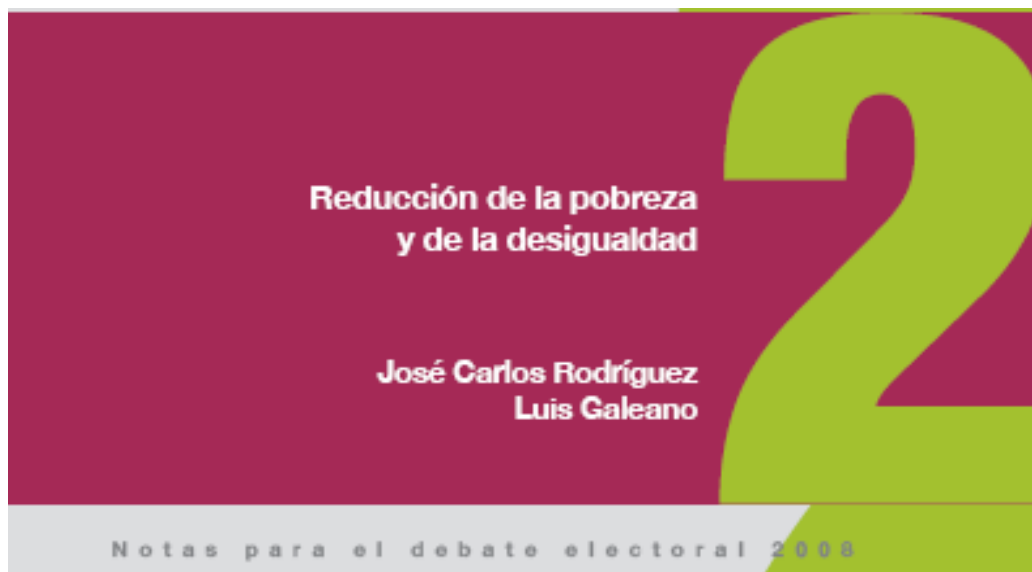


RESUMEN EJECUTIVO



PRESENTACIÓN

A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner 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 sociopolítica 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 de 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 centrando 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 elaborado **seis módulos temáticos**:

- Crecimiento económico y empleo
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- 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 experimentado 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).