

A s u n c i ó n - P a r a g u a y



## Reducción de la pobreza y de la desigualdad

José Carlos Rodríguez  
Luis A. Galeano

Notas para el debate electoral 2008



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

El documento fue elaborado por:

José Carlos Rodríguez (responsable de los tópicos referidos a la *Desigualdad*).

Luis A. Galeano (responsable de los tópicos relacionados con la *Pobreza*).

**José Carlos Rodríguez:**

Psicólogo, Universidad Católica de Asunción; sociólogo Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires; y doctor en sociolingüística. Escuela Superior de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Es investigador y analista.

**Luis A. Galeano:**

Doctor en Derecho, Universidad Central de Madrid; Master en Ciencias Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile. Investigador del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Asesor del Gabinete Social.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay

Teléfono 452 520/454140/496 813

cadep@cadep.org.py

www.cadep.org.py

Edición: Asunción, marzo de 2007

Diseño de Tapa: Luis Alberto Boh

Diseño Gráfico: Karina Palleros

Corrección: Arnaldo Núñez

Impresión: Grafitec

ISBN: 978-99953-811-6-5

El CADEP no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

## Contenido

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	10
<b>1. La pobreza y la política social</b>	<b>10</b>
<b>1.1</b> Las definiciones de la pobreza	<b>10</b>
<b>1.2</b> Los enfoques sobre la política social	<b>13</b>
<b>2. La pobreza en el Paraguay</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b> Tendencias más recientes	<b>15</b>
<b>2.2</b> La pobreza en el escenario rural y en el urbano	<b>16</b>
<b>2.3</b> La pobreza y la exclusión social	<b>20</b>
<b>2.4</b> El peso de la pobreza en el Paraguay	<b>20</b>
<b>3. Desigualdades injustas</b>	<b>21</b>
<b>4. Políticas y estrategias de combate a la pobreza</b>	<b>22</b>
<b>4.1</b> Enfoque apropiado	<b>22</b>
<b>4.2</b> Líneas de acción	<b>22</b>
Transferencias condicionadas	<b>22</b>
Focalización del gasto social	<b>23</b>
Plan de empleo para los pobres	<b>24</b>
<b>5. Medidas contra la desigualdad</b>	<b>26</b>
<b>5.1</b> Registro e identidad de las personas (Sin prioridad)	<b>26</b>
<b>5.2</b> Participación Ciudadana (Una prioridad)	<b>27</b>
<b>5.3</b> Seguridad (Una prioridad)	<b>28</b>
<b>5.4</b> Justicia (Una prioridad)	<b>28</b>
<b>5.5</b> Género (Una prioridad)	<b>29</b>
<b>5.6</b> Educación (Tres prioridades)	<b>29</b>
<b>5.7</b> Salud y Protección Social (Tres prioridades)	<b>30</b>
<b>5.8</b> Intervenciones en macroeconomía y desarrollo (Cinco prioridades)	<b>31</b>
<b>5.9.</b> Niños (Una prioridad)	<b>31</b>
<b>5.10</b> Juventud (Sin prioridad)	<b>32</b>
<b>5.11</b> Mayores de Edad	<b>32</b>
<b>5.12</b> Personas con impedimentos o discapacidades	<b>32</b>
<b>5.13</b> Pueblos indígenas (sin prioridad)	<b>33</b>
Referencia bibliográfica	<b>38</b>



## Presentación

A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989 tras 35 años en el poder y haber tenido tres elecciones libres desde 1993, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos para el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico con equidad. La situación socio política está marcada por el legado del régimen autoritario, y se refleja en la ausencia del balance y contrapeso de los poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, la extendida práctica de la relación patrón-cliente, la escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos, y la limitada participación ciudadana y el control del gobierno. Estas restricciones institucionales contribuyen en gran medida a mantener un modelo de desarrollo que no genera crecimiento sostenido, suficiente empleo y equidad social.

De cara a las elecciones generales de 20 abril del 2008, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ha lanzado la iniciativa de elaborar estas **Notas para el Debate Electoral 2008**. Éstas consisten en una serie de propuestas para:

- Discutir los temas prioritarios para las políticas públicas en el próximo gobierno.
- Mejorar la calidad del debate electoral centrandolo la atención de los candidatos a cargos electivos, de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre temas nacionales gravitantes.
- Presentar alternativas de políticas públicas para lograr un crecimiento económico sustentable, incluyente y equitativo dentro del contexto de la democracia representativa y participativa y fortaleciendo las instituciones formales.

Para cumplir con los objetivos previstos, el CADEP, en forma conjunta con profesionales de otras instituciones académicas y consultoras, ha seleccionado **seis módulos temáticos**:

- Crecimiento económico sustentable y empleo
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Inserción económica del Paraguay en el mundo

En el presente documento se examinan las principales tendencias de la evolución de **la pobreza** en el transcurso de los años más recientes a nivel del país y de los ámbitos rural y urbano. **Es una de las cuestiones sociales de mayor difusión e impactos negativos.** Aproximadamente, afecta a cuatro de cada diez paraguayos y paraguayas. Su manifestación no se limita a la carencia material, sino que también torna a los pobres en sujetos socialmente vulnerables ante los problemas y las exigencias de la sociedad. Ese cuadro se completa al considerar que los excluidos sociales son ciudadanos de segunda categoría, al no participar o al participar limitadamente en las organizaciones sociales, ciudadanas y políticas.

Para que la **política** y las **acciones de lucha contra pobreza** puedan restituir un bienestar básico a los pobres y, sobre todo, afianzarlos como ciudadanos de primera categoría, con decisiones y autonomía propias, resulta imprescindible que se apelen a **medidas prioritarias**, entre las que se destacan las siguientes: i) Ejecutar el programa de transferencia condicionada de dinero, y los demás programas de protección social, fuera de todo tipo de clientelismo político y social; ii) Priorizar y focalizar el gasto social, con el fin que la oferta de los servicios públicos básicos (educación y salud) llegue efectivamente a los pobres y funcione realmente en las localidades y zonas donde ellos residen; y iii) Impulsar un plan de empleo para los pobres (ocupaciones temporales en las obras de infraestructura, una proporción de las compras públicas beneficie a los pobres, fortalecimiento de la agricultura familiar, y promoción de las micro y pequeñas familias y asociativas a través de un fondo de microcrédito).

**El Paraguay es uno de los países más desiguales del continente.** La resolución de las desigualdades no es un fenómeno *automático*, fruto espontáneo del *crecimiento* económico. Está afectado por el crecimiento económico, pero no es efecto exclusivo del mismo. La desigualdad atenta contra el bienestar y la estabilidad de una sociedad que auspicia la libertad, la responsabilidad y la solidaridad. Si la democracia tiene bajo apoyo en el Paraguay, este apoyo es mucho menor entre los perjudicados por el sistema tan injusto. Está confirmada que la pobreza no es la única desigualdad injusta. Encarar estas desigualdades injustas implica: mejorar la seguridad; sancionar la corrupción judicial; impulsar la equidad de género; reformar la educación; implementar un sistema integral de salud; generalizar el seguro social; aumentar la inversión pública; posibilitar el acceso a la tierra; y apoyar a las MPYMES urbanas.

La elaboración de este documento ha sido posible mediante la contribución de la Fundación Nacional para la Democracia (NED en inglés), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, en inglés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cuya generosa cooperación agradecemos.

**Dionisio Borda**  
Director CADEP

## Resumen Ejecutivo

1. Más de cuatro de cada diez paraguayos/as están sumidos/as en situación de pobreza. La mitad de esa proporción comprende a personas afectadas por la pobreza extrema y que, por consiguiente, padecen no sólo de una fuerte privación económica y de condiciones de vida básicas, sino también experimentan situaciones de vulnerabilidad, a causa del debilitamiento de sus relaciones sociales primarias, y se ven excluidas de los canales básicos de participación social y ciudadana. Para la persona que no vive en una situación de privación material crítica, la pobreza igualmente se manifiesta en la exclusión social de los servicios públicos básicos (educación y salud) y de los mecanismos de participación, en los ámbitos sociales y políticos.
2. Al modelo de desarrollo agroexportador excluyente, que históricamente ha imperado en el país, se ha sumado –en la etapa más reciente– una seria retracción económica, generándose, de esa forma, las condiciones propicias para la persistencia de la gravedad de este problema social. El crecimiento económico de los últimos años ha sido insuficiente para la reversión del mismo. Las políticas de Estado tampoco han logrado hasta el momento la disminución del problema con la velocidad necesaria. Desde la democratización se viene alimentando la práctica de una *ciudadanía asistida*, o dependiente, para los estratos sociales más carenciados, situación que es obstáculo para revertir las tendencias negativas en que se encuentran estos grupos.
3. La cara más conocida de la pobreza es en la *carencia material*, económica. Falta o notoria insuficiencia de ingresos, insatisfacción de necesidades básicas. Eso conlleva la *vulnerabilidad social* de los pobres, el fuerte debilitamiento de las redes de ayuda y de cooperación familiar o comunitaria. Una cara menos visible es la escasa o ninguna participación de los pobres en las organizaciones sociales, ciudadanas y políticas. Los hombres y las mujeres pobres del Paraguay son ciudadanos/as de segunda categoría, debido a la *exclusión social* de la que son objetos.
4. Para que puedan superar la situación de carencia que les oprime y, al mismo tiempo, sean capaces de ejercer sus derechos, resulta imprescindible que la política social y los programas de lucha contra la pobreza sean concebidos y practicados a partir de un enfoque que promueva realmente la plena ciudadanía de los excluidos. Ellos/as tienen capacidades humanas, que, desarrolladas y potenciadas, son las fuentes y la energía más importantes para la reducción y superación de la pobreza.

5. El alcance de la pobreza y, especialmente, de la más crítica es más alto en las áreas rurales. La descomposición de la economía campesina, en el presente, se está acelerando, sobre todo en algunas regiones por el avance de la empresa agrícola capitalista excluyente. En las áreas urbanas la pobreza también se está incrementando. En todas las regiones del país se está experimentando un proceso intensivo de urbanización, producto de la migración proveniente del campo. En este escenario predominan el empleo informal, la exclusión y, sobre todo, la inclusión precaria al empleo (o el subempleo). Éstos son, entre otros, los factores que inciden sobre la pobreza urbana, en especial en la no extrema, que es la más expandida en el ámbito urbano.
6. Para combatir la pobreza existente en el Paraguay por parte del gobierno que asumirá próximamente, estas son medidas y acciones prioritarias necesarias: *Transferencia condicionada* de dinero que tendrá que ser administrado y ejecutado fuera de todo clientelismo político y de la manipulación de intereses particulares, en el marco de una efectiva política de Estado; *Participación* de las propias familias beneficiarias y de las organizaciones y actores sociales y ciudadanos existentes en las zonas o regiones donde el programa se llegue a implementar; *Definición y la puesta en marcha* de los otros programas dirigidos a los pobres extremos, en el marco de la protección social.
7. *La focalización y priorización del gasto social debe:* i) Destinar los recursos presupuestarios suficientes para el financiamiento del gasto social, aún en fases de restricción económica; ii) Poner en práctica la presupuestación plurianual; y iii) Priorizar el gasto social a favor de la población en situación de pobreza, con el objetivo primordial de que la oferta de los servicios públicos básicos (educación y salud fundamentalmente) sea operativa a favor de los más carenciados y que funcione realmente en las localidades o zonas donde ellos residen.
8. Esto supone aplicar un *plan nacional de empleo para los pobres*, que contenga: i) Impulso a programas específicos de aprovechamiento de las inversiones públicas y privadas en las obras de infraestructura, creando oportunidades de empleos temporales a favor de las familias pobres; ii) Instalación de mecanismos que permita a la población pobre hacerse proveedora del Estado, en materia de venta de alimentos y otras compras públicas, garantizando que al menos el 2% de las compras públicas beneficien a grupos y trabajadores en situación de pobreza (extrema y no extrema); iii) Ejecución de un plan de fortalecimiento de la agricultura familiar, que posibilite el acceso a la tierra de las familias campesinas, asegure la titulación, garantice la aplicación del subsidio condicionado y del crédito, promueva una efectiva asistencia técnica e impulse la incorporación ventajosa a las cadenas de producción y al mercado; y iv) Promoción de un programa para las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES), con el objetivo prioritario de incluir al empleo sostenido a los pobres urbanos y a los residentes en las áreas rurales cuyas estrategias productivas y de trabajo no son las agrícolas. Dicho programa tiene

que incluir un fondo de microcrédito destinado exclusivamente al financiamiento de las micro y pequeñas empresas, familiares y asociativas.

9. La pobreza no es la única desigualdad injusta, aunque habitualmente acompañe a todas las demás. Paraguay es uno de los países con más desigualdades injustas del continente. Hay motivos económicos, políticos, culturales, jurídicos y sociales que hacen que la prosecución de mayor igualdad sea deseable, conveniente y exigible. Es una cuestión de dignidad y de respeto del pueblo hacia sí mismo y del Estado hacia su pueblo.
10. La desigualdad puede ser planteada en ámbitos diferentes. Tomamos a éstos: *Registro; Participación; Seguridad; Justicia; Género Educación; Salud y Social; Macroeconomía y desarrollo; Niños; Juventud; Mayores; Diferenciales; Pueblos Indígenas*. Lo más urgente: El cambio de la legislación del voto directo obligatorio en las internas partidarias (ámbito Participación). Los convenios multinacionales en zonas de frontera para mejorar la seguridad (ámbito Seguridad). Sanción a la corrupción judicial (ámbito Justicia). Programas de equidad de género (ámbito Género). Reforma universitaria. Reforma de la enseñanza media. Cobertura total y elevar la calidad de la educación básica (ámbito Educación). Implementación de un Sistema Nacional integral de salud. Generalizar al seguro social; Expansión de la protección social: (ámbito Salud y Protección Social); Aumento de los recursos estatales con IVA rural e impuesto a la tierra rural; Presupuestos públicos por resultados; Aumento de la Inversión pública; Acceso a la tierra rural, con servicios integrales; Apoyo a las PYMES urbanas (ámbito Macroeconomía y Desarrollo). Gratuidad total de la educación obligatoria, que incluye transporte, útiles escolares y complemento alimenticio (ámbito Niños).

## Introducción

Alrededor de cuatro paraguayos/as están sumidos en situación de pobreza. La mitad de esa proporción corresponde a personas afectadas por la extrema pobreza. Para que puedan superar la situación de carencia que les oprime y, al mismo tiempo, sean capaces de ejercer sus derechos, resulta imprescindible que la política y los programas de lucha contra la pobreza sean promovidos y practicados desde un enfoque que promueva realmente la plena ciudadanía de los excluidos. Para combatir la pobreza existente en el Paraguay, por un lado, son necesarias medidas prioritarias: transferencia condicionada de ingreso; focalización y priorización del gasto social; y aplicación de un plan nacional de empleo. Por otro lado, está confirmada que la pobreza no es la única desigualdad injusta. Encarar estas desigualdades injustas implica: mejorar la seguridad, sancionar la corrupción judicial, impulsar la equidad de género, reformar la educación, implementar un sistema integral de salud, generalizar el seguro social, aumentar la inversión pública, posibilitar el acceso a la tierra y apoyar a las MIPYMES urbanas.

## 1 La pobreza y la política social

### 1.1 Las definiciones de la pobreza

La reflexión sobre los problemas de la pobreza y la desigualdad requiere la adopción de determinados enfoques y criterios conceptuales que deben ser explicitados<sup>1</sup>.

La pobreza ha sido una de las cuestiones más analizadas y debatidas en el marco de las ciencias sociales. Sin embargo, a pesar de dicho antecedente, no siempre pudieron lograrse avances substantivos tanto en su abordaje teórico como en el práctico.

<sup>1</sup> Un abordaje más amplio y acabado de los conceptos de política social y pobreza puede verse en: Galeano, L. A., *“La Sociedad Dislocada”*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). 1ª Edición, 2002.

Más allá de la dificultad de explicar la naturaleza de la pobreza social teóricamente en forma comprensiva, existe consenso en concebir a la pobreza como “un fenómeno multifacético y heterogéneo”. También, en otro sentido, existe acuerdo en que los alcances y los resultados de las acciones adoptadas para combatir la pobreza dependen de los principios o criterios a partir de los cuales se definen las situaciones de pobreza<sup>2</sup>.

Uno de los puntos de vista más ampliamente difundidos y utilizados es el que concibe a la pobreza como la manifestación de proceso de **privación o carencia**. En ese sentido, se entiende por pobreza, en términos concretos, la falta de ingresos, servicios básicos o activos suficientes en la satisfacción de las necesidades humanas básicas. La privación puede ser tanto de bienes y servicios como de oportunidades en la generación de ingresos.

El mencionado enfoque pone énfasis en la dimensión más conocida de este problema social; es decir, en su cara, o aspecto, más visible, expresiva de la pobreza material. Es la pobreza que se manifiesta en la desnutrición, las enfermedades prevenibles, el analfabetismo, la falta de cobijo y el no acceso al trabajo mínimamente remunerativo. Es una perspectiva conceptual que, de forma explícita o implícita, comúnmente parte del criterio de que los pobres, si bien sufren las consecuencias de los problemas y hasta de las injusticias sociales, en gran medida son víctimas de sus propias incapacidades personales y grupales. Se supone que son incapacidades provenientes de las limitaciones y declives de los valores y las pautas culturales a los que apelan los pobres, las comunidades o los sectores sociales a los que pertenecen (indígenas, campesinos y marginales urbanos).

Más recientemente, se han asumido otras perspectivas que intentan complementar y, sobre todo, enriquecer la mencionada previamente. En ese sentido, una de las nociones adoptadas se refiere a la **vulnerabilidad social**. Como se adelantó, en la perspectiva de la privación la pobreza es concebida como el conjunto de las carencias en el acceso a las necesidades básicas. Es decir, la pobreza alude al bienestar material de las personas y de los grupos sociales. Por su parte, el concepto de vulnerabilidad social comprende el fuerte deterioro del bienestar sociocultural y, la cara opuesta de éste, la inseguridad, surgida del debilitamiento de las redes sociales de ayuda y cooperación vigentes en los círculos familiares o comunitarios, principalmente.

Debe especificarse que el proceso de privación o de carencia generalmente se vincula con el de la vulnerabilidad social, en la medida en que se verifiquen determinados condicionamientos socioeconómicos y culturales. En efecto, cuando la pobreza material se torna crecientemente muy crítica, los lazos familiares o comunitarios podrían verse debilitados, por efectos de procesos sociales desintegradores, como ven-

<sup>2</sup> Véase: Grynspan, R., “La pobreza en América Latina y estrategias para superarla”, Revista ESPACIOS, N° 28, San José de Costa Rica, 1996.

drían a ser los fenómenos de emigración o desarraigo en las comunidades rurales, o las situaciones de desocupación permanente o de informalidad laboral crónica que llegan a afectar a los grupos y estratos marginales urbanos.

Por consiguiente, en esas condiciones sociales e históricas se constata que los individuos y los actores colectivos no pueden movilizar sus recursos o activos, sean los tangibles (mano de obra, recursos productivos, etc.) o sean los intangibles, también denominados activos sociales (las nombradas relaciones familiares y/o comunitarias, o los valores o conocimientos), en la medida en que no son capaces, o encuentran serios obstáculos, para aprovechar las oportunidades ofrecidas por las transformaciones socioeconómicas, o bien para resistir los efectos de las crisis sociales. En ese sentido, una autora (C. Moser) concluye que *“cuanto más activos se tienen, menos es la vulnerabilidad. Y cuanto mayor es la erosión de los activos, mayor es la inseguridad”*<sup>3</sup>.

La capacidad que poseen los pobres y los grupos socialmente vulnerables para movilizar sus recursos y sus medios con el fin de enfrentar los problemas de bienestar material y de bienestar sociocultural depende, además de los condicionamientos contextuales, de los mecanismos organizativos de participación en el ámbito social y en el político, en la condición de actores sociales. Es desde este punto de vista que, a partir de una perspectiva conceptual más comprensiva, se apela a la noción de *exclusión social*. Por la misma, se entiende la incapacidad o la muy escasa capacidad de los pobres para incidir o tener influencia directa en las decisiones que les involucran, debido a la desigualdad social, la debilidad de sus organizaciones y de los canales de representación ante las instancias de poder. Esta noción no sólo comprende la no inclusión o la inclusión precaria en las estructuras del empleo, los niveles inadecuados de ingreso y las necesidades básicas insatisfechas, sino también a la exclusión de la justicia y de la ciudadanía, es decir, de los ámbitos genuinos de la participación social y política democrática.

Los pobres, además de verse sumidos en situaciones de carencia material, de insatisfacción de sus necesidades básicas y de un fuerte debilitamiento de sus relaciones sociales primarias, igualmente se ven excluidos de los mecanismos institucionales de participación social y política. Cuando más críticas son las condiciones de pobreza, más notorios son los obstáculos enfrentados de incorporación, o intervención, en las organizaciones, o entidades, destinadas a canalizar esa participación. Además, en los casos en los que se verifique la participación, la tendencia suele consistir en que los más pobres difícilmente llegan a desempeñar roles de protagonismo o liderazgo, a nivel de las dirigencias o de las instancias de decisión en las organizaciones (sean sociales o políticas). Inclusive la falta de ese protagonismo podría llegar a ser más fuerte cuando el pobre o la pobre sea una persona que experi-

<sup>3</sup> MOSER, C., *“Situaciones críticas. Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza”*, BM, Washington, 1996.

menta procesos de discriminación, debido a la vigencia de factores socioculturales, como el género, la raza o la etnia.

## 1.2 Los enfoques sobre la política social

Para que el combate a la pobreza y la desigualdad social sean llevados a cabo con propiedad, resulta imprescindible que las políticas y las estrategias de acción sean encaradas igualmente a partir de un enfoque conceptual apropiado. Este planteamiento, que, en principio, no es novedoso y hasta podría parecer obvio, por cierto, no siempre ha sido resuelto convenientemente en lo teórico, ni mucho menos en la práctica.

Es importante señalar que una determinada manera de ver y comprender la pobreza, comúnmente, se relaciona con el enfoque o la perspectiva que, en los hechos, se adopta acerca de la definición y la puesta en práctica de la política social, como asimismo respecto de los programas y las acciones emprendidos para luchar contra la misma.

En ese sentido, resulta indudable que cuando la pobreza es vista e interpretada exclusivamente desde la perspectiva de la privación, o la carencia, generalmente la perspectiva de la política social que suele escogerse se inscribe en una línea asistencialista. Por lo tanto, tanto los objetivos como las acciones se orientan exclusivamente a reducir las privaciones, o las necesidades básicas insatisfechas, a través de la provisión de recursos o medios a favor de las personas o de los grupos sumidos en la pobreza. En los hechos, los beneficiarios son concebidos y tratados como destinatarios pasivos de los apoyos brindados, por las entidades públicas o privadas. Si bien podrían llegar a reducir, o aminorar, las carencias humanas vividas, esa estrategia y forma de intervención no necesariamente responderían a una postura altruista o desinteresada, sino más bien a posiciones que no dejan de ser paternalistas o clientelares.

Por el contrario, las nociones de vulnerabilidad y exclusión social parten del principio de que los pobres, a pesar de las fuertes restricciones de vida que experimentan y de los problemas que ellas les acarrearán en sus autoestimas e identidades, son vistos y tratados como actores sociales. En este último sentido, si los pobres no llevan a cabo una participación más plena, o acabada, en las instituciones y organizaciones sociales, no se debe a sus incapacidades humanas, individuales o grupales, sino a las consecuencias de exclusión o a la descomposición de sus relaciones sociales impuestos por los actores y agentes dominantes, o preponderantes, en la sociedad y en el Estado.

De lo expresado se deduce que la definición y la práctica de la política social, en términos implícitos o explícitos, incorpora el concepto de ciudadanía. Teniendo en

cuenta este criterio, y sobre todo las derivaciones que surgen de sus tipos o modelos practicados en los escenarios sociales y políticos, se ha señalado que el mismo “*tiene la ventaja que permite analizar, ..., las distintas formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto*”. En los hechos, está ampliamente demostrado que la “*política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar y ejecutar distintas modalidades de ciudadanía*”<sup>4</sup>.

En el proceso social e histórico se ha identificado que en la gran mayoría de los países latinoamericanos predominan en la actualidad dos modelos, o enfoques, de ciudadanía, que son impulsados a través de las políticas sociales. A uno se lo conoce como el modelo de **ciudadanía asistida** (CA) y al otro como el de **ciudadanía emancipada** (CE). En el primer esquema los pobres son vistos como “objetos” de intervención de las políticas sociales y gubernamentales, priorizándose la focalización de los programas en la ejecución de dichas políticas. En el segundo, por el contrario, los pobres son vistos y considerados como sujetos o actores sociales autónomos y ciudadanos, y la prioridad consiste en la distribución del ingreso y de la riqueza<sup>5</sup>.

---

4 BUSTELO, E., y MINUJIN, A., “*La política social esquivada*”, *ESPACIOS: Revista Centroamericana de Cultura Política*, FLACSO-CEDAL, N° 28, San José de Costa Rica, 1996.

5 *Ibidem*.

## 2 La pobreza en el Paraguay

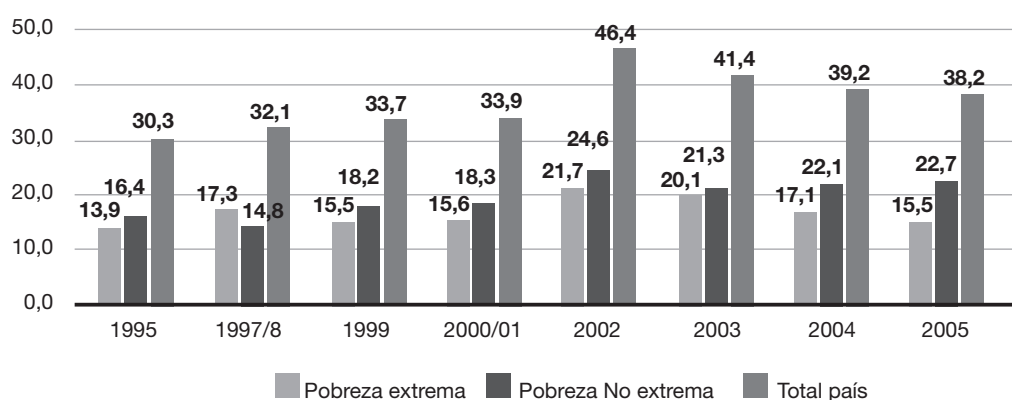
### 2.1 Tendencias más recientes

En el análisis de las características centrales de la pobreza en el Paraguay, una de las dimensiones a ser destacadas consiste en las tendencias más recientes del peso, o la importancia, de la misma en la realidad nacional.

La evolución de los tipos de pobreza, en el transcurso de los últimos años, se presenta en el siguiente Gráfico:

Gráfico 1 | Total país. Evolución en los niveles de pobreza

(en porcentajes)



Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares.

A partir de 1995, año en el que la pobreza no extrema y la pobreza extrema abarcan al 30% de la población nacional, el peso de este problema social empezó a incrementarse. Su pico máximo se verificó en 2002, cuando el conjunto de la pobreza alcanzó el 46%. Durante los últimos años se empezó a observar un leve descenso, registrándose en 2005 un 38%.

Por una parte, cabe consignar que, históricamente, el modelo de desarrollo existente en el Paraguay se ha distinguido por su carácter excluyente. En ese marco estructural, caracterizado por la baja productividad de todo el sistema económico, el sector social más amplia y fuertemente afectado por la exclusión y el empobrecimiento ha sido y lo continúa siendo el campesino, que, a su vez, es el de mayor peso demográfico en la estructura de clases del país. Considerando que el desarrollo in-

dustrial siempre fue escaso y que fuera de la pequeña agricultura no han existido sectores económicos importantes que se caracterizaron por una alta absorción de mano de obra, como asimismo la creciente inserción de la misma en el empleo informal urbano, en la actualidad continúan dándose las condiciones propicias para que la exclusión económica incluya a una creciente proporción de los estratos sociales carenciados del campo y de la ciudad.

Por otra parte, además de los factores históricos mencionados, últimamente la economía nacional también se encuentra sumida en un estancamiento sin precedentes. Teniendo en cuenta los datos pertenecientes al período comprendido entre los años 1994 y 2004, se verificó una disminución del PIB per cápita correspondiente al 6%. Precisamente, a partir de esta última fecha, el PIB empezó a experimentar un repunte de alrededor del 4% anual, y el PIB per cápita también mejoró levemente a un nivel del 2,4%<sup>6</sup>.

Otro conjunto de elementos condicionantes de la vigencia de la pobreza en el país han provenido y son del contexto político. En ese sentido se destacan las consecuencias derivadas de las limitaciones del proceso de democratización vivido desde finales de la década del ochenta, cuando fue desplazado del gobierno el régimen dictatorial. Esta democratización incompleta alimenta la vigencia de una ciudadanía dependiente, o no autónoma, de los grupos de poder apegados al clientelismo, que involucra preferentemente a los sectores sociales pobres y excluidos.

## 2.2 La pobreza en el escenario rural y en el urbano

La evolución de la **pobreza rural** se manifestó acorde con la tendencia global mencionada previamente. Tal es la inferencia que cabe plantear de las informaciones que se consignan en el Gráfico 2.

En efecto, del total de 37% pobres rurales (extremos y no extremos) registrados en 1995 se llegó a un total de 51% verificado en 2002. Igualmente, a partir de ese año, esa significación cuantitativa empezó a descender, hasta ubicarse, en 2005, al mismo rango de hacía diez años: 37%.

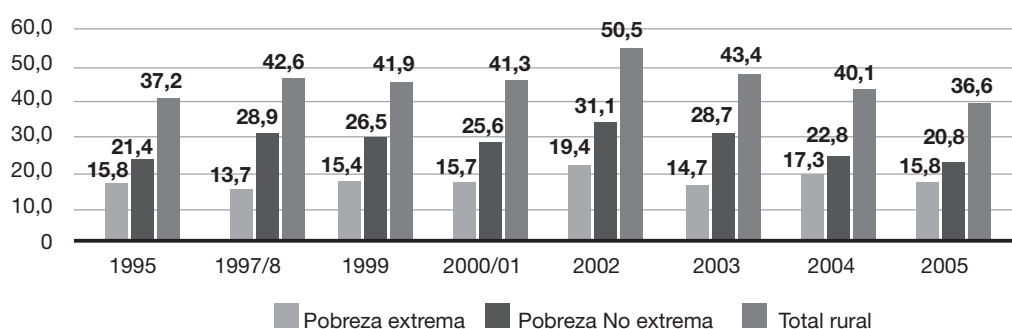
El fenómeno llamativo consistió en que, a diferencia del fenómeno observado a nivel nacional, en el ámbito rural fue la pobreza extrema, o crítica, la que tuvo mayor peso. El mismo tendría su explicación en el hecho de que, como se adelantó, en dicho escenario social ha sido el campesinado el sector social más gravemente impactado por este problema. La situación tiende a tornarse más crítica en los contextos locales y regionales en los que la agricultura familiar campesina experimenta dinámicas de descomposición más intensa, debido al avance excluyente de la em-

<sup>6</sup> Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP), *Informe Económico*.

presa agrícola capitalista –tanto en el mercado de tierra como en el de trabajo–. Si, al mismo tiempo en tales contextos, las familias y los grupos campesinos no encuentran opciones para encarar sus estrategias de sobrevivencia fuera de su forma de producción agrícola tradicional, las carencias en sus condiciones de vida se tornan aún más severas.

Gráfico 2 | Área rural. Evolución en los niveles de pobreza

(en porcentajes)



Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares.

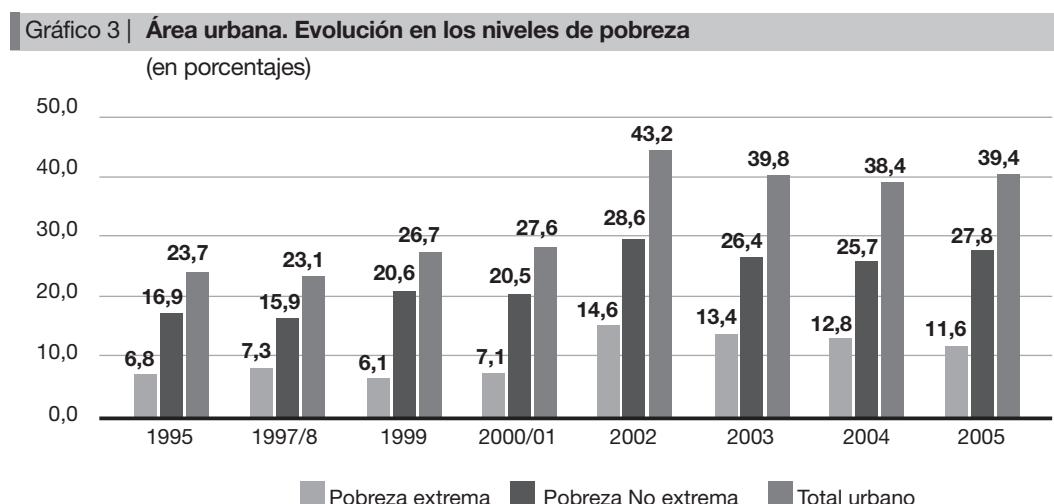
Un estudio realizado recientemente sobre las estrategias productivas y de sobrevivencia exclusivamente de familias productoras campesinas, en cinco de los Departamentos en los que las mismas continúan teniendo pesos importantes (Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Canindeyú)<sup>7</sup>, suministran datos que vendrían a confirmar la vigencia de los procesos sociales señalados. Con toda la salvedad que cabe advertir al intentar comparar dos fuentes de información que responden a metodologías no coincidentes<sup>8</sup>, por cierto, en tal estudio se constata que, con base en datos correspondientes al año agrícola 2005-06, es en el Departamento de Concepción donde el 29% de las familias campesinas (con explotaciones menores de 20 hectáreas) se hallaban en situación de extrema pobreza. Además de las existencia de importantes redes de capital social comunitario (relaciones de reciprocidad y ayuda mutua, junto con organizaciones vecinales y comunitarias dinámicas), las opciones que ofrecen los mercados locales para colocación de productos campesinos y el acceso temporal a mercados de trabajo que operan en regiones próximas (incluidos los localizados en el Chaco) comprenden los factores que favorecen para que la descomposición campesina no sea tan extrema en esa región.

<sup>7</sup> Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), “Evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRO-DEERS)”, Asunción, 2006.

<sup>8</sup> Es importante puntualizar que mientras que el estudio citado en la nota precedente se basó en datos obtenidos mediante una Encuesta aplicada exclusivamente a unidades productivas campesinas, los datos de la Dirección de General de Estadística, Encuestas y Censo (DGEEC) provienen de Encuestas realizadas a nivel del conjunto de los hogares localizados en el área rural, pertenezcan o no a pequeños agricultores.

Por el contrario, en otros Departamentos las condiciones de la pobreza crítica están más difundidas. Donde la pobreza extrema, entre las familias de productores campesinos, resulta ser más impactante es en Caaguazú. Allí la incidencia de este tipo de pobreza asciende al 53%. Por una parte, dichas familias no encuentran en los ámbitos locales y zonales más inmediatos opciones básicas, o mínimas, en los mercados de productos agrícolas y laborales. Por otra parte, el avance persistente de las explotaciones capitalistas provoca un desarraigo bastante fuerte y amplio de familias campesinas sumidas en condiciones de pobreza<sup>9</sup>.

En lo relativo a la **pobreza urbana**, también la tendencia específica acompaña a la evolución general. Así se desprende de los referentes empíricos consignados en el gráfico que a continuación se inserta:



Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares.

Del 24% constatado en 1995, el total de los pobres urbanos (extremos y no extremos) alcanzó el 43% en 2002. A pesar de que ambos rangos se sitúan por debajo de los correspondientes al total de los pobres rurales en los mismos años, llama la atención la reducción de la distancia porcentual registrada para los pobres urbanos en el segundo de ellos. Más llamativa aún resulta ser la evolución observada durante los años más recientes. En efecto, si bien disminuyó levemente, la proporción del conjunto de la pobreza urbana identificada en el 2005 fue del 39%, que llegó a superar el porcentaje correspondiente a la pobreza rural, consignada previamente.

<sup>9</sup> En una de las entrevistas aplicadas, en el citado estudio, a un grupo focal de productores campesinos, uno de los participantes testimoniaba lo siguiente: "Mirando Caaguazú, las grandes propiedades ya están superando a los pequeños... En Caaguazú ya no es tanto una amenaza sino una realidad que la agricultura mecanizada está desplazando a los pequeños productores hacia las ciudades...".

De lo señalado se colige que es en el escenario urbano donde la pobreza en el Paraguay se ha venido incrementando y concentrándose últimamente. Aunque la pobreza crítica (o extrema) continúa predominando en el ámbito rural, en las áreas urbanas, en concordancia con la tendencia mencionada, también su peso llega a ser significativo, pues, según los datos correspondientes al 2005, el 43% de total de los pobres extremos existentes en el país reside en ellas<sup>10</sup>. Ahora bien, en el escenario urbano, es la pobreza no extrema la que prima netamente. Inclusive, en los últimos años (2003-2005) su peso se ha mantenido entre el 29% y el 28%, a diferencia de la pobreza extrema, cuya incidencia disminuyó ligeramente (véase: Gráfico anterior).

Entre los principales condicionamientos de la creciente importancia de la pobreza urbana, tanto extrema como no extrema, figurarían dos factores. Por un lado, está el notable repunte de la migración interna rural-urbana, alimentada, en gran medida, por el fenómeno de descomposición campesina mencionado previamente. Aunque los destinos de esa migración siguen siendo las más grandes ciudades, en la etapa histórica más actual también los núcleos urbanos más reducidos y pequeños, localizados en la mayoría de las regiones y zonas del país, empezaron a constituirse en puntos de atracción para los migrantes campesinos. En ese sentido cabe consignar que, en el 2005, en Asunción y el área urbana del Departamento Central se hallaban localizados 185.258 pobres extremos, que comprendían el 21% sobre el total nacional. Por su parte, en el resto urbano (integrado preferentemente por pequeñas ciudades) es asiento de 206.900 personas sumidas en esa situación de carencia social, cantidad que representaba el 23%. Probablemente, sería este último escenario social el que estaría recibiendo a los grupos campesinos más carenciados.

Por otro lado, la persistencia de un alto contingente de pobres no extremos en el ámbito urbano, entre otros factores, se debería a las limitaciones del mercado laboral y, en especial, a la creciente importancia adquirida por los segmentos de la informalidad. En esas circunstancias, no necesariamente el desempleo es el que tiende a difundirse, sino el empleo precario o el subempleo es el que se expande. Precisamente, fue en el área urbana en el que el subempleo se ha incrementado, a juzgar por las informaciones disponibles. En el 1999, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, el subempleo se ubicaba en el 18%. A partir de esa fecha el subempleo urbano aumentó. Durante 2003 y 2004 se ubicó en el 27%, y en el 2005 alcanzó el 29%<sup>11</sup>. Pues bien, la conclusión que surge es que en ese restringido contexto laboral urbano se constata una importante presencia de estratos y grupos sociales insertos en situaciones no críticas de pobreza (aunque cubren la alimentación, tienen limitaciones en el acceso de otras necesidades básicas: salud, educación o vivienda).

<sup>10</sup> Los datos pertenecen a la Encuesta Permanente de Hogares, elaborada por la DGEEC.

<sup>11</sup> DGEEC, EPH.

## 2.3 La pobreza y la exclusión social

En el análisis precedente se puso énfasis en las características y los alcances de la pobreza, en especial de la pobreza extrema. Como se mencionó previamente, la situación económica crítica normalmente va acompañada del debilitamiento socio y cultural de las relaciones y de los grupos (la familia, el vecindario y la comunidad), hasta el punto de tornarlos vulnerables. Además, en una alta proporción de casos, estos pobres también no participan, al menos activamente, en las organizaciones sociales y/o políticas, como ciudadanos y ciudadanas portadores y defensores de sus derechos humanos.

Las informaciones disponibles (pertenecientes al 2002) avalan que el 25% de la población del país de 15 años y más está asociado a alguna organización social o civil (comité de productores, cooperativa, comisión vecinal o escolar, sindicato, etc.). Mientras que los no pobres alcanzan el 30%, los pobres solamente llegan al 19%. Si a este último dato se agrega el hecho de que, inclusive en los casos que deciden asociarse, los/as pobres generalmente no suelen desempeñar papeles de protagonismo en las organizaciones, resulta obvio que ellos y ellas, en la realidad concreta, no son ciudadanos/as de primera, independientes, como debería ser en una sociedad democrática y justa.

## 2.4 El peso de la pobreza en el Paraguay

Con relación a la pobreza en el Paraguay existe un aspecto que debe ser puntualizado. En efecto, más allá de su evolución en el transcurso los años más recientes y de las variaciones surgidas en las mediciones del problema a partir de los datos recogidos para el efecto, un hecho que no puede ponerse en duda está compuesto por la importancia y el peso que la misma tiene como uno de los problemas sociales de mayor alcance y gravedad en el ámbito de la sociedad nacional. En efecto, en estos últimos años aproximadamente de cada 10 personas residentes en el país, alrededor de 4 han estado sumidas en situación de pobreza. Por lo tanto, esa es la realidad que hay tener en cuenta y contra cuyos efectos más nocivos, desde el punto humano, se debe inexorablemente luchar, y así edificar y construir sobre bases firmes una sociedad justa, inclusiva y democrática.

### 3 Desigualdades injustas

En este texto el concepto de *desigualdad* será usado en el sentido de *desigualdad social injusta, inaceptable y evitable*. Este concepto no se refiere a las desigualdades naturales (no sociales). Las diferencias de competencias o disposiciones que no son ni justas ni injustas, como la de los deportistas o las etarias. Excluye también a las desigualdades aceptables, como ser la diferencia de autoridad o de remuneración por responsabilidad y capacidad; estas diferencias son *aceptables* porque convienen a los no beneficiados por ellas. Por ejemplo al paciente y al alumno les convienen ciertas prerrogativas del médico y del profesor. Y porque estas prerrogativas se establecen por concurso, en donde compiten y son elegidos los mejores. Finalmente, se excluye del concepto a las desigualdades *inevitables*. Por ejemplo las mayores oportunidades de los niños de familias más afectuosas, que tienen ventajas sobre los demás, en algunos aspectos.

El nuestro es uno de los países más desiguales ubicado en el subcontinente más desigual del planeta. La resolución de las desigualdades no es un fenómeno *automático*, fruto espontáneo del crecimiento económico. Está afectado por el *crecimiento* económico, pero no es efecto exclusivo del mismo. En cambio, las *igualdades*, por lo contrario, son un aliciente extraordinario para el crecimiento económico.

Y hay otros motivos políticos, culturales, jurídicos y sociales que hacen que la prosecución de mayor igualdad sea deseable, conveniente y exigible. Es una cuestión de dignidad y respeto del pueblo hacia sí mismo y del Estado hacia el pueblo.

La desigualdad atenta contra el bienestar y la estabilidad de una sociedad que auspicia la libertad, la responsabilidad y la solidaridad. Si la democracia tiene bajo apoyo en el Paraguay, este apoyo es mucho menor entre los perjudicados por el sistema tan injusto. Paraguay se originó y vivió habitualmente bajo un régimen político, social y cultural autoritario y oligárquico.

La resolución de este mal puede ser cumplida por la generación actual. La resolución de las desigualdades requiere una acción positiva, como lo establece la Constitución, que nos define como un Estado Democrático y Social de Derecho, y como es requerido para aliviar el malestar de nuestra cultura y de nuestra conciencia pública desventurada.

## 4 Políticas y estrategias de combate a la pobreza

### 4.1 Enfoque apropiado

Teniendo en cuenta los planteamientos precedentes, resulta indudable que la política y las acciones programáticas destinadas a combatir la pobreza deben sustentarse en el criterio de que los/as pobres son ciudadanos/as, capaces de poner en práctica sus derechos, en la medida en que se les ofrezcan las oportunidades y puedan poner en práctica sus capacidades.

Los/as pobres tienen sus capacidades y valores, individuales y grupales, que, a pesar de sus limitaciones o debilitamientos, impuestos por las inequidades y la exclusión a las que son sometidos por los actores sociales y políticos dominantes, son energías y recursos humanos que apropiadamente utilizados se constituirán en las bases para la reducción y para la superación de la pobreza. Los pueblos indígenas (los más excluidos entre los excluidos) tienen creencias y pautas culturales que continúan siendo valiosas en el actual siglo XXI no sólo para ellos sino también para los no indígenas, en cuyas manos están las riendas de la conducción de la sociedad y del Estado. En ese sentido, ténganse en cuenta, por ejemplo, los conocimientos y los manejos que esos pueblos tienen sobre el medio ambiente o en algunos ámbitos de la convivencia humana, como son las relaciones de reciprocidad y solidaridad que practican.

### 4.2 Líneas de acción

Entre las principales líneas de intervención, en el marco de una política y estrategia adecuadas de combate a la pobreza, se destacan las siguientes:

#### **Transferencias condicionadas**

Como parte de la estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad ya se ha puesto en ejecución en el país un programa de transferencia condicionada de dinero, en el marco de un programa de protección social<sup>12</sup>. El programa tiene como

<sup>12</sup> Este programa está siendo ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS), en coordinación con otros programas impulsados por otras entidades públicas, en el marco de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.

objetivo prioritario promover el acceso de pobres extremos a los servicios y necesidades básicos tales como la alimentación, la educación y la salud.

En principio, el programa ha sido diseñado en términos pertinentes. Sin embargo, ese antecedente no debería descartar la posibilidad de que, a través de una más revisión atenta y sistemática de sus criterios e instrumentos, el mismo sea ajustado. Ahora bien, en la perspectiva de una ejecución eficaz, eficiente y sostenible del mencionado programa en el transcurso del presente año y de los próximos cinco años, en el marco de una política de Estado, resultará necesario llevar a cabo compromisos, medidas y acciones, como los que a continuación se consignan:

- Adoptar y consolidar un enfoque de la política social que posibilite y asegure que los servicios públicos y las acciones sociales ejecutados se fundamentan en la atención real y efectiva del ciudadano y de la ciudadana pobres. Es decir, los pobres deben ser vistos y tratados como sujetos autónomos de derecho. *En el Paraguay la realización de esta política y acción social requiere el compromiso efectivo de dejar de lado el clientelismo político, los intereses sectoriales y particulares, como asimismo las discriminaciones, que han entorpecido y limitado la ejecución de los programas de reducción de la pobreza. Este compromiso tiene que igualmente aplicarse (además del programa de transferencia condicionada de dinero) en la definición y puesta en marcha de los otros programas integrantes de la red de protección social.*
- La meta mínima de reducir la pobreza extrema a la mitad para el 2015, como lo establecen los Objetivos del Milenio, acordados por la ONU, y a los que formalmente se comprometió el Paraguay, tiene que ser el norte inexorable de la lucha contra la pobreza. En el camino del cumplimiento de ese objetivo prioritario, el próximo gobierno deberá definir las metas específicas que tendrá cumplir en los 5 años venideros.
- Disponer de los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de las metas anuales, con la condición de que los mismos sean usados de forma eficiente y transparente, modalidad que tendrá que concretarse con base en controles y monitoreos públicos, transparentes, técnicamente fundamentados.
- La realización de los compromisos y metas consignados ineludiblemente exige garantizar no sólo la activa participación de los/as pobres beneficiarios/as de los programas y acciones, sino también de los actores sociales y ciudadanos de las comunidades y regiones donde se lleven a cabo los mismos.

### **Focalización del gasto social**

Para asegurar la aplicación no sólo de los programas de transferencia condicionada a favor de los pobres extremos como los mencionados previamente, sino también de otras acciones e intervenciones a favor de los sectores y de los grupos sociales más vulnerables, resulta imprescindible que se acuerde la puesta en ejecu-

ción de medidas tendientes a focalizar y priorizar el gasto social. Entre las mismas se destacan las siguientes:

- Destinar los recursos presupuestarios suficientes para financiamiento del gasto social, aún en fases de restricción económica.
- Poner en práctica el presupuesto plurianual.
- Priorizar el gasto social a favor de la población en situación de pobreza, con el objetivo primordial de que la oferta de los servicios públicos básicos (educación y salud fundamentalmente) sea operativa a favor de los más carenciados y funcione realmente en las localidades o zonas donde ellos residen.

### **Plan de empleo para los pobres**

La superación de la pobreza exige que en la estrategia uno de los ejes centrales de la lucha sea emprendida a través de un plan nacional de empleo para los pobres. Dicho plan deberá contener las medidas y acciones prioritarias, entre las que se destacan las siguientes:

- Establecer una instancia intersectorial que coordine la definición y la ejecución del plan, con atribuciones para intervenir en el empleo para los pobres de manera integral, cuya función principal consista en el mejoramiento de la capacitación de la mano de obra y la generación de condiciones para el acceso al empleo.
- Poner en marcha programas específicos de aprovechamiento de las inversiones públicas y privadas en las obras de infraestructura, creando oportunidades de empleos temporales a favor de las familias pobres.
- Integrar la oferta pública en materia de servicios a empresas y asistencia técnica. La misma estará orientada a mejorar la actual posición desventajosa de las personas en edad de trabajar afectadas por la pobreza, hacia el incremento de su participación en las cadenas de producción de valor. Es decir, se generará un programa que priorice la atención de los grupos más vulnerables para hacerlos beneficiarios de la oferta pública destinada a los negocios, buscando avanzar en la cadena y abandonar la producción de materias primas en bruto. El objetivo específico consiste en crear un mecanismo que permita a la población en situación de pobreza hacerse proveedora del Estado en materia de venta de alimentos y otras compras públicas, garantizando que al menos el 2% de las compras públicas beneficien a grupos y trabajadores en situación de pobreza (extrema y no extrema).
- Ejecutar un plan de fortalecimiento de la agricultura familiar que: posibilite el acceso a la tierra de las familias campesinas; asegure la titulación; garantice el acceso al subsidio condicionado y al crédito; promueva una efectiva asistencia técnica; e impulse la incorporación ventajosa a las cadenas de producción y al mercado.

- Promover un programa para las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES), con el objetivo prioritario de incluir al empleo sostenido a los pobres urbanos y a los residentes en las áreas rurales cuyas estrategias productivas y de trabajo no son las agrícolas. Dicho programa tiene que incluir un fondo de microcrédito destinado exclusivamente al financiamiento de las micro y pequeñas empresas, familiares y asociativas.

## 5 Medidas contra la desigualdad

Hemos tomado 13 renglones que nos parecen clave: *Registro; Participación; Seguridad; Justicia; Género; Educación; Salud y Protección Social; Macroeconomía y desarrollo; Niños; Juventud; Mayores; Diferenciales; Pueblos Indígenas*. Algunos no son directa sino indirectamente pertinentes. Por ejemplo, una economía equilibrada y ventajosamente ubicada en los mercados regionales y mundiales es una condición necesaria para que pueda construirse una sociedad igualitaria, con nuestro tamaño demográfico y nuestra localización geográfica. Los demás temas son de obligada referencia. No limitamos las propuestas a aquellas que pueden ser realizadas en un solo periodo de gobierno, sino que incluimos a las que deben ser emprendidas desde ahora. Subrayando las más urgentes.

Se listaron 33 *situaciones* inaceptables y evitables de desigualdades injustas. Fueron señaladas 32 *condiciones*, algunas reincidentes y que actúan en casi todos los ámbitos, como es el caso de la pobreza. Se expusieron 27 *consecuencias* negativas o daños. Esta numeración es convencional, ya que los problemas son estructurales y no siempre tienen autonomía sus componentes. El objetivo fue visualizar los tópicos y emprender las 78 *políticas correctivas*, de las cuales 16 son las *perentorias*. La selección fue bastante difícil, pero, con recursos escasos, siempre hay que priorizar. El conjunto se expone en la *tabla final* y se expone a continuación.

La pretensión es avanzar la discusión. No hay ni puede haber verdades matemáticas. Pero puede avanzarse hacia la construcción de consensos, más allá de las ilusiones y del pesimismo. Mas allá de la irresponsabilidad, la elusión y la evasión de los problemas.

### 5.1 Registro e identidad de las personas (Sin prioridad)

La falta de registro de las personas es una carencia que obstaculiza el goce de los demás derechos. El 20% de las personas no tiene Cedula de Identidad en las zonas urbanas y el 40% en las zonas rurales. Hay una cadena que incluye el Certificado de Nacido Vivo (CNV), el Certificado de Nacimiento (CN), el Registro Cívico Permanente (RCP) y el Pasaporte Policial (PP). En todos ellos el subregistro perjudica al ejercicio de la ciudadanía y al goce de los derechos de toda población. Las condiciones de este estado de desigualdad son la gran centralización de los servicios en la ca-

pital y zonas urbanas, la pobreza y el hecho de que la documentación pase por canales partidarios, a veces por clientelismo partidario (cambio de favores por obediencia).

Las medidas correctivas pueden ser decididas. La *Justicia Electoral* debería tomar a su cargo el Registro Civil de las Personas, inscribir a los ciudadanos en forma automática cuando cumplan la edad que los habilita y sanear los registros, borrando de ellos a las personas que murieron. Se trata de despartidizar la inscripción. Esta acción centralizada debe estar completada con la acción de las *Municipalidades*, que son las que deben llevar los registros de sus habitantes y garantizar su actualización en casos de cambio de domicilio.

## 5.2 Participación Ciudadana (Una prioridad)

La participación ciudadana es baja, subalterna y discriminatoria. Las instituciones con más participación son la religiosa, las gremiales, las deportivas y comunales.

La dominación del sistema del partido tradicional y las formas de religiosidad tradicional que predicán la resignación, vigentes durante la dictadura, han dejado una huella negativa que se renueva. El resultado es una ciudadanía dependiente, que vota por encargo y que acepta pasivo al desgobierno. Por otro lado, las discriminaciones son grandes. Los más pobres son los más dependientes, la clientela; los más ricos son caudillos o al menos independientes.

Determinamos como prioridad *cambiar la legislación que obliga al voto directo en las internas*, cuyo resultado fue paradójal, ya que, en lugar de alentar a la ciudadanía, como se lo pretendía, canceló el debate sobre las candidaturas y restó importancia a las asambleas y a la deliberación dentro de los partidos políticos.

Hay que pensar también en otras medidas correctivas de gran importancia. Una Ley de Participación Ciudadana, que establezca como obligatorias las audiencias públicas en los municipios; el transporte público garantizado para acceder a los lugares lejanos durante los comicios; y un replanteo del financiamiento a los partidos políticos. El financiamiento público de los partidos no debe estar condicionado sólo al voto, sino también a la educación y a la deliberación. El financiamiento privado debe ser público y controlable. Finalmente, es necesario promover un asociacionismo laico, cívico, variado y horizontal, de tipos cultural, ético, deportivo y gremial.

### 5.3 Seguridad (Una prioridad)

La inseguridad es fuente de desigualdad, ya que, cuando el Estado no protege al ciudadano, éste debe recurrir a la seguridad privada, incurre en gastos que no todos pueden solventar. Entonces la población mayoritaria vive con miedo y corre peligro. Las causas más recientes de la inseguridad son la poca cobertura policial, la pobreza y el delito organizado de las zonas fronterizas.

La máxima fuente de inseguridad son las zonas de frontera y, por tanto, la prioridad es *firmar e implementar convenios binacionales en zonas de frontera, para protección conjunta de las estas zonas de compartidas*.

Otras medidas son hacer un plan con políticas de seguridad nacional, por distrito y barrial, con participación de la ciudadanía, con políticas específicas para poblaciones de riesgo, como personas mayores y niños, así como para poblaciones con mayor frecuencia de victimarios, con el objeto de remover las causas de la delincuencia. Esto supone mejorar los registros estadísticos y la planificación estratégica, promoviendo la investigación en este campo.

Es importante promover el concepto de seguridad ciudadana democrática, no de alentar a la venganza o la justicia privada. La seguridad es un bien público y debe ser proveída por el Estado. Cualquier otra solución es peor. Un tema a resolver es el mayor respeto a la privacidad para las víctimas en la prensa, que especula con el sensacionalismo.

### 5.4 Justicia (Una prioridad)

El problema de la justicia reviste urgencia. La población tiene la percepción de que la justicia es corrupta e inaccesible, salvo para los ricos y poderosos. Ineficiencia y corrupción se suman, a pesar de importantes mejorías. Una medida estratégica sería desalentar la ambición de los jefes político-partidarios, para quienes las cuotas de cargos son la base del nombramiento de los jueces. Pero esa no es una medida de gobierno. Es prioridad el *Fortalecimiento del Jurado de Enjuiciamiento* para evitar la impunidad de la corrupción judicial. Esto debe ir a la par con la planificación y el monitoreo de moras, que encubren tanto a la ineficacia como a la corrupción.

Otras medidas de igualdad jurídica son el fortalecimiento de las defensorías, pública y del pueblo, que dan apoyo al ciudadano que reclama justicia, y el fortalecimiento de los jueces de Paz. Igual será necesario promover formas de mediación y arbitraje, que liberen a la justicia de casos menos graves. El Estado debería actuar ex officio con mayor frecuencia, en todos los casos de acción penal privada, no esperar las denuncias para perseguir el delito, tomar iniciativa en la lucha contra el mismo.

## 5.5 Género (Una prioridad)

La desigualdad de género afecta a más de la mitad de la población, es la menos costosa de remover y con resultados más profundos y duraderos. La prioridad siguen siendo los *Programas de equidad de género*. Reglas de discriminación positiva como las cuotas de género deben ser mantenidas. *Desarrollar el marco normativo*, como es el caso de las empleadas domésticas y criadas, la violencia contra la mujer y el derecho a la salud y control reproductivo. Hay nuevas situaciones de madres emigrantes que reclaman una asistencia a las familias cuyas carencias son muy profundas.

La sociedad paraguaya debería establecer formas jurídicas que regulen y protejan las parejas heterosexuales, así como el estatuto de sus hijos. Un cambio profundo por la igualdad de género será hacer que el *servicio militar* obligatorio sea cívico o militar, optativo y en condiciones de igualdad para todos los jóvenes, hombres y mujeres.

## 5.6 Educación (Tres prioridades)

El Paraguay emprende la educación sin considerarla fundamental. Reproduce una mala enseñanza, con cobertura limitada en el nivel medio y en el universitario. Estas limitaciones duplican el problema del polilingüismo nacional. Hay escasa inversión en la gente y se desvalorizan los saberes tecnológico, científico y artístico. El resultado es: baja productividad, competitividad y creatividad; déficit en la autoafirmación individual y colectiva; un endocentrismo que no valora a resto de la humanidad y naturalmente el perjuicio para los más pobres.

La primera prioridad es la *reforma universitaria*. En el pasado la universidad fue un mecanismo de control político a la dictadura y al adoctrinamiento coercitivo por parte de la Iglesia. Hoy es un negocio de decenas de universidades que no tienen vocación universitaria. Una reforma debería acreditar a las unidades, calificándolas según la excelencia y otorgándoles transferencias de fondos condicionadas a su excelencia. Debería centrarse en el mérito académico, en la capacidad de innovación (investigación) y hacer de esta capacidad el centro de las demás excelencias, como la transmisión, la profesionalización y la extensión. Una reforma de la Ley de Educación Superior sería útil, aunque basta con definir la función docente universitaria y cumplir con las metas ya establecidas para emprender la reforma.

Una segunda prioridad es la *reforma secundaria*. El Estado ha descuidado la educación pública secundaria. Ésta debe llegar a ser universal, gratuita y obligatoria, como proyecto de formación de una ciudadanía libre, emprendedora y responsable.

Dista de cumplirse la meta de universalizar hasta el 9º y sería conveniente que la obligatoriedad llegue al año 12.

Una tercera prioridad es completar la *reforma primaria*, que, pese a algunos logros, sigue siendo deficitaria en el ámbito de la calidad. La reforma primaria y la secundaria están perjudicadas por el déficit del nivel de educación superior universitaria. El alza de la remuneración de los profesores y maestros, que es laudable, deberá estar condicionada a la competencia, el estudio y las publicaciones, no ser un simple tema salarial.

En cuanto a los docentes, todas las personas con alto nivel de excelencia deberán obtener becas para estudiar. Para el resto, recurrir al crédito educativo. En ningún caso el sistema educativo debe reducirse a ser una simple titulación sin calidad.

## 5.7 Salud y Protección Social (Tres prioridades)

Una minoría de la población tiene acceso a la salud, cuyo sistema es deficitario. Hay ambientes urbanos y rurales insalubres sin que haya intervención del Estado. Faltan planificación y monitoreo. Paraguay tiene, por ello, tasas de mortalidad elevadas, así como niveles de desnutrición y coeficientes de mortalidad materno-infantil igualmente altos.

La pobreza en general y la falta de trabajo remunerado componen un factor condicionante, así como la desprotección de la gran mayoría y la falta de medicina social. El gasto privado es una forma inequitativa de financiar la salud, porque no se gasta en lo que se necesita, sino lo que se tiene: el quintil más pobre gasta 8 mil por mes en salud y el quintil más rico gasta 52 mil por mes.

Señalamos 3 prioridades: la *Implementación de un Sistema Nacional de Salud Integral*, que garantice la asistencia a toda la población; la *generalización del seguro social hacia el cuentapropista urbano y el campesino y*; la *expansión de la protección social hacia los estratos más vulnerables*.

Sin un pueblo sano no hay oportunidades de igualdad ni de prosperidad. Es necesario intervenir en las zonas insalubres, urbanas y rurales, sancionando a los transgresores. Son urgentes programas de salud reproductiva, materno-infantil y nutricionales. Finalmente hay que dar atención diferencial a poblaciones más vulnerables como afectados por el sida.

## 5.8 Intervenciones en macroeconomía y desarrollo (Cinco prioridades)

Un Estado pobre e ineficiente no tiene capacidad de intervenir en forma eficaz para resolver problemas, pues el bajo dinamismo económico no genera los recursos necesarios. Esta condición, sumada a una desigualdad histórica extrema, constituyen un círculo vicioso que hay romper. Esto se complica con un aparato institucional cómplice, irresponsable e inconsciente: presupuestos sin metas, prebendarismo, clientelismo, corrupción e ilegalidad, que condicionan un crecimiento lento y desigual, creciente desigualdad y pobreza ciudadana.

Prioridad es el *Aumento de los recursos estatales con IVA rural e impuesto a la tierra rural*. Otra prioridad son los *Presupuestos por resultados*. Así como el *Aumentar la Inversión pública*. Una cuarta prioridad es garantizar el *Acceso a la tierra rural a los campesinos con servicios integrales y condicionados a la explotación*. Una quinta es *Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES)* urbanas. Sin la intervención eficaz del Estado en estos grandes bolsones de pobreza y de oportunidades, no habrá alivio de la pobreza en el corto ni en mediano plazos. Esto no puede aplicarse sin políticas de desarrollo, empleo, formación de los trabajadores y regulación de los mercados. Y, en el otro extremo, de transferencia condicionada y circunstancial para la extrema pobreza.

## 5.9 Niños (Una prioridad)

Cinco de cada diez niños son pobres, la mitad debe trabajar. Hay en esto pobreza y también menosprecio de la infancia: la cultura dominante en las familias debe ser el reconocimiento del privilegio o prioridad del niño.

*La efectiva gratuidad y total asistencia de los niños al sistema educativo hasta el noveno grado es una prioridad. La gratuidad total de la educación obligatoria, incluye transporte, útiles escolares y complemento alimenticio.*

Otras medidas son: la *Difusión del Código de la Niñez* entre los padres y los niños. El Fortalecimiento de los Concejos Municipales por los Derechos del Niño. La Atención a las familias para la promoción del concepto de la prioridad del niño/a; Desaliento del trabajo infantil y sanción al trabajo de riesgo. El problema del Abandono de los niños por las madres emigrantes crea problemas sociales que hay que encarar.

## 5.10 Juventud (Sin prioridad)

La abstención política, el desempleo, la falta de seguridad social, la pobreza y la desesperanza caracterizan a una parte importante de la juventud. Eso tiene que ver con la crisis política de la transición sin alternancia (los mismos jefes de la dictadura fueron los protagonistas de la transición), así como con la crisis económica y social, que la precedió y la sucedió. El resultado es un déficit de expectativas y proyectos, pesimismo, consumo de alcohol y drogas nocivas y falta de impulso.

Medidas para enfrenar este déficit son el apoyo a la Creación de instituciones juveniles laicas y democráticas. La provisión de Espacios recreativos, Políticas de aliento a la participación, al emprendimiento y a la educación alternativa. Para ello sería positiva una Ley de Juventudes que estimule al emprendimiento, el asociacionismo, y fomente los vínculos nacionales e internacionales entre los jóvenes.

## 5.11 Mayores de Edad

Las personas mayores de edad están más desprovistas que los demás y tienen más necesidades. El seguro médico y la jubilación benefician a muy pocas personas mayores. Este descuido tiene que ver con que, en el pasado, la esperanza de vida había sido baja y no se construyeron instituciones de atención para esta etapa de la vida.

Medidas de igualdad serían proveer ingresos mínimos a los mayores que no lo tengan axial como atención de salud. De la misma manera, la provisión de infraestructura pública propicia para que ellos puedan acceder a los espacios públicos (remoción de molinetes, veredas altas, etc.)

## 5.12 Personas con impedimentos o discapacidades

Las personas con impedimentos físicos o psicológicos son poco visibles. Los censos registran diez veces menos personas con discapacidad que la existente en otros países. No se cumplen las cuotas que deben ocupar en las empresas del Estado, ni se disponen de ambientes propicios para facilitar su movilidad y acceso a los espacios públicos. Esto tiene que ver con la discriminación y con la pobreza. Y constituye una desigualdad injusta, que impide mejores condiciones de vida.

Medidas contra esta dificultad son el mejoramiento de la estadística, el apoyo a la autoorganización; apoyo al medio familiar; salud y educación diferencial; provisión de fondos de subsistencia y educación temprana para niños con carencias de aprendizaje o agudeza perceptiva.

### 5.13 Pueblos indígenas (sin prioridad)

Los pueblos indígenas se encuentran en estado de miseria, indefensión, discriminación y aculturación forzada. Esta es la continuidad histórica del exterminio y de la expulsión que se emprendió a través de la Fuerzas Armadas, las Misiones religiosas y los empresarios latifundistas. La miseria y la discriminación producen baja autoestima y la migración sin cálculo de medios de subsistencia hacia las ciudades.

Una medida a ser tomada es la titulación de las tierras de las 412 comunidades indígenas. También el establecimiento de servicios básicos para sus comunidades (educación, salud, servicios públicos –agua, luz, teléfono, transporte–); educación que incluya la recuperación y el desarrollo de sus tradiciones. La promoción cultural y la valoración étnica estarían beneficiadas por la organización de concursos anuales de expresión indígena (arte, literatura, música). Es necesario formar educadores con alto nivel para las comunidades, tomados de ellas mismas. Además de reprimir las prácticas racistas y el proselitismo religioso coercitivo (misiones). Se necesita un programa de educación cívica y política para los indígenas realizado desde sus intereses y lenguas, solidario con los demás pueblos en condiciones similares, dentro y fuera del país.

Desigualdades	Situación injusta	Causas	Daño	Medidas correctivas <sup>13</sup>
<b>A.</b> Registro e identidad de las personas	<b>01.</b> Falta de documentación CNV, CN, RECP, CI, PP.	<b>01.</b> Pobreza, <b>02.</b> Centralización. <b>03.</b> Clientelismo	<b>01.</b> Goce desigual de los derechos	<b>01.</b> Desparticipación, estatización y municipalización de los registros, con participación reglada de las instituciones de la sociedad civil. <b>02.</b> Registro de las personas debe pasar al Tribunal Electoral. <b>03.</b> Campañas de indocumentación cero.
<b>B.</b> Participación Ciudadana	<b>02.</b> Baja, discriminadora y subalterna participación. <b>03.</b> Unilateral participación confidencial y partidista.	<b>04.</b> Clientelismo. <b>05.</b> Religiosidad tradicional. <b>06.</b> Desaliento de asociaciones	<b>02.</b> Ciudadanía dependiente o inactiva. <b>03.</b> Gran diferencia de participación por ingresos y educación.	<b>04.</b> Ley de Participación Ciudadana. <b>05.</b> Audiencias públicas obligatorias. <b>06.</b> Transporte garantizado en lugares lejanos de votación. <b>07.</b> Financiación a partidos asociada a cobro de cuotas, deliberación y educación política interna. <b>08. Cambio de la legislación del voto directo obligatorio en las internas.</b> <b>09.</b> Fomento de asociacionismo civil y laico, variado y horizontal (cultural, ético, deportivo y gremial)
<b>C.</b> Seguridad	<b>04.</b> Inseguridad y sensación de inseguridad creciente	<b>07.</b> Baja cobertura de la protección policial. <b>08.</b> Tendencia a la privatización de la seguridad por organismos privados de los más pudientes. <b>09.</b> Delito organizado internacional.	<b>04.</b> Desigualdad en la protección de los ciudadanos por zonas, ingreso, género y edad. <b>05.</b> Crecimiento de la delincuencia.	<b>10.</b> Plan y política de seguridad nacional con consejos departamentales, municipales y barriales. <b>11.</b> Políticas particulares para poblaciones de riesgo de víctimas (mujeres, ancianos, niños) y de victimarios (desorganización comunitaria, económica y familiar). <b>12.</b> Mejoramiento de la estadística y planificación estratégica. <b>13. Convenios bi nacionales en zonas de frontera para protección conjunta de las de zonas de frontera compartidas.</b> <b>14.</b> Implementar un concepto de seguridad ciudadana democrática, en lugar de la seguridad del Estado. <b>15.</b> La seguridad pública se mantiene estatal. <b>16.</b> Protección a la privacidad e intimidad de las víctimas en la prensa.
<b>D.</b> Justicia	<b>05.</b> Bajo acceso a la justicia	<b>10.</b> Ineficiencia y corrupción de la justicia pese a su mejoría	<b>06.</b> Desigualdad jurídica, justicia para ricos y poderosos. <b>07.</b> Corrupción generalizada.	<b>17.</b> Fortalecimiento de las Defensorías Pública y del Pueblo. <b>18.</b> Creación de instancias de mediación y arbitraje. <b>19.</b> Campañas de educación cívica sobre derechos en poblaciones vulnerables. <b>20.</b> Fortalecimiento de la justicia de paz. <b>21.</b> Fortalecimiento de acción pública en acción penal privada. <b>22.</b> Planificación y monitoreo de moras. <b>23. Fortalecimiento del Jurado de Enjuiciamiento y sanción a la corrupción judicial.</b>

**13** Las medidas correctivas en negrita son las prioritarias.

Desigualdades	Situación injusta	Causas	Daño	Medidas correctivas
<p><b>E. Género</b></p>	<p><b>06.</b> Desigualdad económica, social, cultural. <b>07.</b> Fallas en lo jurídico y político.</p>	<p><b>11.</b> Tradicional patriarcalismo <b>12.</b> Discriminación de opciones no heterosexuales.</p>	<p><b>08.</b> Desigualdad en lo público y lo privado.</p>	<p><b>24. Programas de equidad de género.</b> <b>25.</b> Políticas de cuota para mujeres. <b>26.</b> Mejoramiento del marco normativo (domésticas). <b>27.</b> Políticas para las familias incompletas por miembros emigrantes. <b>28.</b> Igualación del servicio militar y civil de varones y mujeres. <b>29.</b> Marco jurídico optativo para parejas no heterosexuales. <b>30.</b> Acceso a la información y medios de control de la natalidad.</p>
<p><b>F. Educación</b></p>	<p><b>08.</b> Deficiente cobertura y calidad de la enseñanza.</p>	<p><b>13.</b> Escasa inversión. <b>14.</b> Desvalorar los saberes tecnológico, científico y artístico.</p>	<p><b>09.</b> Baja productividad, competitividad y creatividad. <b>10.</b> Déficit de autoafirmación individual y colectiva. <b>11.</b> Endocentrismo y desigualdad de oportunidades.</p>	<p><b>31. Reforma universitaria, acreditación internacional, núcleo de investigación.</b> <b>32. Reforma de la enseñanza media, creación de ciudadanía y competitividad.</b> <b>33. Cobertura total y mejor calidad de la educación básica, igualdad lingüística y poliglotesmo (español, guaraní, inglés, portugués y otros).</b> <b>34.</b> Metas elevadas de autodeterminación, creatividad y destreza en todos los niveles con articulación entre ellos. <b>35.</b> Gasto y calidad internacional en la educación por alumno, remuneración a los profesores por mérito con remuneración alta para los mejores. <b>36.</b> Nueva ley de educación superior. <b>37.</b> Oferta y exigencia para capacitación del docente. <b>38.</b> Becas y crédito educativo para los universitarios.</p>
<p><b>G. Salud y Protección Social.</b></p>	<p><b>09.</b> Déficit del sistema de salud. <b>10.</b> Baja cobertura y acceso al existente. <b>11.</b> Ambientes insalubres urbanos y rurales. <b>12.</b> Falta de planificación y monitoreo. <b>13.</b> Desnutrición y mortalidad elevadas.</p>	<p><b>15.</b> Pobreza. <b>16.</b> Medicina de lucro. <b>17.</b> Inmensa mayoría sin protección social. <b>18.</b> Falta de medicina social.</p>	<p><b>12.</b> Discriminación social. <b>13.</b> Mala calidad de vida. <b>14.</b> Enfermedades psicosociales. <b>15.</b> Alto nivel de infección e incidencia de enfermedades evitables. <b>16.</b> Desigualdad de oportunidades.</p>	<p><b>39. Implementación de un sistema nacional integral de salud que garantice la atención a todos.</b> <b>40. Generalizar el seguro social (con cuentapropistas y rural).</b> <b>41. Expansión de la protección social.</b> <b>42.</b> Creación de farmacias sociales. <b>43.</b> Intervención sobre zonas urbanas insalubres y zonas rurales contaminadas. <b>44.</b> Programas prioritarios en salud reproductiva, materno infantil y nutricional. <b>45.</b> Atención especial a poblaciones más vulnerables.</p>

Desigualdades	Situación injusta	Causas	Daño	Medidas correctivas
<b>H.</b> Macroeconomía y desarrollo	<p>14. Estado pobre, ineficiente y sin capacidad de intervención eficaz.</p> <p>15. Desigualdad histórica extrema.</p> <p>16. Bajo dinamismo socioeconómico.</p>	<p>19. Presupuestos sin metas.</p> <p>20. Prebendarismo y clientelismo.</p> <p>21. Corrupción e ilegalidad.</p>	<p>17. Crecimiento lento y desigual.</p> <p>18. Crecientes desigualdad y pobreza.</p>	<p><b>46. Aumento de los recursos estatales con IVA rural e impuesto a la tierra rural.</b></p> <p><b>47. Presupuestos por resultados.</b></p> <p><b>48. Inversión pública.</b></p> <p>49. Políticas de desarrollo, empleo, formación, regulación de mercados.</p> <p>50. Transferencia condicional en extrema pobreza.</p> <p><b>51. Acceso a la tierra rural, con servicios integrales.</b></p> <p><b>52. Apoyo a las PYMES urbanas.</b></p> <p>53. Promoción de cadenas productivas y otras políticas de integración a los mercados (nacional, regional e internacional).</p>
<b>I.</b> Niños	<p>17. Trabajo infantil y maltrato.</p> <p>18. Exclusión de la educación.</p> <p>19. Falta de inscripción.</p> <p>20. Discriminación del embarazo temprano.</p>	<p>22. Familia tradicional autoritaria.</p> <p>23. Patriarcalismo y natalismo irresponsable.</p> <p>24. Pobreza.</p>	<p>19. Falta de oportunidades futuras.</p> <p>20. Discriminación según zonas, ingresos, cultura y género.</p>	<p>54. Difusión del Código de la Niñez en los padres y los hijos.</p> <p>55. Fortalecimiento de los Consejos Municipales por los Derechos del Niño y del Adolescente (CODENIs).</p> <p>56. Atención a las familias para promoción del concepto de la prioridad del niño/a, desaliento del trabajo infantil y sanción al de riesgo.</p> <p><b>57. Gratuidad total de la educación obligatoria, que incluye transporte, útiles escolares y complemento alimenticio.</b></p> <p>58. Apoyo a niños con madres y padres emigrantes.</p>
<b>J.</b> Juventud	<p>21. Abstención política.</p> <p>22. Desempleo y falta de seguro.</p> <p>23. Pobreza.</p> <p>24. Desesperanza.</p>	<p>25. Crisis de la transición.</p> <p>26. Crisis económica.</p>	<p>21. Déficit de expectativas y proyectos.</p> <p>22. Pesimismo, consumo de alcohol y drogas nocivas</p> <p>23. Falta de impulso</p>	<p>59. Apoyo y creación de instituciones juveniles laicas y democráticas</p> <p>60. Provisión de espacios recreativos</p> <p>61. Políticas de aliento a la participación, emprendimiento, educación alternativa</p> <p>62. Ley de juventudes que estimule la educación, el emprendimiento, el asociacionismo, y apoye vínculos nacionales e internacionales de los jóvenes</p>
<b>K.</b> Mayores de Edad	<p>25. Baja atención a los mayores</p> <p>26. Deficiente provisión de servicios</p>	<p>27. Baja sobrevivencia en el pasado.</p> <p>28. Carencias institucionales</p>	<p>24. Baja calidad de vida en esta etapa</p>	<p>63. Provisión de ingresos mínimos a los mayores sin ingreso</p> <p>64. Atención de salud</p> <p>65. Provisión de infraestructuras propicias</p>

Desigualdades	Situación injusta	Causas	Daño	Medidas correctivas
<p><b>L.</b> Personas con impedimentos o discapacidades</p>	<p>27. Bajo registro 28. Incumplimiento de cuotas de empleo 29. Ambientes no propicios (transporte, veredas)</p>	<p>29. Discriminación 30. Pobreza</p>	<p>25. Desigualdad y calidad de vida injustamente perjudicada</p>	<p>66. Mejoramiento de la estadística 67. Apoyo a la autoorganización 68. Apoyo al medio familiar 69. Salud y educación diferenciales 70. Provisión de fondos de subsistencia 71. Educación temprana</p>
<p><b>M.</b> Pueblos Indígenas</p>	<p>30. Pobreza 31. Indefensión 32. Discriminación 33. Aculturación forzada</p>	<p>31. Experiencia histórica de exterminio y expulsión 32. Vínculo de asimilación sin integración (Ejército, Misiones, latifundistas)</p>	<p>26. Miseria, alta mortalidad 27. Discriminación 28. Baja autoestima 29. Migración sin condiciones dignas de subsistencia</p>	<p>72. Titulación de todas las tierras de las 412 comunidades indígenas. 73. Servicios básicos (educación, salud, servicios. públicos, agua, luz, transporte.) a todas las comunidades. 74. Concursos anuales de expresión indígena (arte, literatura, música) 75. Educación que incluya la recuperación y el desarrollo de sus tradiciones 76. Programa de formación de educadores de las comunidades religiosas forzados (misiones) 77. Represión de las prácticas racistas y proselitismos 78. Programa de educación cívica y política para los indígenas desde sus intereses y en lenguas propias</p>

## Referencia bibliográfica

Banco Central del Paraguay -BCP- (2005), *Informe Económico*, Asunción.

Bustelo E., y Minujin, A. (1996), “*La política social esquiva*”, ESPACIOS: Revista Centroamericana de Cultura Política, FLACSO-CEDAL, N° 28, San José de Costa Rica.

Céspedes, Roberto (2005), *Déficit en el registro de la niñez, 1992-2002*, Asunción, MJT DGREP/Global/Plan Internacional.

CPES, “*Evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)*”, Asunción, 2006.

CODEHUPY (2007), *Derechos Humanos en el Paraguay 2007*, Asunción.

DGEEC (2003), *Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados finales del segundo Censo Indígena Nacional de Población y Viviendas 2002*. Fernando de la Mora. DGEEC, en: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

——— (2006) *Encuesta Permanente de Hogares 2000/1, 2002, 2005, 2006*. Fernando de la Mora. DGEEC.

——— (Serafini, Marta) (2005) *Mujer paraguaya. Tendencias recientes según resultados del Centro Nacional de Población y viviendas 2002*. Fernando de la Mora, DGEEC, Julio.

——— (Arce, Alicia) (2006) *Población Indígena según resultados del Censo Indígena Nacional de Población y Viviendas 2002*. Fernando de la Mora. DGEEC.

Galeano, L. A. (2002), “*La Sociedad Dislocada*”. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción.

Grynspar, R., “*La pobreza en América Latina y estrategias para superarla*”, Revista ESPACIOS, N° 28, San José de Costa Rica, 1996.

Morínigo, J. N. & Lachi, M. (2006), *Abstencionismo electoral en Paraguay. Estudio de las causas y motivos de la reducción de la participación ciudadana en las últimas contiendas electorales 2003*. Asunción, TSJE, octubre.

Moser, C., “*Situaciones críticas. Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*”, BM, Washington, 1996.

OIT-IPEC (Céspedes, Roberto) (2006), *Infancia y adolescencia trabajadora en Paraguay. Evolución 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004*, Asunción, OIT-IPEC.

PNUD (2007), *Orientaciones de políticas para la reducción de desigualdades en el Paraguay*, Asunción, Octubre 2007.

Sanabria, Marta (2006), *Análisis de situación de salud infantil y antropometría en menores de 5 años, con base en la EPH 2005*.

