almada
Roberto Acosta
Marcia Moreira
Javier Uribe
Cinthya Prieto
Rubén Gaete
Darío Gutierrez Yegros
Felipe Recalde
José Alberto Andrada
Edgar Jiménez Caballero
Carlos María Romero
Desireé Massi
Esperanza Martínez
Carlos Benítez
José Amarilla
Roberto Almirón Riveros
Edgar Jiménez
Lucía Bogado

Seguridad e Identidad

Rogelio Benítez
Martín Font
Miguel Angel González
Carlos Liseras Osorio
Marco Alcaraz
Juan Manuel Núñez
Leila de Dami
Fidel Isasa Palacios
Gregorio Almada
Roberto Franco
Fernando Basualdo
César López Bosio
Luis Fretes
José Caballero
María Victoria Rivas
Raúl Gutiérrez
Carmen Echaury
Gumersindo Cardozo
Gabriel Samudio
Gerardo Cacase (+)