

Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Paraguay, 1990-2010

VÍCTOR J. IMAS R.



capa
sumario
créditos
salir

1. Relación entre pobreza, oportunidades y desigualdad

El Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad en el ingreso y en la tenencia de la tierra. El 10% más rico recibe el 41% de los ingresos totales, mientras que al 10% más pobre sólo le alcanza el 1,1% del total de los ingresos (EPH, 2010). De mismo modo el 2,6% de los propietarios de tierras que tienen más de 500 hectáreas concen-

tran el 85,5% de las tierras, mientras que el 63,2% de los propietarios que tienen menos de 10 hectáreas reúnen apenas el 2% de la tierras (CA, 2008). Indistintamente la pobreza se mantiene en niveles elevados afectando a poco más de la tercera parte de la población y la miseria a una quinta parte de la misma (EPH, 2010).

La pobreza y la desigualdad en el Paraguay tienen múltiples causas que se refuerzan mutuamente.¹ Los elementos que explican están dados por factores territoriales (concentra-

¹ Entendemos la **pobreza** como el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales, manifestándose fundamentalmente en términos de privación de los satisfactores de las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, servicios básicos, etc.), debido a la insuficiencia de ingresos, o de capacidades, o de activos materiales o sociales (ENLP, 2006). Mientras que la **desigualdad** sería aquel tipo específico de diferencia que consiste en una asignación social o institucional diferencial que concede ventajas o desventajas (o beneficios y prejuicios, o privilegios y cargas) que afectan a la libertad real de los individuos, sobre la base de determinadas acciones estados o características de origen social y/o natural (Noguera, 2004). La desigualdad está dada por la inequidad de las oportunidades (situación objetiva y subjetiva de partida) y las diferencias en el logro de las *capacidades* (conjunto de opciones entre las cuales las personas pueden elegir para lograr “ser” o “hacer” en distintas etapas de su vida). Los factores (individuales y de contexto) que explican la desigualdad son: las condiciones que determinan el acceso a bienes y servicios, las características de estos bienes y servicios, las *restricciones operativas* que permiten o dificultan a los individuos que el acceso a los bienes y servicios se conviertan en logros, y los *funcionamientos* o capacidades efectivamente disponibles. Los *funcionamientos* incluyen cuestiones básicas como la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable o adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, pero también se refieren a cuestiones más complejas, especialmente desde el punto de vista de las políticas públicas, como lograr respeto por sí mismo, integrarse socialmente y participar en los procesos políticos (PNUD, 2010).

ción rural de la pobreza), socioeconómicos (bajos ingresos y escaso desarrollo de capital humano y social), subjetivos y/o culturales (exclusivos y discriminativos de la niñez, mujer, guaraní parlante, indígena); las características de los bienes y servicios públicos ofertados (ineficiencia e ineficacia institucional, de políticas sectorializadas, fragmentadas y segmentadas); el modelo de Estado económico (excluyente, de baja presión tributaria y capacidad regulatoria) y político (prebendario y clientelista); e históricos.

El objetivo de este trabajo es caracterizar la situación de la pobreza y las desigualdades en el Paraguay, poniendo énfasis en las medidas que han contribuido o empeorado (*restricciones operativas*) la superación de las mismas en el ámbito de la formación de capital humano e interrupción generacional de la pobreza.

El comportamiento de la economía ha sido siempre fluctuante, con periodos de crecimiento y de crisis. A fines de los 70 y gran parte de los 80, el país experimentó un importante crecimiento económico debido a la construcción de dos grandes hidroeléctricas (Itaipú y Yacyreta), que generó una gran concentración de la riqueza en los sectores económicos ligados política y económicamente al régimen dictatorial y poca participación de los sectores subalternos. No obstante, el auge de la producción algodonera en los minifundios de las zonas rurales y la masiva ocupación de la mano de obra en la construcción mantuvo alto los niveles de empleo y subempleo.² Este auge económico durante la dictadura no fue acompañado de políticas sociales de salud y especialmente de educación y formación

laboral que sustenten el dinamismo económico suscitado, mejoren la movilidad y los indicadores sociales.

Al finalizar los ochenta se inicia el periodo de la transición democrática pero también las crisis y/o el estancamiento económico que se extendió por gran parte de la década de los noventa. A mediados de esta década, paralelamente con la crisis de la producción minifundiar, comienza el auge de la agricultura mecanizada (básicamente soja) y ya con este siglo la valorización de la exportación de la carne, convirtiéndose hasta hoy en los dos rubros principales cuyo comportamiento afectan sustancialmente al PIB, pero que por sus características productivas son poco generadoras de ocupación de mano de obra. La falta de oportunidades de empleo generó una masiva migración a las zonas más urbanizadas del país, a la Argentina, EE.UU y más recientemente a España, así como un enorme mercado informal que acrecentaron los indicadores de pobreza y desigualdad.

La reforma educativa que se implementó desde 1994 y que por ley le asigna como mínimo un 20% del presupuesto estatal ha dado un salto importante en los indicadores de acceso a la educación, que sin embargo, tampoco fue acompañado en igual medida por otras políticas como la atención a la salud, de reforma agraria (acceso a la tierra e impulso a la agricultura familiar), y de mercado laboral.

Paraguay es uno de los países que más ha crecido en los últimos años en la región (en el 2010 ha sobrepasado el 14%).³ Sin embargo, el crecimiento experimentado desde el año 2003, con un promedio de 4,8% del PIB, no se refleja

en la disminución de la pobreza y la desigualdad, por el contrario, los indicadores muestran la persistencia de estos problemas.⁴ Igualmente, desde este periodo, el Estado paraguayo viene realizando esfuerzos importantes de aumentar el gasto social, especialmente en salud, educación y otros programas de protección y promoción social, como el de transferencias condicionadas a familias y pensiones a adultos mayores, que apuntan a la atención de los derechos básicos y la mitigación de la pobreza. Sin embargo estas políticas se ven seriamente limitadas por las características del mercado laboral y la baja carga impositiva (13%) que sustenta un presupuesto estatal cuya ejecución se destina mayoritariamente a los gastos rígidos.

2. Breve descripción del estado de la distribución del ingreso, pobreza y gasto público

Paraguay se ubica en América latina con los peores promedios en la mayoría de los indicadores socioeconómicos, mos-

trando una mayor desigualdad de ingresos (Gini), mayores tasas de mortalidad materna y en menores de cinco años, menores tasas de inmunización, de acceso al agua potable y saneamiento, de asistencia a la escuela secundaria, siendo la incidencia de la pobreza extrema entre las más altas de la región.

Según el Índice de Desarrollo Humano (2008), Paraguay se encuentra entre los países de Desarrollo Humano medio, solo por encima de Honduras, Nicaragua, Guatemala y Haití en América Latina, ocupando el lugar 95 entre 177 países. En el periodo 1990-2009 este índice mostró un aumento de 0,204.⁵ En las proyecciones del Índice de Oportunidades Humanas (IOH) para 2010, Paraguay aparece en la posición 12 entre 18 países de América latina.⁶ Igualmente, el Índice de Gini muestra que Paraguay constituye uno de los países de mayor desigualdad en la región, junto con Bolivia, Brasil, Ecuador y Guatemala. En 2010, a nivel nacional, este coeficiente se situó en 0,512.⁷ Entre 1995-1999 creció de 0,560 a 0,660, coincidente con la caída de la producción algodonera

2 Empleo empobrecido con altos niveles de precarización.

3 Si bien la crisis internacional del 2008 ha impactado negativamente en la economía, la recuperación ha sido rápida y no ha influenciado en demasía sobre la situación social ya reinante.

4 El “derrame” del crecimiento a la población más desfavorecida no se ha dado, por el contrario, solo ha servido para aumentar la acumulación de los sectores más ricos: las variaciones de los ingresos per-cápita entre el 2009 y el 2010 muestran un aumento promedio del 23% para el 20% más rico de la población de las áreas urbanas y una disminución del -0,8% para el 20% más pobre de la población de las áreas rurales (EPH, 2010).

5 Este índice que varía de 0 (mínimo desarrollo) a 1 (máximo desarrollo), está integrado por una serie de variables que combinan información sobre las posibilidades de una vida larga y saludable, (esperanza de vida al nacer), de tener educación (años de educación promedio y años esperados de instrucción) y de lograr un nivel de vida digno (Ingreso Nacional por persona) (PNUD, 2008) (PNUD, 2010).

6 El IOH es una medición operacional de las oportunidades que toma en cuenta la cobertura y la distribución del acceso a bienes y servicios básico entre la niñez. El principio de igualdad de oportunidades estipula que los niños deben tener la oportunidad de acceder a bienes y servicios fundamentales para tener la oportunidad de realizarse en la vida y dicho acceso no debe depender de circunstancias típicas de exclusión tales como raza, género, ingreso familiar, nivel educativo de los padres o lugar de residencia de los padres (BM, 2010).

7 El índice de Gini permite ver que tan equitativa es la distribución del Ingreso. Asume valores entre cero y uno. Cuanto más cercano a cero mayor igualdad en la distribución del ingreso y cuanto más cercano a uno mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población.

ra minifundiaria y el aumento de la producción de los grandes predios (PNUD, 2002). En el período 2000-2010, creció en el área rural de 0,520 a 0,558, no así en el área urbana, donde pasó de 0,496 a 0,459. Esta desigualdad se verifica en la gran distancia que existe entre la población de menores ingresos y la de mayores ingresos (Ver Cuadro 1). Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, la desigualdad existente entre los diferentes deciles mues-

tra que, el 10% de la población más rica contaba con un ingreso medio 35 veces más grande que los pobres del país. Las desigualdades en los ingresos también se contrastan entre las áreas urbanas y rurales. La participación de los más ricos en el ingreso total respecto a la de los más pobres fue de 19 veces más en el área urbana y 39 veces más en el rural. Por sexo, si bien la desigualdad es menor, no deja de ser preocupante el hecho de que las mujeres ganan en

Cuadro 1. Indicadores de desarrollo humano, pobreza, desigualdad y gasto social

Año	IDH ^(a)	GINI ^(b)	Pobreza ^(c)	% Var.PIB ^(d)	Gasto social como % del PIB ^(e)	Gasto Social como % del PGN ^(f)
1990	0,557					
1991	0,667					
1992	0,637			3,4%		
1993	0,641			3,9%		
1994	0,679			3,7%		
1995	0,723		30,30%	5,5%		
1996	0,704			0,4%		
1997	0,706			3,0%	6,46	42,57
1998	0,707		32,10%	0,6%	6,18	40,56
1999	0,730		33,70%	-1,5%	6,56	33,29
2000	0,736	0,538	36,80%	-3,3%	7,42	44,06
2001	0,738	0,538	36,8%	2,1%	6,88	31,20
2002	0,740	0,533	49,7%	0,0%	10,27	44,47
2003	0,751	0,546	44,0%	3,8%	7,44	36,39
2004	0,751	0,52	41,3%	4,1%	7,35	38,05
2005	0,755	0,51	38,6%	2,9%	8,12	40,63
2006	0,757	0,522	43,7%	4,3%	9,27	46,12
2007	0,755	0,525	41,2%	6,8%	9,17	49,42
2008	0,755	0,506	37,9%	5,8%	8,40	51,61
2009	0,761	0,487	35,1%	-3,8%	11,01	50,92
2010	0,640	0,512	34,7%	14,5%	9,78	50,12

Fuente: Elaboración propia, con base a (a) Informe anual PNUD, (b) Datos PNUD, (c) EPH-DGEEC, (d) Datos del Banco Central del Paraguay, (e) Datos del Ministerio de Hacienda, (f) Datos del Ministerio de Hacienda.

promedio 25% menos que los hombres, teniendo similares niveles educativos.

Estas desigualdades son consistentes con la evolución de la pobreza. Un modelo económico poco generador de empleos, la baja calidad de los que se generan y el poco capital humano de la población económicamente activa, políticas sociales y servicios públicos de limitada cobertura y calidad, y un sistema político administrativo poco distributivo, de escasa representatividad y baja participación social, conforman un escenario reproductor de inequidades.

En 15 años (1995-2010), la pobreza creció de 30,3% a 34,7%, en el área urbana del 23,7% al 24,7% y en área rural del 37,2% al 48,9%, llegando a su pico más alto en el 2002 con 49,7% de la

Cuadro 2. Indicadores de pobreza 1995-2010

Año	% pob. en pobreza	Pob. en extrema pobreza (%)	Pobreza urbana (%)	Pobreza rural (%)	% de pobres guaraní hablantes
1995,0	30,3	13,9	23,7	37,2	—
2000-01	36,8	16,7	23,7	52,1	51,4
2002,0	49,7	24,4	39,7	62,7	64,3
2003,0	44,0	21,2	37,4	52,5	56,6
2004,0	41,3	18,3	35,5	48,9	50,4
2005,0	38,6	16,5	34,4	44,2	49,5
2006,0	43,7	23,7	35,3	55,3	60,8
2007,0	41,2	23,2	33,6	51,8	54,6
2008,0	37,9	19,0	30,2	48,8	52,1
2009,0	35,1	18,8	24,7	49,8	50,5
2010,0	34,7	19,4	24,7	48,9	49,8

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2000 - 2010. * Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

población en esa situación. La pobreza extrema pasó del 13,9% a 19,4%, en el área urbana del 6,8% al 10,3% y en el área rural del 21,4% al 32,4% (PNUD, 2002 y DGEEC 2000-2010) (Ver Cuadro 2). Todos los datos indican que tanto la pobreza total como la extrema crecieron en dicho periodo, siendo mayor el crecimiento de la pobreza extrema y el territorio más afectado el área rural.

La pobreza, además de ser un fenómeno eminentemente rural, presenta una alta concentración en otros dos grupos mayoritarios en el país, los/as niños/as y la población guaraní parlante. Si la pobreza afecta en promedio a 1 de cada 3 paraguayos y paraguayas, en el caso de estos dos grupos afecta a casi 1 de cada 2, revelando la importancia que adquiere el análisis desagregado de la información para tener una visión acabada de la problemática. La mirada sobre la niñez es particularmente importante para la lucha contra la pobreza y específicamente en lo que se refiere al corte de la transmisión intergeneracional, conociendo la evidencia empírica existente acerca de la importancia del desarrollo infantil en las capacidades futuras adultas. Según la Encuesta de Hogares 2010, en el país existían 1.112.671 (44,9%) niños y niñas menores de 18 años en situación de pobreza, de los cuáles 661.967 (26,7%) sufrían hambre. En el área rural 655.270 (57,8%) y 453.070 (40,0%) respectivamente (Ver Cuadro 3).

La pobreza rural afecta principalmente a los agricultores familiares y está fuertemente ligada a la incapacidad de la producción agrícola de generar bienes en condiciones de productividad y competitividad. La tierra, que es el principal activo en las áreas rurales muestra una tendencia a la concentración en los últimos años. El número de fincas de la agricultura familiar (las que tienen menos de 50 hectáreas) y la cantidad de hectáreas ocupadas por éstas disminuyeron;

Cuadro 3. Población menor a 18 años por condición de pobreza según área de residencia, Paraguay 2010

Condición de pobreza	Total		Area			
	Población	%	Urbana		Rural	
			Población	%	Población	%
Pob extremo	661.967	26,7	208.897	15,6	453.070	40
Pob no extremo	450.704	18,2	248.504	18,5	202.200	17,8
Pobre	1.112.671	44,9	457.401	34,1	655.270	57,8
No pobre	1.363.353	55,1	885.116	65,9	478.237	42,2
Total	2.476.024	100	1.342.517	100	1.133.507	100

Fuente: procesamiento propio a partir de Encuesta Permanente de Hogares 2010.

Cuadro 4. Concentración de la tierra por superficie y cantidad de fincas, según Censo Agrario Nacional (CAN) 1991-2008

Tamaño de la finca	2008		1991	
	Cantidad de fincas	Superficie total	Cantidad de fincas	Superficie total
< 1 Ha	15.586	6.894	21.977	8.499
1 < 5 Ha	101.643	231.118	92.811	222.805
5 < 10 Ha.	66.218	416.702	66.605	430.658
10 < 20 Ha.	57.735	685.381	66.223	806.802
20 < 50 Ha.	22.865	619.986	31.519	857.909
50 < 100 Ha.	6.879	459.555	7.577	502.648
100 < 200 Ha	5.234	699.257	4.279	569.169
200 < 500 Ha	5.251	1.600.537	3.503	1.050.034
500 < 1.000 Ha.	2.737	1.810.119	1.525	1.010.952
1.000 < 5.000 Ha	3.443	7.200.531	2.356	4.982.438
5.000 < 10.000 Ha.	684	4.702.034	533	3.644.873
> 10.000 Ha	600	12.654.779	351	9.730.949

Fuente: Censo Agrario Nacional (CAN) 1991 y 2008.

mientras que aumentaron las fincas medianas y grandes (Censo Agrario Nacional - CAN, 1991-2008) (Ver Cuadro 4). Las fincas de la agricultura familiar son radicalmente más pobres que las medianas y grandes.

El bajo capital humano acumulado en el sector rural, apenas 6,3 años promedio de estudio, en comparación a los 9,4 años del área urbana, así como la falta de acceso al crédito de los pequeños productores (sólo el 15,9% de las fincas de agricultura familiar, frente al 36,8% de los medianos y grandes productores) y a la asistencia técnica (13,9% de las fincas de la agricultura familiar reciben, en contrapartida al 38,9% de las medianas o grandes) (PNUD, 2010^a), definen condiciones poco favorables para que la producción campesina genere los ingresos necesarios para reducir la pobreza en el sector rural.

La situación de la juventud y de las mujeres requiere una atención particular en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. Estos dos grupos poblacionales sufren exclusiones importantes en el mundo laboral. Sus tasas de desempleo son mucho mayores que las del promedio en general y las de los hombres

adultos en particular, a pesar de que presentan mejores o similares capacidades educativas y laborales. Este comportamiento del mercado laboral revela la necesidad de romper con prejuicios hacia estos dos grupos que disminuyen sus oportunidades económicas. Dos datos que alarman, según la EPH 2009, son: 100.000 adolescentes (15-19 años) que solo trabajan (y no estudian) y 257.000 jóvenes (15-29 años) que no estudian ni trabajan (NINI). Los primeros están hipotecando su proyección laboral al dejar de estudiar para trabajar, mientras que los segundos prácticamente constituyen una generación perdida. Estos 357.000 jóvenes contribuirán a mantener las desigualdades y la pobreza en las próximas décadas si su problemática no es abordada con urgencia.

Si bien el crecimiento económico es muy importante para los objetivos del desarrollo de cualquier país, en el caso paraguayo no ha sido suficiente para incidir en la disminución de la pobreza y la desigualdad. La década de los 90 ha mostrado la transición de un modelo socioeconómico desigual pero relativamente distributivo por el auge de la producción minifundiaría algodónera y el empleo en la construcción de los años 80 a otro más desigual y más concentrador basado en la producción sojera y ganadera con baja generación de empleo. Durante los 20 años aquí estudiados, el PIB muestra tres periodos distintos según su comportamiento, el primero que llega inercialmente desde la década de los 80 hasta 1995 con un crecimiento sostenido promedio del 3%, ligeramente superior al crecimiento promedio de la población (2,8), el segundo, a partir de 1996 hasta 2002 en que se registran años muy difíciles de tasas negativas de crecimiento con un promedio de -0,4%, asociados a la crisis financiera y algodónera, y el tercero, de 2003 a 2010 con un crecimiento promedio de 4,8%, con alta participación del sector

del agro-negocio de las grandes propiedades (Ver Cuadro 1).

El periodo de crisis coincide con los picos más altos de generación de pobreza, miseria y desigualdades en el país y a partir de entonces con un crecimiento cuyos motores han afectado negativamente a la demanda del trabajo, dada su limitada generación de empleo y en consecuencia sin incidencia en la disminución de la pobreza.

El gasto social, que aumentó considerablemente desde inicio de los 90, llegó a mantenerse por encima del 40% del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) hasta el año 2000 y en 6,6% del PIB; a partir de entonces y hasta el 2004, en plena crisis y con altos porcentajes de generación de pobreza este variaba por debajo del 40% del PGGN y en 8% del PIB. Desde el 2005 viene aumentando de forma sostenida y a partir del 2008 se ubica por encima del 50% del PGGN y en 9,7% del PIB. Este aumento del gasto social ha incidido claramente en la relativa disminución de la pobreza que, desde el 2006 al 2010 ha bajado en 9 puntos (Ver Cuadro 1).

El aumento del gasto social en los últimos cinco años con los programas de lucha contra la pobreza y la desigualdad no ha tenido el éxito esperado. El modelo económico altamente concentrador conspira seriamente contra este objetivo; la estructura del ingreso y del presupuesto nacional son fuertemente inequitativos, y la misma política social no siempre favorece primordialmente a los más necesitados, desviándose de nuevo una parte a los sectores que siempre tuvieron beneficios. Factores político-administrativos de índole institucional y socioeconómicos y culturales de los menos favorecidos, explican esta situación.

Dos grandes programas delinean la política económica y social de nuestro país actualmente: el Plan Estratégico Económico y Social, 2008-

2013 (PEES) liderado por el Equipo Económico (ministerios e instituciones del área económica), define los pilares estratégicos de la política macroeconómica pro-crecimiento, el manejo financiero, aspectos de la modernización de la administración pública, el desarrollo productivo y planteamientos respecto a la reforma agraria, la generación de empleos y la lucha contra la pobreza; y la Propuesta de Políticas de Desarrollo Social 2020 (PPDS) coordinada por el Gabinete Social (ministerios e instituciones del área social) que además de plantear las estrategias de las políticas sociales universales se concentra en once Programas Emblemáticos con metas concretas que el gobierno actual pretende alcanzar.⁸ En la práctica ambos programas tienen una debilidad fundamental, y es que no han logrado articularse en una verdadera política de generación de empleo y mejoramiento del ingreso, que finalmente es la base fundamental para iniciar el proceso de disminución de las brechas de pobreza y desigualdades.

3. Medidas que han contribuido o empeorado la lucha contra la pobreza y la desigualdad

En este apartado nos concentraremos en la política educativa, como mecanismo creador de capital humano y generador de oportunidades que acortan las brechas de la pobreza y las desigualdades. Sabemos que la in-

versión en educación es una de las políticas más rentables del ámbito social, por las posibilidades de generar movilidad social, oportunidades laborales y mejoramiento del ingreso. Ayuda también a desconfigurar los “imaginarios de la desigualdad” enraizada en la cultura popular, así como a conocer y exigir el acceso a los derechos humanos, políticos y sociales.

Por otro lado, encontramos que durante los 20 años estudiados, coincidente con el periodo de la llamada transición democrática, es la única política con carácter de Estado consistente al que podemos hallar sus puntos de partida, plantear un seguimiento histórico, evaluar sus resultados y esbozar nuevas propuestas con base a los problemas y desafíos.⁹

LAS CONDICIONES INICIALES DE DESIGUALDAD

La dictadura finaliza con la población en condiciones lamentables de educación. En 1989, el nivel promedio de años de estudio de la población era de 5,4 años. La población en edad escolar (5 a 18 años) matriculada en algún nivel educativo era del 54%, a pesar que desde 1884 la educación primaria es obligatoria, universal y gratuita. Se estima que para 1990 la matriculación al primer grado era aproximadamente del 90%, sin embargo la deserción era alta, especialmente en las zonas rurales. Las tasas de retención al 5to. grado para ese año eran del 70,4% en

total y apenas del 59,9% en las zonas rurales. En 1993 (un año antes de la implementación de la Reforma Educativa), en la educación secundaria y terciaria, la participación de los jóvenes del 20% más pobre era significativamente menor al 20% más rico: 9,8% frente a 34% y 4% frente a 51% respectivamente. Respecto al analfabetismo, el censo de 2002, indicaba que el 12,05% de la población mayor de 15 años se encontraba en dicha situación, siendo 9,7% para los hombres y 14,4% para las mujeres. Con relación a la infraestructura y equipamientos, la literatura indica las malas condiciones edilicias, la crónica situación de falta de aulas, servicios básicos tales como agua y saneamiento, así como la ausencia de bibliotecas y otros insumos, especialmente en las zonas rurales. A esto se añadía el grave problema de la falta de calificación académica de los docentes (Título de formación docente). En 1997, solo el 59% tenía dicha calificación, 43% en las zonas rurales y 6% en las escuelas indígenas. Finalmente, solo el 1% del PIB se destinaba a gasto público en educación al finalizar la dictadura (PNUD, 2002).

LOS IMAGINARIOS DE LA DESIGUALDAD

Así como de la dictadura se heredó un precario capital humano, de esta misma y de la formación social histórica, los paraguayos y paraguayas han ido configurando, como parte de su identidad, imaginarios culturales que forjan o favorecen el mantenimiento de las desigualdades y que pocas veces son considerados en los estudios y/o las acciones públicas.¹⁰ El país es bilingüe y mayoritariamente guaraní parlante aunque casi toda la escritura sea en castellano.

El simple empleo del lenguaje visibiliza las desigualdades: generalmente los ricos hablan en español y los pobres en guaraní.¹¹ Aunque ambas lenguas sean oficiales, el español es el *karai ñe'e* (idioma del señor) y el guaraní es el *ava ñe'e* (idioma del indio). El idioma guaraní es un elemento radical de la constitución histórica de la identidad paraguaya y aunque como tal, fue por mucho tiempo segregado sin éxito por los sectores dominantes. Finalmente fue asumido por la nueva política educativa iniciada en los noventa, no sin grandes dificultades para la enseñanza, ya que la estructura gramática y la cosmovisión que entraña es muy diferente al español.

Los imaginarios (a veces sutiles) de la desigualdad tienen raíces históricas y materiales. La exclusión y discriminación del campesino, las mujeres y los indígenas tienen orígenes coloniales que se reforzaron posteriormente con la urbanización. La privatización masiva de las tierras fiscales después de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la conformación de relaciones de producción basadas en la estructura latifundio - minifundio fortificaron el servilismo y la pobreza en el campo. Aunque las mujeres hayan sido la pieza esencial para la recuperación del país después de la guerra y aun hoy son la cabeza de muchos hogares, las relaciones patriarcales y de subordinación femenina, la cultura religiosa y la “democracia oligárquica”, han relegado sus derechos civiles, e impedido el acceso igualitario a los bienes. El modelo económico extractivo agro-exportador, sin efecto en la distribución del ingreso, con baja industrialización y poca demanda de mano de obra calificada no reflejó hasta hoy gran interés en la formación de capital humano.

8 Los Programas Emblemáticos son: Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad (TEKO-PORA), Programa de erradicación progresiva del trabajo infantil en calle (ABRAZO), Pueblos indígenas aseguran su territorio, Incluyendo a las personas en el ejercicio a su derecho a la identidad, Alfabetización de jóvenes y adultos (Paraguay lee y escribe), Unidades de Salud de la familia (USF), Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, Programa de agua y saneamiento, Programa de empleo temporal (Ñamba'apo Paraguay), Programa de producción de alimentos para la seguridad alimentaria, y Reforma Agraria Integral (PPDS, 2020).

9 Esto, comparativamente a otras políticas sociales y económicas que podrían haber combatido la pobreza y la desigualdad.

10 El capítulo 2 del IDH, 2008: “Las desigualdades: Cultura e Historia” realiza un abordaje interesante en este sentido (PNUD, 2008).

11 El 61,4% de los jefes de hogar pobre habla guaraní contra el 31,0% del jefe de hogar no pobre (BM, 2010).

El aparato estatal oligárquico se encargó de *distribuir* desigualdades, con la práctica del prebendarismo y el clientelismo; repartiendo bienes (tierras), generando ganancias en actividades ilícitas o contratos públicos para los partidarios, cercanos y ligados al poder, y reprimiendo o cooptando a las organizaciones sociales y repartiendo empleos públicos a los leales y correligionarios. La llamada “Reforma Agraria” fue y es irónicamente la política estatal más *distribuidora* de desigualdades en el Paraguay.¹²

La generación de privilegios y el reparto prebendario y clientelista de los bienes y servicios públicos generó en muchos sectores estilos de comportamientos, tales como el *mbareté* (prepotente), el *ñembotavy* (hacerse el tonto), el *vai vai* o el *peichante* (así nomas) (Vera S. 1996), que permean las acciones de los que tienen poder, de los actúan que ilegalmente para enriquecerse, o de los funcionarios que implementan políticas públicas, asociados a una cultura de la impunidad; o actitudes fatalistas de los que se identifican como pobres, con imaginarios marcados por un destino que les determina y que está exento de voluntad: *Mboriahú, mboriahu vaerá vointe* (El pobre, pobre siempre va a ser) Entonces ¿para qué estudiar, si así ha de ser? *Ofirma kuaa guive ome’ema* (Si sabe firmar ya da).

Estos imaginarios, de bases materiales, históricas y culturales, que configuran prejuicios individuales y colectivos son reproductores de desigualdades y constituyen muchas veces restricciones operativas, en la concepción, diseño e implementación de las políticas, o barreras subjetivas como beneficiarios de las mismas.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Quince años después del inicio de la implementación de la Reforma Educativa, las restricciones en educación están dadas por problemas en la oferta educativa, tanto en materia de cobertura así como en la baja calidad de los servicios educativos. Esto también tiene que ver con condiciones sociales adversas estructurales: capital cultural familiar, pobreza, incapacidades, entre otros. Paraguay ha registrado avances importantes en la cobertura de la Educación Inicial (EI), Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM), logrando incorporar a niños y niñas por igual; sin embargo, muchos problemas tales como la deserción en el último ciclo de la EEB y la EM, especialmente en las zonas rurales y en los más pobres aún perduran. Lo mismo sucede en el ámbito de la infraestructura, equipamientos e insumos, así como la calidad de la educación.

Desde 2000, la tasa de matrícula neta en la Educación Inicial (EI) (niñez de 5 años) se mantiene en 68,2%, después de haberse incrementado casi 50 puntos en la década anterior, ya que en 1992 la cobertura en este nivel apenas llegaba al 17%. En el caso del primer y segundo ciclo (niñez de 6 a 11 años) de la Educación Escolar Básica (EEB) se observa una caída de la matrícula neta ubicándose en 2009 en 84,7%, después de haber llegado en 2002 a una tasa máxima de 97,3%. El tercer ciclo (niñez de 12 a 14 años) muestra una tendencia positiva pasando de 47,6% a 58,8% entre 2000 y 2009. En el área rural estas tasas son más bajas, sobre todo para el

nivel inicial y para el tercer ciclo. En este último nivel, en 2009, la tasa urbana se ubicó en 74,5%, frente a la rural que apenas llegó al 39,7% (Ver Cuadro 5). La igualdad de género se observa en todos los niveles, superando la tasa de matriculación femenina en el primer y segundo ciclo de la EEB.

Las tasas de matriculación bruta en EI y EEB se ubican en niveles muy superiores a las tasas

netas, revelando los problemas de repitencia y sobre-edad que tiene el sistema. Para el último año disponible (2009), la tasa de matrícula bruta era de 81,4% en la EI, 99,1% en primer y segundo ciclo de la EEB y 77,1% en tercer ciclo de la EEB (DGEEC, PARINFO, 2011).

La mayor exclusión se registra en la Educación Media. A pesar del persistente incremento de la cobertura, la tasa neta de matriculación se

Cuadro 5. Tasas de matrícula neta del Preescolar y de la Educación Escolar Básica (EEB)

Periodo	Educación Inicial Preescolar			Educación Escolar Básica					
	Total	Urbana	Rural	Total	1° y 2° Ciclo Urbana	Rural	Total	3° Ciclo Urbana	Rural
1990	-	-	-	93,0	92,0	87,0	27,0	51,0	9,0
1991	-	-	-	95,0	94,0	87,0	28,0	49,0	7,0
1992	17,0	34,0	6,0	95,0	95,0	87,0	30,0	58,0	8,0
1993	15,0	29,0	6,0	94,0	94,0	89,0	33,0	61,0	10,0
1994	30,0	55,0	11,0	92,0	94,0	83,0	35,0	65,0	14,0
1995	36,0	53,0	17,0	91,0	94,0	85,0	38,0	66,0	16,0
1996	44,0	67,0	28,0	91,0	93,0	88,0	41,0	68,0	18,0
1997	52,0	71,0	36,0	91,0	96,0	84,0	44,0	75,0	20,0
1998	56,0	80,0	38,0	90,0	96,0	81,0	48,0	75,0	22,0
1999	61,0	73,0	49,0	90,0	96,0	84,0	49,0	73,0	26,0
2000	69,5	77,1	61,8	96,6	97,1	96,2	47,6	64,5	29,8
2001	73,7	82,2	65,0	97,1	97,0	97,1	46,0	64,2	27,9
2002	74,2	81,7	66,3	96,3	95,6	97,0	47,9	65,1	30,7
2003	72,0	71,7	66,7	97,0	92,6	96,1	50,8	66,6	34,4
2004	72,0	69,5	67,6	97,0	90,4	97,2	54,0	68,9	37,1
2005	69,1	68,5	69,7	94,2	90,6	98,2	55,3	70,1	39,3
2006	66,8	65,6	68,2	92,3	88,1	97,1	55,6	69,6	40,4
2007	67,0	70,9	62,4	89,8	91,9	87,4	56,0	72,7	37,4
2008	70,4	73,8	66,2	87,2	88,9	85,1	57,3	73,9	38,3
2009	68,2	71,8	63,8	84,7	86,2	82,9	58,5	74,5	39,7

Fuente: ODM, *Matriz de Indicadores*. PARINFO.

12 Se inició en con el Instituto de la Reforma Agraria (IRA) en 1932, luego el Instituto de Bienestar Rural (IBR) en 1962 y actualmente el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) del 2004. En setenta y cinco años de política agraria ha repartido cerca de 15 millones de hectáreas de tierra, de los cuales casi el 70% de las mismas han ido a manos de personas que no son los sujetos de esta política, y ha contribuido y fortalecido claramente la concentración de la tierra en el Paraguay.

ubica en 2009 en 43,0% y la tasa bruta en 55,6%. Las brechas en este nivel son mayores que en los demás, quedando el sector rural muy rezagado frente a los avances en el sector urbano. La matriculación femenina supera en 5 puntos a la masculina, revelando la dificultad de los varones en proseguir sus estudios, debido a una mayor y más rápida inserción al mercado laboral de los mismos.

En total, de la niñez y juventud que tiene entre 6 y 17 años, el 89,3% se encuentran asistiendo a alguna institución de la EEB o la EM, frente al 85,5% del año 2000 (Ver Cuadro 6). Si bien estas parecen cifras relativamente bajas, tratándose del derecho a la educación es importante considerar las magnitudes absolutas. Actualmente es-

tán fuera del sistema unos 175.000 niños, niñas y jóvenes, la mayoría de ellos están en situación de pobreza y son del sector rural, o guaraní parlante o hablan otro idioma (indígenas). De este total, 115.000 tienen entre 15 y 17 años, hablan guaraní o están en los dos quintiles más pobres. El sexo no parece tener importancia en los niveles de deserción; sin embargo sí se observan diferencias de género en las causas de inasistencia, sobre todo a medida que aumentan las edades.

Las razones de la inasistencia señaladas en las encuestas de hogares hacen referencia a que tienen que ver con razones familiares (económicas), como el escaso nivel de escolaridad de los padres o la pobreza que obliga a la niñez a salir a trabajar, como con factores relacionados con la

oferta educativa, la calidad de la enseñanza o el gasto de bolsillo al que deben incurrir en la familia al inicio de los ciclos lectivos.

Los vínculos entre la educación, el acceso a un empleo productivo y a un ingreso adecuado y la reducción de la pobreza son innegables, tanto desde los enfoques teóricos como desde la misma evidencia empírica. Por lo tanto, una mirada a mediano y largo plazo exige poner la atención en la juventud, teniendo en cuenta el peso que tiene hoy este grupo etario en la sociedad y economía paraguaya y en su contribución potencial a la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza y al desarrollo del país.

Actualmente existen casi 1.700.000 jóvenes de entre 15 y 29 años. Más del 60% se encuentran en la zona urbana, promedio superior al de la población en general, lo que hace suponer que la juventud asume que en las ciudades hay mayores oportunidades para ella. Sin embargo, a pesar de la mayor cobertura educativa en las zonas urbanas, del millón de jóvenes que señalaron que no asisten a ninguna institución educativa, el 63% se encuentra en esta zona. Dos tercios de estos jóvenes realizan alguna actividad económica, pero en condiciones de alta precariedad y vulnerabilidad.

Al comparar los niveles educativos del jefe de hogar entre pobres y no pobres en el 2008 encontramos algunas diferencias tales como: 6,5% de los jefes de hogar pobres no tienen educación contra el 3,3% de los no pobres; el 44,7% de los jefes de hogar pobres tienen la primaria incompleta comparada con el 24,6% de los no pobres; solo el 7,4% tienen la secundaria completa frente al 14,7% y finalmente los jefes de hogar pobres prácticamente no tienen educación terciaria. Los valores con relación al 2010 prácticamente no han variado (Ver cuadro 7). En cuanto a los años de educación, la media nacional se ha mantenido desde finales de la década pasada en 8,5

años, pero los pobres tienen 2 años menos en tanto que los no pobres 1,5 años más. En cuanto a la asistencia escolar casi no hay diferencias entre ambos sectores, excepto cuando llegan al tercer ciclo de la EEB y la EM donde los pobres y especialmente en las zonas rurales merman significativamente su participación (BM, 2010 y EPH, 2010).

La distancia del hogar al centro educativo es un factor importante para dejar de asistir al tercer ciclo de la EEB y a la EM, más aún para las mujeres. La percepción sobre los retornos de la educación no parecen muy claros a la hora de decidir, especialmente en las zonas rurales, sí el costo de asistir a estos niveles educativos, como porcentaje del ingreso per-cápita de las familias. Estos aspectos inciden a la hora en que los jóvenes y sus padres enfrenten la decisión de la continuidad de los estudios o el ingreso laboral. La decisión de no continuidad afecta seriamente a

Cuadro 6. Población de 6 a 17 años de edad por características seleccionadas, según porcentaje que asiste a una institución de enseñanza formal, Paraguay 2000-2009

Año	2000-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de 6 a 17 años	1.594.861	1.645.027	1.672.821	1.686.661	1.729.633	1.736.348	1.759.145	1.754.436	1.718.067	1.747.030
ASISTE	85,53	85,05	83,92	87,72	88,47	88,53	88,12	89,12	89,51	89,37
Edad										
De 6-11	94,12	93,76	88,65	95,56	95,37	94,89	96,17	96,78	97,00	97,74
De 12-14	87,51	86,69	88,97	88,42	89,87	91,86	90,56	90,82	92,25	92,27
De 15-17	63,91	63,45	68,07	70,18	72,03	72,14	70,47	72,76	73,26	71,09
Área de residencia										
Urbana	91,30	89,95	88,49	92,39	93,33	92,16	92,51	93,74	93,86	92,91
Rural	80,09	79,86	78,93	82,51	82,71	84,32	83,09	83,67	84,52	85,27
Idioma mayormente hablado										
Guaraní	80,70	80,21	78,89	82,60	82,04	83,55	82,00	83,28	84,08	84,38
Castellano	95,03	93,48	91,47	96,49	96,42	93,55	94,16	96,66	94,92	94,63
Guaraní y Castellano	90,50	89,31	89,27	91,37	94,88	93,03	91,23	91,38	94,07	92,77

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2000-2010.

Cuadro 7. Niveles educativos del jefe de hogar, según pobreza 2008-2010

Características del jefe de hogar	2008		2010
	No pobres	Pobres	Pobres
Edad	48,1	45,8	48,3
Sexo (=1 si es hombre)	70,05	72,5	70,4%
En guaraní es el idioma más hablado en el hogar	31	61,4	69,1%
Sin educación	3,4	6,5	6,8%
Primaria Incompleta	24,6	44,7	42,5%
Primaria Completa	20,5	25,6	28,9%
Secundaria Incompleta	18,2	14,6	14,4%
Secundaria Completa	14,7	7,4	5,9%
Terciaria Incompleta	8,9	0,9	0,9%
Terciaria Completa	9,7	0,4	0,6%

Fuente: BM 2010. EPH 2010.

los ingresos futuros de estas personas, ya que el retorno de la educación es alta en el país. En el 2008, un trabajador de entre 25 y 55 años de edad con primaria completa ganaba en promedio 20% más que uno sin educación o primaria incompleta, mientras que los trabajadores con estudios secundarios y universitarios completos recibían un salario 56% y 65% más alto que los trabajadores sin educación o con educación básica incompleta. (BM, 2010).

LA POLÍTICA EDUCATIVA

Decíamos que la Reforma Educativa ha sido una de las políticas (si no la única) con carácter de Estado que se ha implementado durante las dos últimas décadas. Planteada en 1990 e implementada desde 1994, se fundamenta en la nueva Constitución de 1992 y en la Ley General de Educación de 1998. Impulsada por un Consejo Asesor (de intelectuales de la capital), apoyada fuertemente por los organismos financieros internacionales (BID y BM) y diseñada bajo la asesoría de la Universidad de Harvard, tuvo como objetivo principal materializar el proyecto y proceso democrático iniciado en el país, y secundariamente promover la educación para el trabajo. Reconoce el idioma guaraní como elemento principal de identidad nacional, con lo cual, en la mayoría de las escuelas rurales se

asume en los primeros años como lengua de enseñanza y la educación bilingüe.¹³ Lo opera el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) bajo un esquema desconcentrado con participación de las gobernaciones y los municipios del país. Las leyes que lo amparan son la Constitución Nacional de 1992, la Ley General de Educación 1264/98 y la Ley 1725/01 del Estatuto Docente.

Con los nuevos principios de la Constitución Nacional y la implementación de la Reforma Educativa el gasto en educación tuvo un salto radical.¹⁴ De 1,2% del PIB en 1990 llega a su pico más alto en el año 2000 con 5,33%, sufriendo una importante caída en el 2003 con 3,29% para luego estabilizarse hasta la actualidad (2010) en un promedio de 4% del PIB, que corresponde a la media de la región.¹⁵ Como porcentaje del presupuesto, el crecimiento iniciado en 1991 llega a su punto más alto en el 2000 con 31,65% del PGGN, luego una caída en el 2003 con 16,11%, para luego mantenerse en promedio por encima del 20% como lo indica la Constitución Nacional. En el periodo estudiado (1990-2010), todas las categorías del gasto en educación crecen en algún momento (servicios personales, inversión, transferencias, etc.) por la implementación de la Reforma que implica, no solamente la contratación de nuevos docentes y el mejoramiento en una primera etapa de los salarios, sino también la construcción de nuevas infraestructuras.

Sin embargo, cabe señalar que el rubro de los salarios llega en 1999 a ser el 57,50% de gasto en educación para ubicarse actualmente en 42,78%, siendo la ejecución casi siempre más del 95% de lo presupuestado. El rubro de inversión física representa en promedio el 12,46% del presupuesto educativo, se mantiene por encima del 14% hasta el 2006 y desde entonces a la actualidad ha perdido importancia con el agravante de que su ejecución presupuestaria generalmente alcanza solo el 50% de lo originalmente presupuestado. La caída de este rubro se explica, en parte, porque en el rubro de transferencia van recursos a las Asociaciones de Cooperadoras Esco-

lar (ACES) que se utilizan también en inversión física.¹⁶ No obstante, el bajo presupuesto en inversión explica el rezago existente en la infraestructura, el equipamiento y los servicios básicos. El rubro transferencia ha cobrado importancia desde el año 2001 en que comienza a implementarse paulatinamente la llamada merienda escolar y porque en este rubro también van los recursos para las ACES. Otro rubro que se mantiene estable es el correspondiente a los bienes de consumo por el que se realiza la provisión de útiles escolares (Ver Cuadro 8).

En la última década se implementaron en la política educativa (EI, EEB y EM) dos programas

Cuadro 8. Presupuesto educación como % del PIB y el PGGN

Año	Presupuesto Educación como % del PGGN	Presupuesto Educación como % del PIB	Servicios personales como % del gasto en Educación	Inversión física como % del gasto en Educación	Transferencias como % del gasto en Educación	Bienes de consumo como % del gasto en Educación
1997	28,65	4,35	53,18	16,50	12,80	6,35
1998	29,03	4,42	55,29	13,22	10,71	6,48
1999	23,65	4,66	57,50	17,13	9,57	5,40
2000	31,65	5,33	56,21	17,78	8,89	6,10
2001	17,87	3,94	42,17	9,14	24,73	3,51
2002	20,45	4,72	38,86	14,21	22,26	3,89
2003	16,11	3,29	37,72	13,64	21,59	3,12
2004	19,53	3,77	37,63	14,85	22,04	3,61
2005	19,66	3,93	36,56	12,69	25,27	4,10
2006	20,31	4,08	37,70	11,14	26,12	4,53
2007	21,26	3,94	39,58	8,39	27,62	4,41
2008	23,91	3,89	44,51	6,30	28,62	3,71
2009	21,44	4,64	40,26	9,47	28,80	4,73
2010	21,56	4,21	42,78	9,93	26,36	5,08

Fuente: Prodesamiento propio a partir de datos del Banco Central del Paraguay y Ministerio de Hacienda.

16 Las ACES, son organizaciones de padres que cooperan con el funcionamiento educativo de las instituciones, especialmente en la adquisición de insumos e inversiones pequeñas.

13 Los primeros años muchas comunidades rechazaron esta propuesta, por los mitos y prejuicios asociados al guaraní, pero actualmente tiene una alta valoración, a pesar de las importantes dificultades que produce para el proceso educativo y la fuerte segmentación entre la enseñanza rural y urbana, la pública y privada y la de ricos y pobres. En zonas urbanas y en las escuelas privadas, el guaraní se enseña como el inglés o como una lengua más por cumplir con la obligatoriedad (PNUD, 2002).

14 El artículo 85 de la Constitución Nacional establece lo siguiente: “Los recursos asignados a la educación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones”.

15 Los datos mencionados con anterioridad a 1997 fueron obtenidos de CEPRO, 2000. Los posteriores son elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección General de Presupuesto (DGP) de Ministerio de Hacienda (MH).

universales de vital importancia para contribuir con la retención de los niños y niñas y el mejoramiento de la calidad: el complemento nutricional o vaso de leche y la provisión de útiles escolares. El primero se realiza a través de los gobiernos departamentales y el segundo de forma centralizada. La universalización de los mismos se ha logrado recién en los dos últimos años luego de la superación de ingentes problemas.¹⁷

Otros dos programas sectoriales que colaboran con la política educativa son: la Capacitación Laboral y la Educación Agraria. La primera corresponde a la inversión en capital humano orientado a incrementar las competencias laborales, realizada con posterioridad a la Educación Escolar Básica y la segunda pretende desarrollar y orientar la educación técnica agraria conforme a la realidad y potencialidades de la producción agropecuaria nacional, especialmente del sector campesino.

Las instituciones más visibles dedicadas a la capacitación laboral son el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Ambas instituciones son dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo. La primera de ellas funciona como una institución que ofrece directamente los servicios de capacitación, mientras la segunda busca jugar un rol de coordinador de la oferta de capacitación laboral y utiliza fundamentalmente la tercerización de estos servicios a instituciones que operan en el mercado, sobre todo privadas. Se financian con la contribución patronal del 1% sobre la nómina salarial, y se distribuye 70% al SNPP y 30% a SINAFOCAL.

17 La implementación de ambos programas se realizó de forma gradual; sin embargo, el análisis presupuestario muestra que hasta hace dos años algunas gobernaciones inexplicablemente presentaban baja ejecución (inclusive cero) del presupuesto del vaso de leche; en cuanto a los útiles escolares el principal reclamo se verifica en la distribución oportuna.

Para el año 2007, el SNPP había ejecutado 3.874 cursos de capacitación y entrenado a 80.000 personas. Para el 2008 esta cifra rondó los 3.900 cursos con unos 70.400 beneficiarios, mientras que la meta para el 2009, según datos de la institución es la de alcanzar entre 90 a 100 mil jóvenes capacitados. Con el sistema SINAFOCAL entre el 2006 y 2007 fueron capacitados 19.541 personas. Los programas no poseen datos sobre inserción laboral o creación de empresas como consecuencia de la capacitación a emprendedores (Ramírez y González, 2010).

La Dirección de Educación Agraria, atiende el funcionamiento de las Escuelas Agrícolas, las cuales desenvuelven sus actividades educativas en base a un currículo elaborado y actualizado con la participación del Ministerio de Educación y Culto. Actualmente existen 6.102 alumnos en el Sistema de Educación Agraria. De esta cantidad el 73,5% son hombres y el restante mujeres. La mayor cantidad de alumnos están matriculados en el Bachillerato Técnico Agropecuario. Anualmente egresan aproximadamente mil alumnos de estas modalidades de estudio, pero no se tiene un sistema de seguimiento para conocer la inserción laboral de los egresados. La mayoría de las escuelas tienen un régimen de internado lo que implica costos muy elevados para cubrir las necesidades de los alumnos. El bajo presupuesto sigue siendo el principal problema para el mantenimiento de las escuelas agrícolas, debido a que los alumnos en general son de baja condición económica (Ramírez y González, 2010).

Como ya hemos mencionado, la educación en Paraguay ha realizado avances importantes

en términos cuantitativos, comparativamente a la situación de inicio de la Reforma Educativa. Sin embargo, en los últimos años ha sido fuertemente criticada por los gremios docentes¹⁸ y por varios sectores de la sociedad por los muchos rezagos que todavía persisten especialmente en las zonas rurales y para la población más excluida como lo son los campesinos e indígenas. Existe una creciente segmentación de la educación, una urbana y otra rural, una para ricos y otra para pobres. Además de los problemas de cobertura y retención en los niveles más altos, de inequidad en todos los sentidos (infraestructura, calidad, eficiencia, contenido, etc.), la educación en Paraguay necesita realizar un salto importante de equidad y calidad acorde con las exigencias actuales de promoción y generación del desarrollo humano. Las evaluaciones realizadas en distintos momentos tanto a los alumnos como a los maestros han demostrado las limitaciones de la Reforma Educativa. Tanto las pruebas realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) del 2004 como las del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del año 2006, en las áreas de lectura y matemáticas han reprobado al 80% de los alumnos. Lo mismo ocurre con los exámenes de admisión y evaluación realizados a los docentes.

18 Existen tres grandes gremios docentes en el país: la Organización de Trabajadores de la Educación, Sindicato Nacional (OTEPSN), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), que en el 2001 han logrado la promulgación de la Ley del Estatuto del Educador, pero que varios de sus mandamientos no se han implementado o tienen rezagos hasta hoy, en aspectos tales como la recategorización salarial, las bonificaciones familiares para todos los hijos, la carrera docente, la capacitación docente, la jornada única, entre otros.

19 El programa se inicia en el 2005, pero al 2008 sólo había incorporado a 14 mil familias.

20 Es el programa más importante (85%). Los otros son PROPAIS (Financiado por el BID, actualmente absorbido por *TEKOPORA*), *ÑOPYTYVO* (Ayudarse) (Dirigido a una zona en particular de la región del Chaco) y *ABRAZO* (Hogares con niños en situación de riesgo).

21 Los adultos mayores de 65 años y más en situación de pobreza actualmente están siendo gradualmente incorporados a un programa de Pensión Alimentaria (Ley 3728/08).

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS COMO MECANISMO DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO E INTERRUPCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

Los programas de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad (TMC) han incorporado en dos años (2009 - 2010) a cerca de 100 mil familias en situación de pobreza extrema (43% de esta población),¹⁹ con el objetivo de corto plazo de mitigar las privaciones en que éstas se encuentran, así como el de generar activos humanos y sociales en el largo plazo, de manera a interrumpir el círculo perverso de la pobreza, buscando con otros programas de la política social de protección incidir en la reducción de la misma.

El programa de TMC *TEKOPORA* (*vivir bien*)²⁰, busca garantizar el acceso a la salud, la educación y la nutrición de los menores de 18 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, adultos mayores de 65 años y más²¹ y sus familias a través de transferencias directas a los hogares, supeditadas a acciones de corresponsabilidad de parte del Estado y de las familias (Manual Operativo del programa).

La selección de los beneficiarios se realiza mediante un proceso técnico de focalización: a) aplicación del Índice de Priorización Geográfica

(IPG) a los 249 distritos del país, eligiéndose aquellos distritos con mayor incidencia de la pobreza extrema. Inicialmente se comenzó con 66 pero actualmente se superan los 100 distritos, b) aplicación de la Ficha Hogar, de relevamiento de datos, demográficos y socio-económicos, c) aplicación del Índice de Calidad de Vida (ICV), algoritmo con diversas ponderaciones, que califica a las familias de acuerdo a seis dimensiones de calidad de vida, a saber: salud, educación formal, ingresos, vivienda, servicios públicos, activos de bienestar, considerando como beneficiarios a aquellas familias que califican con una baja calidad de vida.

El Manual Operativo indica que una vez obtenido los listados de potenciales beneficiarios estos deben ser validados en la comunidad, por autoridades locales y referentes comunitarios.²² Una vez realizada la tarea de validación comunitaria las familias son inscriptas al programa a través de un titular (con Cédula de Identidad) preferentemente la madre.

Por razones presupuestarias y de resistencia política a la contratación de suficientes facilitadores comunitarios,²³ el control de corresponsabilidades se realiza solamente al 35% de las familias beneficiarias. La Secretaría de Acción Social (SAS), institución ejecutora del programa, ha venido redoblando esfuerzos en ese sentido buscando otras alternativas, tales como: las capacitaciones a las madres beneficiarias con la constitución de las madres guías, el compromiso de voluntarios pastorales y agentes de salud local, y las mismas Mesas de Participación Comunitaria. El acompañamiento a las familias y el control de las corresponsabilidades es un tema central para el programa en el cumpli-

miento de todos sus objetivos. La transferencia en dinero por sí misma tiene poco efecto sobre los objetivos generación de capital humano y de superación de la pobreza.

En cuanto al tema del egreso del programa, las evaluaciones han demostrado que la gran mayoría de las familias beneficiarias no tiene claro este aspecto (Guttandin, 2007). En general el programa no cuenta con mecanismos formales y técnicos que definan el egreso. El periodo de transferencia previsto en el Manual Operativo es de 3 años o 36 pagos, lo que tensiona claramente los objetivos de acumulación de capital humano e interrupción de la transmisión generacional de la pobreza y por ende la reducción de la pobreza en el largo plazo. La duda que surge en cuanto a la formación de capital humano es, si es posible *graduar* a las familias antes que los menores finalicen el ciclo educativo. Técnicamente hablando tampoco se cuenta con un indicador de salida ¿en qué momento la familia se encuentra preparada para salir de programa? ¿Cuál o cuáles deberían ser los indicadores de si los objetivos fueron atendidos? La evaluación a través del Índice de Calidad de Vida podría arrojar resultados al respecto.

Este programa ha tenido varias evaluaciones rápidas del proceso de implementación y una evaluación de impacto que muestran señales positivas respecto al tema educativo de los/as niños/as de las familias beneficiarias. Sobre la asistencia escolar se ha encontrado que el programa contribuye al mejoramiento del 5% al 8%, así como en la continuidad escolar, con un mejoramiento del 4% al 7% (Veras S. y otros, 2008). Evaluaciones cualitativas hablan que “el mayor acceso a la educación y el mejor rendimiento

coinciden con un aumento de la autoestima de los niños” (Guttandin, 2007). Asimismo, los padres miembros de las familias beneficiarias opinan que el programa contribuye con la vestimenta y los útiles escolares de los niños/as. Por ejemplo una madre en Yhu en una entrevista reporta que “El apoyo del programa es muy importante, porque nos permite primero enviar a nuestros hijos a la escuela con zapatos y cuadernos” (Fogel, 2007). Del mismo modo, respecto a las atenciones de salud los indicadores también son positivos.

Tomando en cuenta la importancia de estos programas y el impacto que producen en el bienestar de la población de pobreza extrema y la formación de capital humano, se puede decir que los costos de inversión y la incidencia en el PIB, así como en el gasto social son mínimos. El programa TEKOPORA está cercano a llegar a la mitad de las familias en extrema pobreza, sin embargo el costo de inversión del programa en el 2010 está lejos de alcanzar el punto porcentual de incidencia, tanto en el PIB como en el gasto social. Sumados todos los programas de transferencias implica 1,08% del PGGN y 0,21% de PIB (Ver Cuadro 9).

Respecto a fortalecer el objetivo de generar capital humano, el problema fundamental es la falta de coordinación y articulación efectiva con la cartera de educación, de modo a focalizar el programa en aquellos sectores problemáticos de pobreza extrema donde la política universal falla o no llega. Otros factores coadyuvan con esta deficiencia: con el programa en pleno crecimiento, la conducción ha sufrido varios cambios im-

Cuadro 9. Presupuesto disponible de las TMC como % del PIB y el PGGN (Guaraníes)

PGGN 2010	16.511.067.494.939		
PIB 2010	84.616.606.000.000		
Tipo de TMC	Monto disponible	Como % del PIB	Como % del PGGN
Tekopora	158.000.000.000	0,19	0,96
Ñopytyvo	11.000.000.000	0,013	0,07
Propaís	9.000.000.000	0,011	0,05
Abrazo	3.410.000.000	0,004	0,02
DIBEN	121.000.000	0,000143	0,001
Total	181.531.000.000	0,21	1,10

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

portantes, lo que afectó su dinámica, enfoque y consolidación institucional. Por otro lado, la normativa del programa se reduce al Manual Operativo, cuyas exigencias, a veces, no es cumplida en su totalidad. *TEKOPORA* como tal, al igual que la Secretaría de Acción Social no tienen una Ley que les habilite con mayor *status* normativo; solo decretos presidenciales avalan el funcionamiento, lo que les da cierta inestabilidad o en su defecto debilidad institucional.

4. Recomendaciones de políticas

Generales:²⁴

1. Las políticas y programas que combaten la pobreza y las desigualdades en nuestro país,

22 La reciente Ley 4087/10 de regulación del programa ha transferido mayores competencias y participación a la administración municipal.

23 Frecuentemente se los denuncia como operadores políticos.

24 Cabe advertir que estas propuestas generales deben tener en cuenta los aspectos institucionales de la política, así como, la dimensión política de las mismas (que son muchas veces causas y obstáculos de la pobreza y las desigualdades) (UNRIDS, 2010). El desafío esencial de las políticas públicas en el Paraguay justamente estaría relacionado con estos aspectos, por la falta de liderazgos políticos, la polarización de la sociedad, la limitada participación social, la extrema debilidad de las instituciones, la precarización de la política y la anacrónica representatividad de la sociedad en los poderes del Estado.

deben ser diseñadas e implementadas en el marco de estrategias que combinan el crecimiento económico con las políticas sociales para que estas se apoyen mutuamente. La bisagra de ambas políticas principales de gobierno (PEES y PPDS) debe ser el mercado laboral. El crecimiento sostenido es importante para nuestro país pero no es suficiente y difícilmente contribuirá con la disminución de la pobreza y las desigualdades si no se realiza un cambio estructural del modelo agro-exportador a otro de mayor industrialización del sector y mayor inclusión de la agricultura familiar, generando nuevos puestos de trabajo y mejorando los ingresos.

- El aumento de gasto social para combatir la pobreza y las desigualdades ha tenido hasta ahora un impacto marginal. Al crecimiento sostenido, el Estado deberá acompañar una política económica centrada en una creciente y sostenida inversión pública en salud (USF, infraestructura, equipamientos, insumos y recursos humanos), educación (infraestructura, capacitación docente, kits escolares, complemento nutricional), infraestructura vial (integración de todas las regiones del país con camino de todo tiempo), agua y saneamiento (abastecimiento de agua, Unidades Básicas de Saneamiento, alcantarillados) vivienda (mejoramiento de la vivienda y nuevas viviendas) y desarrollo rural (entrega de tierras, recuperación de suelos desgastados e improductivos, asistencia técnica y crediticia). La propia relación entre inversión pública y crecimiento podría generar una dinámica económica

suficiente para sostener la tasa de crecimiento independientemente de lo que suceda a nivel externo. Los rezagos en infraestructura son enormes en nuestro país y son al mismo tiempo una oportunidad para impulsar el crecimiento, la generación de empleo y el mejoramiento de los ingresos.

- La estructura general del ingreso y del gasto en el Paraguay es absolutamente inequitativa y se deben tomar medidas políticas urgentes tendientes a transformarla, de lo contrario los indicadores socioeconómicos relativos al bienestar seguirán siendo negativos y algunos incluso empeorarán. La presión tributaria es baja (13%), en comparación al resto de la región.²⁵ El aumento debe centrarse en los impuestos directos, ya que en el Paraguay los impuestos son básicamente indirectos (9,8% y 2,2% directos). En términos proporcionales a sus ingresos los pobres pagan más impuestos que los ricos y reciben menos beneficios de la política social que aquellos y viceversa (Ver Cuadro 10). Esta estructura estatal reproductora de inequidades debe cambiar si se pretende achicar las brechas de la pobreza y las desigualdades y hacer este país viable a mediano plazo.
- Las políticas sociales deben ser integrales y basadas en derechos universales. Las políticas y programas de protección y promoción social implementados actualmente deben ser revisados, evaluados, y rediseñados con base a un esfuerzo creciente, trascendiendo su papel residual de “Programas Emblemáticos” o de “Red de Protección Social” y es-

Cuadro 10. Estructura tributaria del IVA y del gasto en educación

Decil Individuos	Estructura Tributaria (IVA)		Estructura de gasto en Educación	
	Presion Tributaria	% Pagado	Beneficios/ ingresos	% Recibido
1	18,3	2,3	26,5	5,9
2	5,7	2,5	29,7	11,7
3	5,5	3,3	16,9	9,5
4	6,5	5,0	14,6	10,7
5	5,7	5,9	10,2	10
6	6,9	9,4	7,9	9,8
7	5	8,4	5,5	8,6
8	5,4	12,0	5,8	11,9
9	4,8	15,3	4,3	12,6
10	4,6	35,9	1,6	9,3
Promedio	6,8	100,0	12,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

pecialmente con base a la articulación, coordinación y complementariedad institucional y programática de toda la política social. La conceptualización del sistema de protección social en América Latina ha pasado de un esquema de carácter asistencialista a un enfoque multidimensional donde las políticas integradas de Seguridad Social (contributiva), Promoción Social (no contributiva) y del Mercado Laboral juegan un papel determinante para el desarrollo (CEPAL, 2011). Esta discusión es todavía incipiente en nuestro país.²⁶

Específicas (Formación de capital humano):

- Las propuestas de políticas educativas deben realizarse en el marco del fortalecimiento de políticas públicas integradas (educación, salud, cultura, deportes, mercado laboral, promoción social) de protección social. La educación formal y la capacitación son aspectos fundamentales para el ingreso laboral de las personas. Las políticas sociales deben insistir con esta inversión, desde la oferta y desde la demanda, que los/as niños/as en situación de vulnerabilidad acumulen capital humano para tratar de romper con el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, la educación debe ser necesariamente complementada con otros satisfactores esenciales como son la salud y adecuadas condiciones de habitabilidad. Las políticas sociales de combate a la pobreza ubicadas en el ámbito de la promoción social pueden generar las condiciones para que los miembros de las familias que ya se encuentran en una extrema situación de pobreza accedan a estos satisfactores e incidan en su inclusión social y económica.
- La reforma educativa en Paraguay ha hecho algunas priorizaciones de niveles y ciclos; sin embargo, actualmente es necesario que las políticas educativas sean capaces de mirar la totalidad de los ciclos de la educación, evitando de este modo que la priorización de un nivel educativo signifique el abandono de los demás. Esta mirada integral será funda-

²⁵ Recientes estudios de la CEPAL demuestran que para avanzar en un desarrollo humano sostenible, la presión tributaria debería ser mínimamente del 20% (CEPAL 2010).

²⁶ En este contexto las llamadas *estrategias de lucha contra la pobreza*, definidas desde el 2003, con la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (2006)*, el PEES (2008-2013), y el PPDS (2010-2020), han realizado importantes aportes conceptuales, metodológicos y programáticos para el enfrentamiento de la pobreza y las desigualdades, pero todavía son limitados en la amplia concepción actual de un Sistema de Protección y Promoción Social (Imas, 2010).

- mental, entre otros, para ir superando paulatinamente la desvinculación de los procesos educativos en relación a la escolaridad de los padres y el éxito educativo de los/as hijos/as.
7. Es importante reivindicar, aunque parezca obvio, una educación pública verdaderamente gratuita y de calidad, ya que una de las causas frecuentes del abandono educativo es la situación económica.
 8. Expansión de la cobertura de la EI, el tercer ciclo de la EEB y de la EM. Las tasas de cobertura son claramente bajas y constituyen un factor reproductor de desigualdades por área de residencia, edad y guaraní parlante. Impulsar esta expansión con mayor inversión en infraestructura, equipamientos, docentes y focalización con montos progresivos de TMC.
 9. Mejoramiento en la calidad de la educación en la EI, EEB y la EM mediante una inversión creciente en infraestructura; la provisión oportuna de los *kits* escolares y de las *TICs*; el mejoramiento radical en la formación de los docentes mediante un sistema de estímulos; revisión de la validez de los contenidos procurando contribuir con la superación de los imaginarios de las desigualdades y con una política de reconocimiento de las desigualdades (Frasser 2008); la implementación sistemática de sistemas de evaluación; y el perfeccionamiento y actualización permanente de datos.
 10. Mejorar la calidad de la educación indígena en todos los órdenes recordando que es el sector más excluido y olvidado de la sociedad, respetando su cultura, autonomía y formas organizativas.
 11. Presupuesto: Recuperar el nivel del crecimiento del gasto público en educación, asegurando al mismo tiempo la eficiencia. Utilización del presupuesto por resultados. Aplicar evaluaciones relacionadas a la trazabilidad del gasto. Mejorar la información, la transparencia y la rendición del gasto con base a resultados. Propiciar una mayor participación de la comunidad educativa. Realizar evaluaciones de costo efectividad en relación al logro de los objetivos y en función de la focalización del gasto y de política pro-equidad (gastar más por los más vulnerables).
 12. Con relación a las TMC TEKOPORA, evaluar y rediseñar en función de la formación de capital humano. Además de atacar la brecha de la pobreza extrema, los aumentos de beneficios a las familias deberían estar directamente relacionados con las fallas o limitaciones de la política de educación en aquellos sectores vulnerables, de modo a cumplir con su objetivo de formación de capital humano e interrupción generacional de la pobreza.

5. Conclusiones

El Paraguay es uno de los países con mayor pobreza y desigualdades en la región. Esta situación tiene bases materiales, históricas, políticas y culturales. El modelo económico imperante en expansión no favorece la disminución de esta problemática, al igual que los esfuerzos de políticas públicas realizadas no han sido suficientes. Será necesario impulsar cambios estructurales en la perspectiva del desarrollo inclusivo, buscando acortar las brechas entre ricos y pobres y el reconocimiento de los desiguales. En este sentido, el problema de la pobreza y las desigualdades deben ocupar un papel central en la totalidad de las políticas pú-

blicas del país. En consecuencia, la transformación de la inequitativa estructura del ingreso y gastos públicos se convierte en una prioridad.

La concepción e implementación de las políticas económicas y sociales deben superar el parcelamiento que actualmente les caracteriza. Ambas deben integrarse bajo los principios de los derechos humanos universales. Los objetivos del desarrollo económico deben combinarse con los de las políticas sociales, apoyándose mutuamente. Una de estas bisagras de articulación es el mercado laboral, en el cual, las políticas públicas del país han incidido muy limitadamente.

La educación ha sido determinante como causa y desafío de la pobreza y la desigualdad en Paraguay. Por tanto, como objetivo de la política pública, la educación se convierte en un mecanismo esencial para la generación e igualación de oportunidades para el logro de capacidades humanas y funcionamientos verdaderamente efectivos. Las reformas implementadas en el ámbito de la política educativa han producido saltos significativos en términos de la cobertura y del aumento de la educación en la población; sin embargo,

presentan rezagos importantes en términos de la expansión de la cobertura en los niveles más altos, en la equidad del acceso de sectores vulnerables y especialmente en la calidad.

Un mayor desarrollo de esta política ha tropezado con múltiples restricciones, tales como: las condiciones socioeconómicas y culturales del hogar, aspectos geográficos de dispersión de la población, insuficiencia de infraestructura y equipamientos especialmente en las zonas rurales, de calidad y segmentación, y presupuestarias.

Para encarar un nuevo salto en la educación es necesaria una mirada integral y una relocalización en el marco de las Políticas de Protección y Promoción Social, de modo a ser complementada con otras políticas y programas sociales, económicos y del mercado laboral. En este marco las TMC, en especial el componente que implica la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, podrán coadyuvar a mejorar la generación de capital humano en aquellos sectores de pobreza donde la política educativa falla y de este modo contribuir a la interrupción intergeneracional de este problema.

VÍCTOR J. IMAS R.

Investigador Asociado del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Máster en Urbanismo, con especialización en sociología urbana por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM). Trabaja desde hace años temas vinculados a las políticas sociales, especialmente de lucha contra la pobreza, en instituciones públicas y privadas del Paraguay.

Bibliografía

- BM (2010), *Paraguay. Estudio de Pobreza. Determinantes y Desafíos para la reducción de la Pobreza*. Banco Mundial, Asunción, Paraguay.
- BM (2008), *República del Paraguay. Opciones de Desarrollo Económico y Social*. Asunción, Paraguay.
- Careaga, R. y Peter C. L. Pei (2000) *Evolución del Presupuesto del Ministerio de Educación y Culto, 1989 al 2000*, Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPRO). Asunción, Paraguay.
- CEPAL (2011) *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, NN.UU, Brasilia.
- DGEEC (de 1997/98 al 2010), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, Fernando de la Mora, Paraguay.
- ENLP (2006) *Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza*, Gabinete Social (GS), Dirección del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), Secretaría de Acción Social (SAS), Asunción, Paraguay.
- Frasser, Nancy (2008) “La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, del libro de Nancy Frasser y Axel Honneth (2006), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*, Ed. Morata, en Revista de Trabajo, Año 4, Número 6, Agosto-Diciembre 2008.
- Fogel, Ramón (2007) “Puesta en ejecución de la Red de Protección Social: Programa TEKOPORA. Revisión de avances y dificultades”. Documento interno DIPLANP, Asunción Paraguay.
- Guttandin, Friedhelm (2007), *Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa TEKOPORA*. GTZ, Asunción. Disponible en www.gtzparaguay.org.
- Imas R. Víctor (2010) Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad y la disminución de la pobreza en el marco de las políticas de Protección Social, CADEP, Asunción Paraguay. www.cadep.org.py.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008), Censo Agropecuario, MAG, Asunción, Paraguay.
- Noguera, José A. (2004), Sobre el concepto de desigualdades en Ciencias Sociales, Sesión TSA, España. www.webs2002.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/pdf.
- PARINFO (2011), ODM, Matriz de indicadores, Dirección General de Estadísticas y Censo, Asunción Paraguay. www.parinfo.dgeec.gov.py/.
- PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Nueva York.
- PNUD (2010^a), *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado*. Asunción, Paraguay.
- PNUD (2008), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo*, Asunción, Paraguay.
- PNUD (2002), *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*, IIG/PNUD, Dirigido por Profesor Joan Prats, Asunción, Paraguay.
- Ramírez, J., Cinthya González (2010), Investigación sobre iniciativas de capacitación y formación laboral, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Consultoría (SDP N° 084/2009) preparada para OIT-PNUD-UNIFEM. Asunción, Paraguay.
- Unite Nations (2010), *Combating poverty and inequality*, Research Institute for Social Development, New York.
- Veras Soarez F, Rafael Rivas Perez y Guilherme Hirata (2008) *Los logros y las carencias de las Transferencias Condicionadas de Efectivo: Evaluación del impacto del programa TEKOPORA de Paraguay*, En IPC, Evaluation Note N° 3. Centro Internacional de Pobreza/PNUD.
- Vera, Saro (1996), *El paraguayo (un hombre fuera de su mundo)*, Editorial El Lector, Asunción Paraguay.



capa
sumário
créditos
salir