

2003



Informe Nacional sobre **DESARROLLO HUMANO PARAGUAY 2003**



*“Desarrollo de las personas,
por las personas y
para las personas”*



Elaborado por:



Paraguay



Dirección General de
Estadística, Encuestas y Censos

Informe Nacional sobre **DESARROLLO HUMANO** **PARAGUAY 2003**

*“El desarrollo de las
personas, por las personas
y para las personas.”*



Copyright@2003
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Paraguay

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación, ni parte de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del PNUD

Impreso en Paraguay en los talleres de la Imprenta Mercurio

Diseño: CREATIVE **PARK**
Miguel Alonso y Wilson Park
e-mail: wilson@creativepark.com.py

RESPONSABLES DEL INFORME:

El presente Informe fue elaborado con la participación de las siguientes personas

PNUD

Lucien Muñoz
Representante Residente
María Noel Vaeza
Representante Residente Adjunta
José Soler
Representante Residente Auxiliar
Carlos Carrera
Oficial de Programa
Rosa Posa Guinea
Asesora de Programa

Equipo Técnico

Verónica Serafini G.
Economista
Susana Rojas Silva
Administradora
Cynthia Brizuela
Especialista en Educación
José Molinas V.
Economista del Instituto Desarrollo
Margarita Molinas V.
Analista de Sistemas del Instituto Desarrollo
Thomas Otter
Economista

Consultores

Pablo Sauma
Consultor Internacional
Juan Francisco Facetti
Ingeniero Químico
Rubén Gaete
Economista
Carlos Mateo Balmelli
Abogado
Hugo Royg A.
Economista
José Costa
Comunicador Social

Consejo Consultivo

Oscar Acosta
Periodista
Carlos Báez
Periodista
Juan Andrés Cardozo
Filósofo
Luis Castiglioni
Diputado
Marcelo Duarte
Diputado
Bernardo Enciso
Historiador

Ticio Escobar
Abogado
Mina Feliciángeli
Periodista
Rafael Filizzola
Diputado
Federico Franco
Médico
Gonzalo Garay
Arquitecto
Carlos Martini
Político

Carlos Mersán
Abogado
Genoveva Ocampos
Socióloga
Silvio Ovelar
Gobernador de Caaguazú
Fernando Paciello
Economista
Orlando Penner
Gobernador de Boquerón
Gonzalo Quintana
Senador Nacional

Miguel Ángel Ramírez
Senador Nacional
Milda Rivarola
Historiadora
Alberto Riveros
Economista
Ausberto Rodríguez
Periodista
Gloria Rubín
Psicóloga
Carlos Talavera
Lic. en Ciencias de la Comunicación

Agradecimientos especiales a:

Elizabeth Barrios y Norma Medina de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
Última Hora por el uso de material fotográfico de su archivo.

Prólogo

Constituye una gran satisfacción para la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presentar este Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH) 2003 que inicia una serie de publicaciones que se pretende sea bianual.

Los INDH toman como punto de partida analítico el Informe sobre Desarrollo Humano Mundial, examinan en cada país las cuestiones más urgentes en esta materia, y estudian formas de situar el Desarrollo Humano al frente de las prioridades en la agenda política nacional.

El INDH 2003 es un Informe sobre los paraguayos y paraguayas y sus capacidades para impulsar y mejorar su desarrollo. Es decir, pretende iluminar sobre las oportunidades para lograr una vida larga y saludable, para tener un nivel de vida digno, para adquirir conocimientos, para ejercer una ciudadanía plena, para generar formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad paraguaya.

Una característica de la sociedad paraguaya es el alto nivel de inequidad. En este sentido el Informe incorporó al análisis un novedoso elemento: un Atlas del estado del Desarrollo Humano por municipio. Este Atlas permite comparaciones entre municipios, exhibiendo cómo en algunos la calidad de vida es similar a naciones del primer mundo, mientras que en otros las condiciones están más cercanas a las naciones más pobres.

El Atlas es un instrumento útil para los/as tomadores/as de decisiones. Es una herramienta que permitirá focalizar las políticas de

inversión y de descentralización e identificar las marcadas diferencias subnacionales en la calidad de vida de la democracia paraguaya.

El Informe también contiene algunas propuestas que van dirigidas a la sociedad en su conjunto. Estas propuestas no son ni recetas ni recomendaciones. Son más bien reflexiones sustantivas sobre el Desarrollo Humano del Paraguay, sus tendencias, sus obstáculos y sus desafíos.

La extensión del concepto de Desarrollo Humano y sus requisitos no acaba con la publicación del Informe. Está previsto dedicar todo el año 2003 a la presentación, difusión y discusión del mismo con la ciudadanía, a través de la realización de talleres, foros, charlas en centros educativos, boletines especiales, entre otras actividades.

Los datos utilizados en el Informe corresponden principalmente al Censo de 1992, a las encuestas de hogares y a otras fuentes de información de la última década. El INDH 2004 contará con registros del nuevo censo (2002) que dará la posibilidad de comparar las tendencias de mejoramiento o empeoramiento de las condiciones de vida por cada distrito del país. Sobre todo se podrá mostrar un análisis progresivo desde la perspectiva del desarrollo local, es decir enfocado desde la gente misma.

Las posibilidades que brinda la tecnología permiten hoy acompañar la versión impresa del Informe con un CD ROM interactivo. El mismo además del Informe y el Atlas de Desarrollo Humano por municipio, contiene el resumen ejecutivo de todos los Informes

Mundiales hechos hasta la fecha (desde 1990), el Informe Nacional de 1995, un Foro sobre el Desarrollo Humano en Paraguay desde la perspectiva histórica, una galería de fotos históricas, selecta música paraguaya y, lo que se considera es el instrumento más poderoso del CD ROM, la presentación oral del Informe en versión castellana y guaraní a cargo de dos presentadoras.

Personalmente creo oportuno señalar que este trabajo es para mí una experiencia rica y satisfactoria, tanto en la exploración de la realidad de este hermoso país, sus potenciales y oportunidades como en el trabajo con técnicos principalmente nacionales, y con relevantes actores de la sociedad paraguaya integrantes del Consejo Consultivo.

Por último quiero invitarles a iniciar la lectura de nuestro Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2003, con la siguiente reflexión: "La gobernabilidad es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo" (Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas).

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that appears to read 'Lucien Muñoz'.

Lucien Muñoz
Representante Residente
Asunción, 6 de enero de 2003

Resumen ejecutivo

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003, al igual que los informes mundiales, tiene como objetivo presentar la situación del "Desarrollo Humano" en el país. Esto significa un abordaje centrado en las personas que componen la sociedad paraguaya, y en sus posibilidades de elección. Estas no se limitan a la posibilidad de obtener un mayor ingreso, sino abarcan también la oportunidad que tienen las personas de llevar una vida productiva y creativa para satisfacer sus necesidades.

Para cumplir con el objetivo señalado se propone un análisis de las condiciones del Desarrollo Humano desde una perspectiva que permita lograr una visión de conjunto de los principales problemas y oportunidades nacionales. Se presenta, además, un Atlas de Desarrollo Municipal con el que se espera contribuir a constituir una base de datos que permita la adecuada toma de decisiones en materia de políticas públicas.

El análisis incorpora como variables transversales, en la medida de la disponibilidad de datos, la perspectiva de género, los grupos de edad (infancia, juventud, vejez), consideraciones regionales (zona urbana/rural), la descentralización, la sostenibilidad y las políticas públicas más importantes implementadas, así como una somera evaluación de sus impactos en términos de eficiencia y equidad.

El Desarrollo Humano es concebido como un proceso por el cual se logra la ampliación de las oportunidades de las personas y el mejoramiento de la calidad de vida, para aumentar con ello las capacidades humanas. De esta manera, el Desarrollo Humano refleja, además de los logros en términos del nivel de bienestar, el uso que hace la gente de esas nuevas oportunidades.

Desde esta perspectiva, las capacidades esenciales son tener una vida larga y saludable, acceso a conocimientos y a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida digno y poder ejercer una ciudadanía plena. Todo esto, en el marco del respeto a la posibilidad de las generaciones presentes y futuras de gozar de un medioambiente saludable y productivo.

Así, las personas se convierten en el centro del Desarrollo Humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo. Debe ser el desarrollo *de* las personas, *por* las personas y *para* las personas. Como se ve, el Desarrollo Humano supera las visiones economicistas, reivindicando las múltiples dimensiones de la vida de las personas y de las sociedades: social, cultural, ambiental, económica y política.

Los indicadores sociales, económicos y políticos han tendido a mejorar en las últimas décadas; sin embargo, todavía queda mucho por hacer.

La capacidad para alcanzar un nivel de vida digno, dada por el acceso a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades: ingreso, tierra, crédito, entre otros, ha visto marcados retrocesos debido a que el aumento de los bienes y servicios producidos por la economía ha sido menor que el incremento poblacional, lo cual generó la consiguiente caída del ingreso per cápita. El aumento del desempleo, del subempleo y de la pobreza constituyen consecuencias lógicas del problema anterior, a las que se agregan la marcada desigualdad en el acceso a los recursos –tierra y capital, principalmente-. Dicha desigualdad, si bien no es nueva, en los últimos años tendió a agudizarse. Uno de los problemas graves de la economía paraguaya es

la escasa dotación de capital humano por parte de la población ocupada, esto a pesar de que algunos estudios señalan la relación positiva existente entre años de estudios e ingreso. Es decir, en Paraguay, un mayor nivel educativo contribuye a que las personas tengan mejores ingresos.

Entre los avances más importantes en lo referente a las capacidades de las personas se encuentran aquellos vinculados al acceso a los conocimientos. El conocimiento permite a las personas tener una vida creativa e innovadora, ser capaces de adaptarse a los cambios y de utilizarlos para mejorar su calidad de vida. Leer, escribir, realizar operaciones matemáticas básicas y tener entrenamiento para el trabajo son fundamentales para el logro de una vida productiva y plena y para participar activamente en las decisiones familiares, sociales y políticas.

En este sentido, cabe señalar que la tasa de analfabetismo, si bien continúa alta, presenta una persistente tendencia a la disminución. Las mujeres, las personas que habitan en el sector rural, las de menor ingreso relativo, y las guaraní parlantes son quienes presentan las tasas más altas. Además de la reducción en el analfabetismo, otro logro importante del sistema educativo paraguayo es el aumento en la cobertura, al menos en lo referente a la educación primaria. Igualmente, el promedio de años de estudio se elevó, aunque continúa muy bajo. Lamentablemente, los avances logrados en materia de cobertura no fueron acompañados por el mejoramiento de otros indicadores educativos, especialmente los relacionados con la calidad de la educación: rendimiento escolar, deserción, calificación de los docentes y otros. Esto queda como tarea pendiente para los próximos años, así como avances en la cobertura de la educación media, terciaria y universitaria.

La capacidad para tener una vida larga y saludable, la cual permite a las personas proyectarse en el futuro, tener planes, ser creativos y productivos, presenta en el largo plazo avances en materia de los indicadores de mortalidad materna-infantil. Sin embargo, en los últimos años dicha tendencia se ha estancado e inclusive retrocedido teniendo

en cuenta que, por ejemplo, la tasa de mortalidad materna aumentó en los últimos años. La evolución de los citados indicadores no muestra una tendencia continua y sistemática a mejorar, por lo que existe incertidumbre acerca del futuro en este sentido, más aún teniendo en cuenta la reducida cobertura de los servicios de salud. El deterioro de las condiciones sociales y económicas de los últimos años contribuyó a que un importante número de niños y niñas se encuentren desnutridos o con riesgo de desnutrición.

El adecuado uso de los recursos renovables y del medioambiente permite a las personas en el momento actual y en el futuro ser productivos y tener una vida larga y saludable. De allí la importancia de considerar a esta capacidad como esencial para la ampliación de las demás. Varios fueron los indicadores utilizados para analizar la capacidad de las generaciones presentes y futuras para disfrutar un medioambiente saludable y productivo: acceso a agua potable y alcantarillado sanitario, contaminación de las aguas, eliminación de desechos sólidos, uso de la tierra y de los recursos forestales, situación de la biodiversidad.

En general, el balance no es alentador. Una proporción relativamente alta de la población no cuenta con agua potable ni con alcantarillado sanitario. Esto debe ser motivo de preocupación, ya que entre las causas de mortalidad infantil más importantes se encuentran las enfermedades relacionadas con el consumo de agua de baja calidad y con las condiciones de higiene de la vivienda. Esta situación se agrava al considerar la contaminación actual de las aguas, tanto profundas como superficiales. Otra fuente de contaminación y de enfermedades es la constituida por la inadecuada eliminación de los desechos sólidos, domésticos e industriales. La expansión de la frontera agrícola de los últimos años y el modelo económico agroexportador impulsaron un uso poco sustentable de la tierra, generando niveles de erosión y de deforestación preocupantes. Esto a su vez impactó en la biodiversidad, poniendo en peligro numerosas especies de flora y fauna.

El desarrollo basado en la ampliación de las capacidades humanas no sería posible sin que

se crearan las condiciones para que las personas participen activamente en la definición de sus necesidades y en la forma de satisfacerlas, si no existen las condiciones necesarias para que todos los integrantes de la sociedad desarrollen sus actividades en un contexto en el que se garantice su seguridad y sus posibilidades de acción. De ahí la importancia de un Estado que proporcione el marco jurídico e institucional adecuado para ese fin. En este contexto, la capacidad para ejercer una ciudadanía plena adquiere relevancia.

En el Paraguay han habido ciertos avances en la ampliación de dicha capacidad. Por un lado, algunos indicadores muestran un mayor acceso de las personas a la justicia y a la capacidad para elegir a las autoridades. Sin embargo, esto último también ha sido acompañado por una menor participación electoral. Socialmente, la participación de la ciudadanía es baja. No obstante, en los últimos años nuevos actores sociales han surgido con renovada fuerza: mujeres, jóvenes, gays y lesbianas. La tarea pendiente constituye el mejoramiento de la gestión pública a través del aumento de la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia y de la disminución de los enormes niveles de corrupción.

A partir del análisis del estado de las capacidades de las personas, el capítulo siguiente busca encontrar los factores que ayudarían a explicar los avances y retrocesos en dichas capacidades.

La ampliación de las *capacidades* humanas está determinada, en buena medida, por las condiciones o los contextos económico, social y ambiental, así como por la vigencia de un Estado de Derecho que garantice los derechos fundamentales y el ejercicio de la democracia como sistema político (contexto político).

Importantes reformas en el marco constitucional, legal e institucional ocurridos en la última década explican algunos cambios relevantes en los indicadores analizados en el capítulo anterior. La promulgación de la Constitución de 1992 y de nuevas leyes, así como la creación y transformación de numerosas instituciones estatales, contribuyeron a

la vigencia del pluralismo político y las libertades públicas, a la mayor independencia de los tres poderes del Estado, a elecciones cada vez más limpias y al desmantelamiento del aparato represivo estatal.

En materia económica el modelo económico vigente en Paraguay, basado principalmente en la producción y exportación agropecuaria, se traduce en una extrema vulnerabilidad de la economía. Por un lado, los factores climáticos y ambientales influyen sobre el éxito o fracaso de las condiciones económicas y sociales de la población relacionada directa e indirectamente con la agricultura y ganadería. Por otro lado, Paraguay es un tomador de precios internacionales, por lo cual sus recursos derivados de las exportaciones están supeditados a las condiciones del mercado externo. A esto se agrega la incapacidad del sector industrial para potenciar la existencia de ventajas comparativas agrícolas, por lo que gran parte de la producción se exporta con un escaso valor agregado.

El agotamiento de este modelo, acompañado de una escasa diversificación económica, de una elevada concentración de los recursos, de actividades que se desarrollan en un marco de informalidad e ilegalidad y de la percepción de corrupción en el desarrollo de negocios define, en parte, los resultados económicos de los últimos años. Por otra parte, políticas económicas poco armonizadas, aumento persistente del déficit público y reformas jurídicas e institucionales inconclusas contribuyen también de manera importante a la actual crisis económica.

Con respecto al contexto social que ayuda a explicar principalmente la capacidad para adquirir conocimientos y para tener una vida larga y saludable, es posible señalar que un hecho importante constituye el cambio en la concepción de la política social, que de estar casi limitada a cumplir con las funciones sociales básicas encomendadas a los Estados (educación y salud básicas, protección social) y sin una visión integral, pasó a incorporar nuevas funciones sociales y ampliarse hacia una perspectiva más integral con elementos transversales (género y participación ciudadana, principalmente).

No obstante este importante cambio y la creación de nuevas instituciones destinadas a la implementación de las políticas, los resultados, en algunos casos, no han sido proporcionales a los citados cambios, y sobre todo, al aumento del gasto social.

El contexto ambiental presenta una situación similar al social. Avances importantes en materia jurídica e institucional se pueden ver en la última década. Sin embargo, problemas de diversa índole han disminuido los efectos positivos de los mismos.

El modelo de crecimiento económico del Paraguay, basado en la producción primaria y en la agroindustria, generó importantes presiones sobre los recursos naturales. Este modelo ha afectado la dimensión del área boscosa, ha provocado la constante erosión de la tierra, la contaminación de ríos y arroyos, pone en peligro la supervivencia de diversas especies animales y vegetales, e impacta en la calidad de vida de las personas, especialmente de los indígenas. El uso indiscriminado de plaguicidas, las prácticas de monocultivo, de la quema y el rozado impactaron en la calidad de la tierra y los recursos hídricos.

Los mecanismos de sanción y control no funcionan de manera adecuada, por lo que el comercio ilegal, principalmente de animales y madera, amenaza a varias especies. Uno de los avances en este sentido, sin embargo, fue el paulatino aumento de la superficie cubierta por las Áreas Silvestres Protegidas. La falta de conocimiento por parte del sector industrial sobre el uso de tecnologías limpias, así como la inexistencia de políticas que permitan la reconversión industrial, también influyen negativamente en el estado de la contaminación.

Se pueden observar importantes heterogeneidades en las capacidades de los paraguayos y paraguayas en los municipios.

El Desarrollo Humano local en Paraguay presenta, a través del IDH municipal, diferencias relevantes. Por ejemplo, mientras algunos municipios mostraban condiciones promedios similares a la de países latinoamericanos de Desarrollo Humano alto como Costa Rica, Uruguay y Chile, otros presentaban condi-

ciones inferiores a los promedios de Honduras, Nicaragua y Bolivia, países latinoamericanos de bajo Desarrollo Humano. Los municipios más urbanos, más industrializados y menos agropecuarios son los que tienen un mayor Desarrollo Humano local.

De mantenerse las condiciones actuales, las desigualdades observadas aumentarían con el tiempo, por lo cual una asignación equitativa de los recursos públicos, así como el adecuado gerenciamiento de los mismos es de particular relevancia para expandir las capacidades de las personas.

Los retos que implica la ampliación de las capacidades en el Paraguay son muchos y variados.

Al país le queda un largo camino por recorrer para el logro de la ampliación de las capacidades en el país. En ese sentido, es necesario establecer metas y responsabilidades claras entre los posibles protagonistas del cambio. Entre los principales desafíos planteados se encuentran:

1. El crecimiento económico.
2. El cumplimiento de las metas del milenio.
3. La reducción de las desigualdades económicas y sociales.
4. La centralidad de las personas pobres en las políticas.
5. El manejo sustentable de los recursos
6. El desafío de la gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano.
7. La superación de la crisis de legitimidad y de representatividad de los partidos políticos
8. La necesidad de crear y consolidar el capital social.
9. El proceso de descentralización.

Con este informe se busca promover el diseño y la aplicación de políticas más coherentes con la realidad y las necesidades del país y de cada municipio en particular, así como difundir, informar y capacitar a la población sobre la situación nacional desde la perspectiva del Desarrollo Humano. En este sentido, se espera igualmente que las herramientas e indicadores proporcionados aquí ayuden a la formación de consensos nacionales y al seguimiento de los planes y compromisos asumidos por el Estado paraguayo.

Índice

Introducción	17
1 El Desarrollo Humano: una propuesta centrada en la gente	23
1.1. El concepto de Desarrollo Humano.....	23
El Desarrollo Humano como medio y fin: libertades y derechos	25
El papel de las instituciones y del ejercicio de la ciudadanía en el Desarrollo Humano	29
1.2. La medición del Desarrollo Humano	30
Paraguay según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)	31
Otras mediciones relacionadas con el Desarrollo Humano	32
2 Balance del Desarrollo Humano en Paraguay a partir de las capacidades básicas de los paraguayos y las paraguayas	37
2.1. Capacidad para alcanzar un nivel de vida digno	38
PIB per cápita: aumento en el largo plazo, retroceso reciente	39
Aumenta levemente la participación en el mercado de trabajo... ..	39
...también aumentan el desempleo y los subempleos	42
Se ha reducido la importancia del sector agropecuario	42
El trabajo dependiente es el más importante	43
La educación tiene una alta rentabilidad	43
Escasa dotación de capital humano	44
Elevada brecha entre los ingresos urbanos y rurales	44
Se incrementa la desigualdad... ..	45
Pero además, aumenta la pobreza	46
Balance general	46
2.2. Capacidad para adquirir conocimientos	47
Se ha reducido el analfabetismo, pero sigue siendo alto	48
Crece la cobertura del sistema educativo... ..	48
y el promedio de años de estudio,... ..	49
...pero no hay mejorías en la calidad	50
Balance general	51
2.3. Capacidad para tener una vida larga y saludable	51
Ha aumentado la esperanza de vida al nacer, pero sigue siendo baja	52
Se han reducido las tasas de mortalidad materna e infantil, pero siguen altas	52

	Las principales causas de mortalidad materna-infantil son prevenibles	56
	Reducida cobertura de los servicios de salud	56
	Elevado riesgo de desnutrición	57
	Balance general	58
2.4	Capacidad de las generaciones presentes y futuras para disfrutar un medioambiente saludable y productivo	58
	Un país rico en agua, pero con acceso inadecuado para la salud humana	59
	Saneamiento básico: muy baja cobertura de alcantarillado	59
	Importante contaminación de las aguas superficiales y profundas	64
	También hay problemas con los desechos sólidos	64
	Cambio en el uso de la tierra: erosión y deforestación	65
	Pérdida de la biodiversidad	66
	Balance general	66
2.5	Capacidad para ejercer una ciudadanía plena	67
	Importantes avances en el acceso a la justicia	67
	Se amplían las opciones electorales: nuevos partidos o tendencias dentro de los partidos...	68
	... pero desciende la participación electoral	69
	Sub-representación femenina en las instancias de poder	69
	Empeora la percepción de la ciudadanía sobre la democracia	70
	Bajos niveles de participación social	70
	Continúan los problemas de gestión pública	71
	Balance general	72
3	Principales factores que explican el nivel de capacidades de la gente	79
3.1	El contexto político	79
3.1.1	Acceso a la justicia	79
3.1.2	Participación política y social	80
3.1.3	Gestión pública	81
3.1.4	Los derechos humanos	82
3.2	El contexto económico	83
3.2.1	La política económica	84
3.2.2	Cambios jurídicos e institucionales	92
3.3	El contexto social	92
3.3.1	Capacidad para adquirir conocimientos	95
	Marco jurídico e institucional	95
	El gasto del Ministerio de Educación y Cultura	97
	Principales obstáculos para la ampliación de la capacidad para adquirir conocimientos	97
3.3.2	Capacidad para tener una vida larga y saludable	100
	Marco jurídico e institucional	100
	El gasto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	101
3.4	El contexto ambiental	107
	Marco jurídico	108
	Marco institucional	109
	Descentralización	110

4	Las capacidades básicas de los paraguayos y las paraguayas: heterogeneidades regionales en el ámbito municipal	117
4.1	Heterogeneidades en el ámbito municipal en las capacidades y logros básicos	117
4.1.1	Capacidad para una vida productiva en los municipios	119
4.1.2	Capacidad para adquirir conocimientos	120
4.1.3	Capacidad para vivir una vida larga y saludable	123
4.2	Las Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)	124
4.2.1	Criterios para la estimación de las Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)	124
4.2.2	Ilustraciones del contexto de tres municipios representativos de las CDHL baja, media y alta	126
4.3	Los factores asociados a las Categorías de Desarrollo Humano Local	129
4.3.1	Factores demográficos asociados a las Categorías de Desarrollo Humano Local	130
4.3.2	Factores económicos asociados a las Categorías de Desarrollo Humano Local	131
4.3.3	Factores sociales asociados a las Categorías de Desarrollo Humano Local	132
4.3.4	Factores políticos y de participación asociados a las Categorías de Desarrollo Humano Local	134
4.3.5	Factores del sector agropecuario asociados a las Categorías de Desarrollo Humano Local	135
4.3.6	Indicadores de desigualdad y las CDHL en el sector rural	136
4.3.7	Indicadores de participación y las CDHL en el sector rural	136
4.3.8	Indicadores medioambientales y las CDHL en el sector rural	137
4.4	Conclusión: balance de las relaciones observadas	138
5	Principales desafíos para la ampliación de las capacidades en el Paraguay	143
5.1	El crecimiento económico	144
5.2	Las metas del milenio como eje de las políticas sociales	145
5.3	La reducción de las desigualdades económicas y sociales	145
5.4	La centralidad de las personas pobres en las políticas	146
5.5	El manejo sustentable de los recursos	147
5.6	El desafío de la gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano	147
5.7	La superación de la crisis de legitimidad y de representatividad de los partidos políticos	148
5.8	La necesidad de crear y consolidar el capital social	149
5.9	El proceso de descentralización	149
	Bibliografía	151
	Anexos	
Anexo 1	Metodología de calculo del Índice de Desarrollo Humano	159
Anexo 2	Cuadros	164
Anexo 3	Índice de Desarrollo Municipal	178
Anexo 4	Metodología para estimar las CDHL	184

Cuadros

Cuadro 1	Índice de Desarrollo Humano para los países del MERCOSUR y promedio de América Latina y el Caribe.	31
Cuadro 2	Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) para los países del MERCOSUR.	33
Cuadro 3	Índice de Potenciación de Género (IPG) para los países del MERCOSUR.	33
Cuadro 4	Índice de Pobreza Humana (IPH) para los países del MERCOSUR.	34
Cuadro 5	Tasas de crecimiento anual del PIB per cápita en la región	39
Cuadro 6	Tasas de participación de la población de 12 años y más.	42
Cuadro 7	Tasas de desempleo y subempleo según área de residencia y sexo.	42
Cuadro 8	Estructura de la ocupación y del PIB.	43
Cuadro 9	Estructura del empleo por categoría, según área de residencia, sexo e idioma principal del hogar. Periodo 2000/2001.	43
Cuadro 10	Nivel educativo de la población ocupada según área de residencia.	44
Cuadro 11	Ingreso promedio mensual de los hogares y las personas según área de residencia.	44
Cuadro 12	Ingreso mensual y participación relativa de las familias en el ingreso total. Periodo 2000/01.	45
Cuadro 13	Coefficientes de Gini por área.	46
Cuadro 14	Incidencia de la pobreza por área	47
Cuadro 15	Evolución de las tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más, según sexo y área de residencia.	48
Cuadro 16	Tasas netas de escolarización por nivel. Año 2000	49
Cuadro 17	Promedio de años de estudio de la población de 25 años y más por sexo, según área de residencia. Periodo 2000/01	50
Cuadro 18	Evolución de las tasas de mortalidad materna e infantil	52
Cuadro 19	Principales causas de mortalidad infantil	56
Cuadro 20	Principales causas de mortalidad materna	56
Cuadro 21	Cobertura de vacunación en menores de 5 años. Período 2000/01	57
Cuadro 22	Evolución del porcentaje de viviendas con agua corriente obtenida de una red pública o privada, según área de residencia.	59
Cuadro 23	Fuente de agua de las viviendas por área de residencia. Período 2000/01.	59
Cuadro 24	Evolución del porcentaje de viviendas con desagüe cloacal y con pozo, según área de residencia.	59
Cuadro 25	Evolución del porcentaje de viviendas con recolección pública de basura, según área de residencia.	65
Cuadro 26	Tipo de disposición de residuos por área de residencia. Período 2000/01.	65
Cuadro 27	Situación jurídica de recluidos y recluidas	67
Cuadro 28	Recursos asignados por fiscalías. Año 2001	68
Cuadro 29	Participación y principales resultados electorales	69
Cuadro 30	Representación de mujeres en las Cámaras de Senadores y Diputados	70
Cuadro 31	Representación de mujeres en las Intendencias, Juntas Municipales y Departamentales	70
Cuadro 32	Participación de la población de 10 años o más en algún grupo o asociación	71
Cuadro 33	Gasto de la Administración Central. Año 1999	87
Cuadro 34	Cargos docentes de la EEB por formación pedagógica, según área de residencia y sector. Año 1999	99

Cuadro 35	Gasto agregado en asistencia sanitaria y salud pública. Año 1996	106
Cuadro 36	Los 10 distritos con mayor y menor Desarrollo Humano según el Índice de Desarrollo Humano Municipal. Año 1992	118
Cuadro 37	Los 10 distritos de mayor y menor PIB real per cápita en el año 1992	120
Cuadro 38	Los 10 distritos de mayor y menor porcentajes de población alfabetizada. Año 1992	121
Cuadro 39	Los 10 distritos de mayor y menor promedio de años de estudio el año 1992 .	122
Cuadro 40	Los 10 distritos de mayor y menor esperanza de vida al nacer de la Región Oriental. Año 1992	123
Cuadro 41	Promedio de indicadores de bienestar según categorías de Desarrollo Humano local (CDHL)	126
Cuadro 42	Promedio de las variables de población según las categorías del Desarrollo Humano local	130
Cuadro 43	Promedio de las variables económicas según las Categorías del Desarrollo Humano Local	131
Cuadro 44	Promedio de los indicadores sociales según las Categorías del Desarrollo Humano Local	132
Cuadro 45	Promedio de los indicadores de participación política según las Categorías del Desarrollo Humano Local	134
Cuadro 46	Promedio de las variables de empleo y de economía rural según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental	135
Cuadro 47	Promedio de algunos indicadores de desigualdad según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental	136
Cuadro 48	Promedio de indicadores de participación según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental.	137
Cuadro 49	Promedio de indicadores de calidad y técnicas de conservación según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental.	137

Gráficos

Gráfico 1	Índices de Desarrollo Humano de Paraguay	32
Gráfico 2	Evolución del PIB per cápita	39
Gráfico 3	Ingreso medio de los hogares según deciles	45
Gráfico 4	Coeficientes de Gini de países de América Latina y el Caribe	46
Gráfico 5	Evolución de la pobreza total por área	47
Gráfico 6	Evolución de las tasas de asistencia escolar de la población en edad escolar (7-14 años).	49
Gráfico 7	Evolución de la esperanza de vida al nacer	52
Gráfico 8	Evolución de las tasas de mortalidad materna e infantil	53
Gráfico 9	Tenencia de seguro médico según nivel de ingreso (quintiles)	57
Gráfico 10	Gasto total y en servicios personales del Gobierno Central Periodo 1990-2000	85
Gráfico 11	Ingresos, gastos y superávits/déficits públicos	86
Gráfico 12	Evolución del salario mínimo real y nominal	87
Gráfico 13	Gasto total y gasto social del Gobierno Central	94
Gráfico 14	Composición sectorial del gasto social del Gobierno Central	95
Gráfico 15	Gastos del Ministerio de Educación y Cultura	97
Gráfico 16	Gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	106

Gráfico 17	Cantidad de distritos de la Región Oriental del Paraguay según nivel del Índice de Desarrollo Humano. Año 1992	119
Gráfico 18	Población de los distritos de la Región Oriental, según nivel del Índice de Desarrollo Humano. Año 1992	119
Gráfico 19	Número de habitantes y número de distritos según PIB real per cápita. Distritos de la Región Oriental. Año 1992	120
Gráfico 20	Número de habitantes y número de distritos según porcentaje de Alfabetización. Distritos de la Región Oriental. Año 1992.	121
Gráfico 21	Número de habitantes y de distritos según años de estudios promedio. Distritos de la Región Oriental. Año 1992	122
Gráfico 22	Número de habitantes y de distritos según esperanza de vida. Distritos de la Región Oriental. Año 1992	123
Gráfico 23	Asociación positiva entre el porcentaje de población urbana en el año 2000 y las Categorías del Desarrollo Humano Local	129
Gráfico 24	Asociación negativa entre el porcentaje de población menor de 15 años en el año 2000 y las Categorías del Desarrollo Humano Local	129
Gráfico 25	Asociación entre el número de habitantes por médicos y odontólogos en el año 2001 y las Categorías del Desarrollo Humano Local	130
Gráfico 26	Asociación en U invertida entre el índice de continuidad de la ANR y las Categorías del Desarrollo Humano Local	130
Gráfico 27	Asociación positiva entre el porcentaje de participación electoral y las Categorías del Desarrollo Humano Local. Año 1996	134

Recuadros

Recuadro 1	Los diferentes tipos de capital.	27
Recuadro 2	Las libertades humanas son el propósito común de los derechos humanos y del Desarrollo Humano.	29
Recuadro 3	Conceptos relevantes al cálculo del PIB per cápita en dólares, ajustados por PPA	120
Recuadro 4	Indicadores de bienestar	124
Recuadro 5	Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas	125
Recuadro 6	Resumen de factores asociados a las CHDL	139

Mapas

Mapa 1	Distritos de la Región Oriental del Paraguay según nivel del Índice de Desarrollo Humano. Año 1992	118
Mapa 2	Distritos de la Región Oriental del Paraguay según PIB real per cápita PPA. Año 1992	119
Mapa 3	Distritos de la Región Oriental del Paraguay según el porcentaje de alfabetización. Año 1992	121
Mapa 4	Distritos de la Región Oriental del Paraguay según años de estudio promedio. Año 1992	122
Mapa 5	Distritos de la Región Oriental del Paraguay según la esperanza de vida al nacer. Año 1992	123
Mapa 6	Distritos de la Región Oriental del Paraguay según las Categorías de Desarrollo Humano Local. Periodo 1992/98	126

Introducción

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cumplimiento de su objetivo de promover el cambio y conectar a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor ha elaborado anualmente, desde 1990, los denominados Informes sobre Desarrollo Humano a nivel mundial, en los cuales se muestra la situación relativa y el avance de los países en las principales dimensiones del desarrollo con énfasis en las personas. Este esfuerzo a nivel mundial ha sido complementado con Informes Nacionales, que profundizan el análisis de ese desarrollo en el ámbito nacional, poniendo énfasis en los retos que enfrenta el país. El presente Informe sobre Desarrollo Humano de Paraguay constituye la segunda contribución en ese sentido, ya que en 1995 se publicó el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano desde la perspectiva de género.

El concepto de Desarrollo Humano, como se verá con detalle en el primer capítulo, incluye todos los objetivos que las personas desean alcanzar y entre los cuales, libremente, eligen: tener una vida productiva y creativa, adquirir conocimientos, tener una vida larga y saludable, participar social y políticamente, disfrutar de un medioambiente saludable y productivo y legarles a sus descendientes un medioambiente similar, y también para vivir una vida sin ser objeto de discriminaciones, entre otros. Por ello, para el caso específico de este Informe, el abordaje se centra en los paraguayos y las paraguayas y sus posibilidades de elección.

El análisis de las condiciones del Desarrollo Humano en Paraguay contenido en este Informe se realiza con una perspectiva amplia y globalizadora, buscando una visión de conjunto de los principales problemas y oportunidades nacionales. Con ello se espera iniciar un proceso de discusión y análisis que conlleve a acciones concretas y a un mayor Desarrollo Humano en el país. Lógicamente ese es un proceso largo y complejo, y el presente constituye solamente el primer aporte.

El Informe consta de cinco capítulos y cuatro anexos. En el primer capítulo, **El Desarrollo Humano: una propuesta centrada en la gente**, se realiza una breve discusión acerca del concepto de Desarrollo Humano. En línea con lo arriba indicado, el Desarrollo Humano es concebido como un proceso por el cual se logra la ampliación de las oportunidades de las personas y el mejoramiento de la calidad de vida, aumentando las capacidades humanas. De esta manera, el Desarrollo Humano refleja, además de los logros en términos del nivel de bienestar, el uso que hace la gente de esas nuevas oportunidades. Las personas se convierten entonces en el centro del Desarrollo Humano: debe ser el desarrollo *de* las personas, *por* las personas y *para* las personas.

En el segundo capítulo, **Balance del Desarrollo Humano en Paraguay a partir de las capacidades básicas de los paraguayos y las paraguayas**, se incluye un diagnóstico del estado de las cinco capacidades consideradas como básicas: capacidad para alcanzar un nivel de vida digno; capacidad para adquirir conocimientos; capacidad para tener una

vida larga y saludable; capacidad de las generaciones presentes y futuras para disfrutar un medioambiente saludable y productivo; y capacidad para ejercer una ciudadanía plena. Este diagnóstico no busca ser exhaustivo debido a la complejidad que reviste cada una de las capacidades; sino, más bien, tiene como objetivo llamar la atención sobre los principales avances y retrocesos de la sociedad paraguaya en los últimos años. Se espera que en los siguientes años se pueda profundizar cada uno de los temas abordados en este Informe.

A partir del análisis del estado de las capacidades de las personas, el capítulo siguiente, **Principales factores que explican el nivel de capacidades de la gente**, trata de encontrar los factores que ayudarían a explicar los avances y retrocesos en dichas capacidades. El punto de partida es que la ampliación de las **capacidades** humanas, o de las **opciones** que tiene la gente para lograr el estilo de vida que desea, está determinada, en buena medida, por las condiciones o los contextos económico, social y ambiental, así como por la vigencia de un Estado de Derecho que garantice los derechos fundamentales y el ejercicio de la democracia como sistema político (contexto político).

Hasta el momento, la mayor parte del análisis ha contemplado la situación nacional. Surge entonces la duda de ¿cuán heterogéneo es el Desarrollo Humano local en Paraguay?, o lo que es lo mismo, ¿qué sucedería si los municipios del país fuesen clasificados según su nivel de Desarrollo Humano relativo? En el capítulo cuarto, **Las capacidades básicas de los paraguayos y las paraguayas: heterogeneidades regionales en el ámbito municipal**, se da respuesta a esas interrogantes a través de la presentación del Índice de Desarrollo Humano municipal (IDH municipal), así como la elaboración de una clasificación ampliada del estado del Desarrollo Humano local.

Como parte del Informe se incluye un Atlas del Desarrollo Humano Municipal que contiene información social, económica, ambiental y demográfica a nivel municipal para caracterizar los niveles de condiciones de

vida y sus factores asociados en los distintos municipios del país. Este atlas incluye estimaciones del Índice de Desarrollo Humano para todos los municipios del país, compuesto por el Producto Interno Bruto municipal por habitante, por la esperanza de vida al nacer, por la tasa de matriculación escolar y por la tasa de analfabetismo. Se presentan igualmente los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, estimaciones de la incidencia de pobreza y de los ingresos y niveles de consumo por habitante promedio en los hogares de los distintos municipios. También estimaciones de stock de capital físico, humano y social de los municipios, acceso a crédito y asistencia técnica en el sector rural, niveles de participación política y competencia electoral, diversos indicadores de salud y educación a nivel municipal, entre otros.

En el último capítulo, **Principales desafíos para la ampliación de las capacidades en el Paraguay**, como su nombre lo indica, se proponen los desafíos más importantes y urgentes que podrían guiar una agenda tentativa para conseguir la ampliación de las capacidades de las personas en el Paraguay. Como se desprende del análisis realizado en los capítulos anteriores, al país le queda un largo camino por recorrer para el logro de dicho objetivo y, en ese sentido, es necesario establecer metas y responsabilidades claras entre los posibles protagonistas del cambio. Los principales desafíos planteados son los siguientes:

- El crecimiento económico.
- El cumplimiento de las metas del milenio.
- La reducción de las desigualdades económicas y sociales.
- La centralidad de las personas pobres en las políticas.
- El manejo sustentable de los recursos.
- La superación de la crisis de legitimidad y de representatividad de los partidos políticos.
- La necesidad de crear y consolidar el capital social.
- El proceso de descentralización.

Vale destacar que no todos los temas prioritarios pudieron ser incluidos en el Informe, como por ejemplo, el problema de la exclusión y discriminación de algunos grupos sociales

como el indígena, el de la tercera edad, el de las mujeres y los niños y niñas y el de la vivienda. Sin embargo, estos temas serán tratados en futuros informes. Además, en la medida en que los datos estuviesen disponibles, algunos aspectos fueron tratados a lo largo de todos los capítulos, o sea, transversalmente: la perspectiva de género, los grupos de edad (infancia, juventud, vejez), consideraciones regionales (áreas urbana y rural), la descentralización, la sostenibilidad y las políticas públicas más importantes implementadas, así como una somera evaluación de sus impactos en términos de eficiencia y equidad. Adicionalmente, se incluyen en los capítulos once estudios de casos que hacen referencia a experiencias exitosas en el país en cuanto al mejoramiento de las condiciones del Desarrollo Humano con el objetivo de ilustrar la forma en que las capacidades individuales y colectivas son potencializadas.



IDH
0,663
1975

Capítulo

1



El Desarrollo Humano: una propuesta centrada en la gente

Las personas deben ser el centro del Desarrollo Humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo. Debe ser el desarrollo de las personas, por las personas y para las personas.” (PNUD, 1991:41)

1 1

EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

Tradicionalmente el desarrollo de los países se vinculaba con el nivel y el crecimiento de la producción, o bien, con el ingreso nacional *per cápita*. Sin embargo, esa concepción del desarrollo era muy limitada, pues no consideraba otras dimensiones importantes sobre el bienestar de las personas. En el año 1990, con la aparición del primer Informe sobre Desarrollo Humano a nivel mundial, el PNUD propuso, sin restar importancia a los otros enfoques utilizados hasta el momento, una nueva forma de considerar el desarrollo: **el Desarrollo Humano es el proceso de expansión de las opciones de las personas** (PNUD, 1990:1) **en todos los grupos humanos** (PNUD, 1992:19).

Las **opciones o capacidades**, como serán denominadas de ahora en adelante, se refieren a la libertad real que disfrutaban las personas para perseguir los objetivos que ellas mismas valoran. Entre éstos, podemos contar:

- tener una vida productiva y creativa,
- adquirir conocimientos,
- tener una vida larga y saludable,
- participar social y políticamente,
- disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo.

El Desarrollo Humano comprende la ampliación de las **capacidades** de la gente, *de toda la gente*. El objetivo del desarrollo no es entonces producir más bienes y servicios, sino aumentar las **capacidades** de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria (Sen, 1990).

Es importante destacar que la noción de **capacidad** es una noción de libertad: la libertad de obtener una duración normal de vida (no restringida por la mortalidad prematura), la libertad de leer y escribir (sin ser restringido por el analfabetismo), entre otras libertades (Dréze y Sen, 1995).

Además de las **capacidades**, otros dos conceptos son importantes dentro del nuevo paradigma de Desarrollo Humano: los **logros** y los **medios**. Los **logros** se refieren a las diferentes condiciones de vida que son alcanzadas o que pueden ser alcanzadas por las personas. Van desde los **logros** más esenciales, como tener buena nutrición y evitar la enfermedad, hasta los más complejos, como tomar parte activa de la vida de una comunidad y lograr autoestima.

Los **medios** son los conjuntos o grupos alternativos de bienes, servicios y derechos civiles y políticos de los cuales una persona puede disponer en una sociedad, utilizando todas las oportunidades que estén a su alcance. Estos derechos y oportunidades pueden estar legalmente establecidos -por ejemplo los derechos de propiedad- o pueden estar legitimados socialmente -como es el caso de los bienes públicos, o de dife-

Las personas deben ser el centro del Desarrollo Humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo.

rentes sistemas de reasignación entre familias o al interior de ellas-. El resultado de no contar con dichos **medios** es que en una sociedad pueden existir suficientes bienes, pero con personas sin derechos sobre los mismos. Es el caso de ciertas situaciones de hambrunas, en que determinadas sociedades contaban con suficientes alimentos pero, sin embargo, parte de su población murió de hambre, pues no contaba con derechos sobre esos alimentos.

Los **medios** a disposición de cada persona o cada grupo humano, determinan su rango de **capacidades**. Así, por ejemplo, si dos personas disponen de igual cantidad de **medios**, pero una de ellas tiene 16 años y la otra 90 años, cada una tendrá un rango diferente de **capacidades**.

Debe tomarse en cuenta también que los contextos económico, político, social y ambiental determinan los **medios** con que cuentan los distintos grupos de la sociedad; y que estos contextos, a su vez, son influenciados por el entorno cultural existente en la sociedad.

El nuevo enfoque del Desarrollo Humano supera la visión reduccionista que equiparaba el desarrollo con el nivel y el incremento en la producción de bienes y servicios, y al redefinirlo como el proceso por el cual se logra la ampliación de las **capacidades** de las personas, los bienes y servicios pasan de ser considerados "fines", a constituir **medios** para el logro de dichos objetivos. Entonces, el papel particular de los **medios** sobre el Desarrollo Humano está en sus efectos sobre las **capacidades**. Por ejemplo, para la mayoría de las personas, el único servicio que disponen para la venta es su fuerza de trabajo; por lo tanto, los **medios** de esas personas dependen principalmente de su habilidad para encontrar un trabajo, del salario en ese trabajo, así como de los precios de los bienes y servicios que esas personas deseen comprar (aunque eso no significa que los **medios** operan sólo a través del mercado, pues debe tomarse en cuenta, entre otros, lo que puede obtenerse del Estado o del subsidio social).

Por su parte, las **capacidades**, al ser habilidades para alcanzar los **logros**, representan las

oportunidades reales que tienen las personas para llevar el tipo de vida que desean; reflejan las combinaciones alternativas de **logros** que es posible alcanzar, es decir, las posibilidades que tienen las personas de hacer o ser al vivir.

Como el objetivo se centra en las oportunidades de las personas, no sólo deben tomarse en cuenta los **medios** que tienen, sino también sus características personales y el entorno social. Los **medios** para alcanzar **logros** y **capacidades** varían según las características de las personas (género, edad, etnia, región geográfica de residencia, lengua y otras). Por ejemplo, para el **logro** elemental de tener buena nutrición, el consumo de alimentos difiere según el tamaño del cuerpo, las condiciones del clima, las características epidemiológicas, entre otros factores; pero además, la oportunidad de elegir entre diferentes canastas de alimentos que le permitirá a la persona estar bien nutrida define, en parte, la **capacidad** para vivir una vida larga y saludable.

El ingreso, desde esta perspectiva del desarrollo, solamente constituye un **medio** para alcanzar ciertos **logros**, pero no necesariamente se traduce en mayores **capacidades**, ya que el nivel de ingreso mínimo adecuado para llegar a los mismos niveles de **capacidad** cambia en función de las características personales y sociales. Por ejemplo, una persona con discapacidades necesitará, tal vez, iguales ingresos que otra sin discapacidades para estar bien nutrida, pero también requerirá otros **medios** como transporte adaptado y capacitación especial para lograr tener una vida productiva.

El Desarrollo Humano se concibe entonces como un proceso de ampliación de los **medios** de las personas y de las **capacidades** que éstas generan, y refleja, además de los **logros** en términos del nivel de bienestar, el uso que hace la gente de esas nuevas oportunidades, es decir, la libertad que tienen las personas para elegir y alcanzar **logros**. Las **capacidades** reflejan la libertad de una persona de elegir entre diferentes formas de vida. La persona es considerada, desde esta perspectiva, como un ser activo en la definición de sus *seres* y *quehaceres*.

Los **medios** a disposición de cada persona o cada grupo humano, determinan su rango de **capacidades**.

Sin embargo, debe aclararse que el Desarrollo Humano posibilita a la gente tener **capacidades**; pero nadie puede garantizar la felicidad humana, y las decisiones que la gente realiza para alcanzar determinados **logros** son de su propio interés (PNUD, 1990). No obstante, el proceso de desarrollo debe al menos crear un ambiente favorable para que la gente, en forma individual y colectiva, desarrolle todo su potencial y pueda llevar una vida productiva y creativa de acuerdo a sus necesidades e intereses (PNUD, 1990:1).

El Desarrollo Humano como medio y fin: libertades y derechos

Como se ha visto, el desarrollo se concibe como una expansión de las libertades humanas, lo cual implica considerar la complejidad del análisis teniendo en cuenta las interrelaciones que existen entre las diversas dimensiones del desarrollo: económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, etnia, raza, edad, entre otras. Por ejemplo, el aumento de las **capacidades** de las mujeres depende, entre otros, de factores económicos como la obtención de un ingreso y del buen funcionamiento de los mercados, pero también de la posibilidad de controlar su cuerpo y del marco jurídico que contenga consideraciones de género, sean éstas positivas o negativas para las mujeres.

La expansión de las libertades y **capacidades** es el fin primordial del Desarrollo Humano, al que Sen (2000) denomina papel constitutivo, pero también es el medio principal del desarrollo (papel instrumental). El papel constitutivo de la libertad está dado por la existencia de libertades elementales que permiten el "enriquecimiento" de la vida humana.

La expansión de las libertades, además de constituir el objetivo del Desarrollo Humano, es también el **medio** por el cual se logra ese desarrollo. La importancia de la expansión de las libertades como instrumento radica en que cada una de las diferentes libertades contribuye en gran medida a las demás. Por ello, hay que entender el Desarrollo Humano como determinado por un conjunto de condiciones que no actúan aisladamente, sino que, por el contrario, son dependientes unas

de otras, lo cual implica dificultades a la hora de elegir las variables que influyen de manera persistente y sistemática. En este sentido, Sen (2000) propone cinco distintos tipos de libertades: los servicios económicos, las oportunidades sociales, las libertades políticas, las garantías de transparencia y la seguridad protectora.

El **crecimiento económico**, si bien no es el fin del Desarrollo Humano, tiene un papel fundamental, ya que el ingreso constituye una de las fuentes para el aumento de las posibilidades. Sin embargo, el crecimiento, en el marco del Desarrollo Humano, no debe ser visto sólo como un aumento de la cantidad de bienes y servicios, ya que existe evidencia empírica que demuestra que por sí solo, el crecimiento no necesariamente se traduce en un mejoramiento del nivel de vida para todos. Para que se traduzca en Desarrollo Humano, el crecimiento económico debe contar con las siguientes características (PNUD, 1991):

- **Participativo**: debe permitir la iniciativa privada y la amplia participación de las personas.
- **Bien distribuido**: debe beneficiar a todas las personas.
- **Sostenible**: no debe disminuir las posibilidades de las generaciones futuras.

El crecimiento resulta necesario por sus efectos en la generación de empleo, en la productividad y en los ingresos y, por lo tanto, para disminuir la pobreza y, en algunos casos, las desigualdades. La capacidad de trabajar es el activo principal de la mayoría de las personas, por lo cual, la obtención de un empleo y de un ingreso es el principal medio para acceder a los satisfactores básicos. Por otro lado, en la medida en que el crecimiento genere oportunidades laborales, disminuye la presión sobre las políticas sociales, permitiendo que éstas cumplan con las funciones que realmente les corresponde en este ámbito, la de complementar el mercado de trabajo a través de la capacitación y la de generar una red de seguridad para quienes no estén en condiciones de trabajar.

El empleo no sólo es un medio para satisfacer necesidades materiales. También es un ele-

El papel constitutivo de la libertad está dado por la existencia de libertades elementales que permiten el "enriquecimiento" de la vida humana.

mento fundamental de la identidad humana y de la integración social. El ámbito laboral es un espacio de interacción entre los diferentes actores sociales. Permite la asociación y cooperación, así como la participación en instancias de interlocución con el Estado y otras instituciones. En el caso de las mujeres, el acceso al trabajo y a un ingreso les ha permitido tener mayor capacidad de decisión en el hogar y, por lo tanto, de influencia en la forma en que se distribuyen los recursos familiares.

La creación de las **oportunidades sociales** permite la ampliación de las capacidades humanas. La educación básica y la capacitación para el trabajo posibilitan la incorporación sistemática del progreso técnico en los procesos laborales, contribuyendo a una mayor productividad y, por ende, a un aumento de los ingresos. Es ampliamente conocido el efecto del aumento del nivel educativo sobre el incremento de los ingresos. La evidencia empírica señala que en Paraguay el ingreso promedio por hora aumenta 6% por cada año de estudios primarios, 9% por año de estudios secundarios y 12% por cada año de estudios universitarios (Alfonso, 2000). La inversión en capital humano es de vital importancia para este enfoque, aunque constituye sólo una parte de la solución debido a su objetivo restringido al mercado laboral.

Las consecuencias de un mayor nivel educativo de las personas no se limitan al beneficio individual. También se nota que a través del aumento de la productividad mejora la competitividad de la producción nacional frente a los otros países, incrementando las posibilidades del país de incorporarse a las ventajas del comercio internacional. La educación básica, así como la capacitación laboral, tienen además otros efectos sobre la persona: mejores condiciones para evaluar opciones y tomar decisiones; para participar en su gremio, comunidad, cooperativa, con mayor seguridad en sí mismo y respeto por parte de los demás. La educación contribuye en las mujeres a una menor tasa de fecundidad, ya sea porque le permite acceder a trabajos remunerados y con eso retrasa la edad de tener el primer hijo/a, como porque le permite tener

mayor capacidad de negociación en la pareja acerca del número de hijos deseados.

Por otra parte, una persona bien nutrida y saludable obtiene mejores resultados en su proceso educativo y en su actividad laboral y puede incorporarse activamente a su sociedad. La disminución de los días de trabajo por enfermedad, así como el aumento de la productividad, se traducen en un mayor ingreso individual y familiar.

El mayor nivel educativo y el mejor estado de salud se relacionan mutuamente. Una mejor educación permite mantenerse en mejores condiciones de salud y hacer más efectivo el papel de la salud pública, especialmente en aquellas acciones que requieren la colaboración de la sociedad: campañas de vacunación, programas para erradicar o controlar enfermedades, tareas de prevención. Por otro lado, una buena salud mejora las posibilidades de aprender.

El ejercicio de los **derechos políticos** se fundamenta en la necesidad que tiene un proceso de desarrollo de incorporar a las personas en las decisiones acerca de cuáles son las necesidades y cuáles los bienes y servicios que los satisfacen y que son los preferidos por la ciudadanía. La democracia tiene, de esta manera, un papel primordial en la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano, ya que permite crear espacios de expresión para los grupos cuyas demandas no han sido incorporadas a la agenda política.

El Desarrollo Humano busca ayudar a la gente a explotar su propio potencial, a expandir su capacidad intelectual y creativa, a buscar nuevas opciones y emprender nuevas actividades, a aumentar su autonomía, su capacidad de gestión y su participación activa en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La asignación y uso de los recursos físicos, económicos, culturales o de poder de manera equitativa requiere la participación informada y responsable de la población, pero además implica, necesariamente, la existencia de estructuras político-institucionales capa-

ces de generar consensos y de incorporar las demandas en forma efectiva a las políticas.

La relación de las personas con el Estado y sus instituciones define uno de los vínculos posibles para el logro del Desarrollo Humano. Otro conjunto de relaciones importantes está constituido por el que se establece entre los miembros de la sociedad a partir de la convivencia cotidiana. El grado en que las personas se encuentren integradas y mantengan comportamientos confiables, custodien los valores y normas aceptados por su colectividad y se asocien para el logro de objetivos comunes que impacten en el desempeño individual y social es lo que actualmente se ha denominado **capital social** (Kliksberg, 1999) y que diferentes organismos internacionales han incorporado como el cuarto tipo de capital, además del natural, el físico y el humano.

Las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación tienen efectos positivos en varios sentidos. En términos económicos permiten aumentar y difundir información acerca de las condiciones del mercado y de nuevas tecnologías, reducen costos de transacción al disminuir la necesidad de firmar contratos o de judicializar conflictos, aumentan la formación de organizaciones productivas, generan mecanismos alternativos de acceso a recursos educativos, créditos y otros para grupos que no cumplen con las condiciones exigidas por el mercado y producen bienes públicos (aulas para la escuela, mejoramiento de la plaza pública, etc.) beneficiosos para el conjunto de la comunidad. La existencia de normas compartidas permite ejercer un control social sobre quienes pretendan realizar actos delictivos, incluyendo la corrupción gubernamental; aumenta la efectividad de las instituciones públicas (escuelas, centros de salud) en la medida en que padres y usuarios se involucran en sus actividades. La pertenencia a un grupo da lugar, asimismo, al reconocimiento mutuo, al desarrollo de una autoestima colectiva, al desarrollo de los valores culturales y al crecimiento en conjunto, lo cual a su vez tiene gran relevancia en la capacidad para lograr ejercer influencia en el ámbito político.

De esta manera, el aumento del capital social es fundamental para el Desarrollo Humano, pues contribuye al incremento de las capacidades humanas a través de la incorporación de las personas al mercado en mejores condiciones, de la participación en las decisiones públicas y de los efectos derivados de las relaciones interpersonales establecidas al interior de los grupos.

La expansión de las capacidades y libertades también está estrechamente relacionada con la posibilidad o existencia de amenazas que impidan a las personas tomar decisiones con respecto a sus opciones presentes y futuras y ser parte de la dinámica social, económica, cultural y política de su entorno.

“La seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (PNUD, 1994:25).

El concepto de **seguridad** se ha relacionado generalmente como una necesidad vinculada al Estado-Nación y no a la persona. Se ha hecho referencia a la seguridad del territorio contra la agresión externa, como una protección de los intereses nacionales o como la seguridad mundial frente a la posibilidad de una crisis nuclear. Sin embargo, para la población la seguridad se relaciona con hechos de su vida cotidiana: la protección contra la amenaza de una enfermedad, la posibilidad de ser sujeto de un asalto o violación, el peligro del desempleo, o su mantenimiento en la vejez.

Recuadro 1

Los diferentes tipos de capital

Capital Natural: consiste en los recursos naturales. Puede consumirse, degradarse, ser mantenido o aumentado, como los demás tipos de capital.

Capital Físico: está conformado por los medios de producción elaborados por el ser humano. Incluye la maquinaria y equipo y las construcciones residenciales y no residenciales (carreteras, edificios, etc.).

Capital Humano: incluye el conocimiento, las habilidades, la experiencia, la energía y la inventiva de la gente.

Capital Social: consiste en las instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan las interacciones entre las personas.

El PNUD (1994) señala que el concepto básico de seguridad humana debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

- **La seguridad humana es una preocupación universal.** Las amenazas afectan a todos los países del mundo, ricos o pobres. Las crisis económicas y el desempleo, el tráfico de estupefacientes, el delito, la degradación del medio ambiente y la contaminación y las violaciones de los derechos humanos se encuentran en todos los países y aunque varían su intensidad, van en aumento.
- **Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.** Cuando cualquiera de estos problemas afecta a la población de un país, se convierte en una amenaza para los demás ya que sus consecuencias no respetan las fronteras geográficas.
- **Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.** Es menos costosa la prevención, por ejemplo de ciertas enfermedades a través de la atención primaria de la salud y de campañas educativas que el control de una epidemia.
- **La seguridad humana está centrada en el ser humano.** Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

La seguridad humana significa que la gente puede ejercer o ampliar sus opciones generadas por el proceso de Desarrollo Humano en forma segura y libre y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. Pero también, la falta de Desarrollo Humano reflejada en la pobreza, el hambre, la enfermedad, las disparidades regionales, de etnia o de género o la ausencia de oportunidades económicas pueden provocar violencia. El sentimiento de pérdida de seguridad puede significar actitudes menos tolerantes como la xenofobia, conflictos políticos o protestas violentas. La gente insegura, por lo tanto, se convierte en una carga para la sociedad y en un obstáculo para el Desarrollo Humano.

Las amenazas contra esa seguridad son muchas. Sin embargo, pueden agruparse en siete categorías (PNUD, 1994):

- **Seguridad económica:** requiere un ingreso básico asegurado, generalmente como resultado de un trabajo productivo, pero también a través de un sistema de seguridad social (jubilaciones, pensiones).
- **Seguridad alimenticia:** significa acceso a la alimentación suficiente, ya sea a partir de la compra en el mercado, de la producción propia o de algún sistema de provisión público.
- **Seguridad en materia de salud:** es el acceso a servicios de salud y a condiciones sanitarias adecuadas. Afecta particularmente a la esperanza de vida y a las tasas de morbi-mortalidad.
- **Seguridad ambiental:** significa vivir en un medio físico saludable, sin amenazas ambientales como la posibilidad del agotamiento de las fuentes de agua, de la deforestación, de catástrofes naturales (inundaciones, tormentas).
- **Seguridad personal:** es una de las más importantes para la gente, ya que implica la sensación de que su vida no está condicionada por la posibilidad de violencia súbita e imprevisible. Esta amenaza puede originarse en el Estado (tortura física), en otros Estados (guerra); entre grupos de la población (tensión étnica), de otros individuos (delincuencia, violencia callejera, violencia doméstica, maltrato infantil) y de la misma persona como en el caso del suicidio o del uso de estupefacientes.
- **Seguridad de la comunidad:** la pertenencia a una familia, a un grupo -social, racial o étnico-, a una organización, brinda identidad cultural, valores y, muchas veces soporte material.
- **Seguridad política:** el respeto a los derechos humanos constituye uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana.

En este sentido, los derechos humanos y el Desarrollo Humano tienen una visión y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas. Los derechos humanos señalan que todas las

personas pueden reclamar medidas sociales que los protejan de abusos y privaciones y que les permitan vivir una vida decorosa. El Desarrollo Humano, por su parte, tiene como objetivo la ampliación de las capacidades y oportunidades humanas, para que la gente pueda ser y hacer en su vida de acuerdo con sus propias necesidades. Desde esta visión, la promoción de las libertades constituye una misión compartida.

El papel de las instituciones y del ejercicio de la ciudadanía en el Desarrollo Humano

Detrás de cada una de estas libertades, existe un marco institucional, un conjunto de reglas y normas que son fundamentales para asegurar su expansión: el mecanismo de mercado, el Estado y la estructura de incentivos. El mercado, en este caso, tiene virtudes que contribuyen a aumentar las capacidades a través del intercambio. La libertad para elegir un trabajo es importante, por ejemplo para las mujeres ya que, en general, el ingreso les ha permitido aumentar su independencia económica y una mayor capacidad de negociación al interior de la familia en lo referente a la distribución de recursos. Por otro lado, la libertad para elegir una canasta de bienes o las capacidades para funcionar garantizan mayores niveles de bienestar.

El funcionamiento del mercado no siempre se traduce en una mayor eficiencia o equi-

El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos) (Sen, 2000:19).

Recuadro 2

Las libertades humanas son el propósito común de los derechos humanos y del Desarrollo Humano

Libre de discriminación, ya sea del sexo, la orientación, la enfermedad, la raza, el origen nacional o étnico o la religión, o cualquier otra condición.

Libre de la necesidad, para disfrutar de un nivel digno de vida.

Libre para desarrollarse y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno.

Libre del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos.

Libre de la injusticia y de las violaciones del imperio de la ley.

Libre para participar en la adopción de decisiones, expresar las opiniones y formar asociaciones.

Libre para tener un trabajo digno, sin explotación.

(PNUD, 2000).

dad. La existencia de grupos de interés o cuando el interés individual no conduce a los intereses sociales debe hacer evaluar la existencia de otras instituciones políticas y sociales que permitan el logro del bien común tratando de solucionar las fallas del mercado.

El Estado, en este caso, aparece como una institución relevante cuando se consideran las imperfecciones del mercado, especialmente cuando se analizan los bienes públicos, que en general, tienen un gran peso relativo como mecanismos para la expansión de ciertas capacidades. La conservación del medio ambiente, la defensa y la seguridad ciudadana y el control de una epidemia son bienes públicos que contribuyen a garantizar ciertas libertades. Por ejemplo, la defensa y seguridad ciudadana son necesarias para el ejercicio normal de las actividades económicas. Igualmente, la erradicación de ciertas enfermedades como la poliomielitis contribuye a disminuir la probabilidad de que existan niños contagiados que queden con secuelas físicas que en el futuro limiten sus capacidades educativas o laborales.

La estructura de los incentivos, que generalmente está directamente relacionada con la acción del sector público, no se refiere únicamente al conjunto de precios. La existencia de barreras al acceso de los mercados o los mercados incompletos reducen las posibilidades de aumento de los ingresos. La existencia de discriminación por motivos

raciales, étnicos o de sexo, etc. reduce la movilidad ocupacional y, por esa vía, los ingresos laborales; las restricciones al mercado de créditos de las pequeñas empresas las marginan al mercado de créditos informal, lo cual impacta en las posibilidades de crecimiento de las empresas. El mismo efecto tiene la falta de titulación de las tierras agrícolas. Las barreras de entrada como las licencias pueden dar lugar a la disminución de la competencia y por ello a un aumento de los precios o a una disminución de la calidad de un bien o servicio.

Para Griffin y McKinley (1992) los beneficios económicos recibidos por la gente (sean éstos en dinero, bienes y servicios, en especie, bienes de autoconsumo, o capacidades para vivir una larga y saludable vida) pueden ser entendidos como flujos que se originan en un acervo o *stock* de capital, el cual incluye los cuatro tipos de capital ya referidos: natural, físico, humano y social. Por ello, para lograr una estrategia efectiva de expansión de los **medios** y de las **capacidades** de la gente, se requiere que el Estado, los mercados y la estructura de incentivos sean efectivos en la acumulación de las distintas formas de capital.

Un problema clave para la elaboración de políticas que respondan a las necesidades de los actores sociales se plantea a la hora de decidir cuáles son los satisfactores adecuados, ya que éstos son productos culturales y de procesos discursivos en los cuales, por lo general, no participan activamente las personas implicadas.

Como señala Fraser (1991), la interpretación de los satisfactores no está dada, al contrario, es problemática, ya que no sólo son éstos los que importan, sino las políticas de satisfacción que entran en juego. Además, hay que tener en cuenta quién los interpreta, desde qué perspectiva y con qué intereses, a partir de qué instituciones y cuáles son las relaciones entre dichas instituciones y los demás actores sociales participantes en el proceso de interpretación, ya que en este proceso se establecen definiciones sustantivas y autorizadas. Se da por sentado que las formas del discurso público disponible son las adecuadas y justas.

Este proceso de interpretación es sólo uno de los tres momentos dentro de una política pública que busque la satisfacción de necesidades. Anterior a este momento se encuentra la lucha por legitimar una necesidad y posteriormente se encuentra el momento de la lucha por satisfacer la necesidad.

El sistema democrático, en este caso, debe garantizar la existencia de canales de interacción entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas que permitan el acceso a los sectores con menor grado de participación para evitar sesgos a favor de los grupos ya vinculados con el aparato estatal, ya que en muchos casos, la política social y la económica han favorecido a los sectores con mayor capacidad de presión y no a los más carenciados. La participación debe darse en un marco de mayor "empoderamiento". No sólo se trata de facilitar la participación de grupos excluidos, sino de asegurar el procesamiento de sus demandas en un marco de concertación y mediación, en la que todos los actores tengan como objetivo los grandes lineamientos del desarrollo y acepten reglas comunes de interacción. Los organismos no gubernamentales, los partidos políticos, los poderes del Estado y los gobiernos locales deben contar con formas de articulación que garanticen la participación democrática y disminuyan el papel de las relaciones corporativas entre grupos de presión y las instituciones estatales.

1 2

LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

La ampliación del concepto de Desarrollo Humano más allá del PIB *per cápita* implicó un reto en lo referente a su medición. Por una parte, si bien es cierto que la expansión de las **capacidades** de la gente es lo que define el proceso de desarrollo, las mismas no se pueden observar directamente. Por ello, el nivel de Desarrollo Humano se debe inferir a partir de los **logros** y los **medios** de la gente, que sí se pueden observar y medir directamente.

Por otra parte, el objetivo de los informes mundiales de Desarrollo Humano del PNUD

era, precisamente, conocer el grado RELATIVO/ COMPARADO de desarrollo de todos los países del mundo. Ello implicó incorporar en la medición solamente aquellas variables cuyos datos estuviesen disponibles para la gran mayoría de los países del mundo.

A partir de 1990, el PNUD calcula y publica el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que es una medida sinóptica del Desarrollo Humano. Mide los adelantos medios de un país en tres logros básicos del Desarrollo Humano:

- I) una vida larga y saludable (longevidad);
- II) los conocimientos; y
- III) un nivel de vida digno.

El primero de esos logros básicos, **una vida larga y saludable**, se mide por la esperanza de vida al nacer. Su importancia radica en el valor que le dan las personas al vivir bien y en forma saludable. En todas las sociedades es valorada la posibilidad de vivir muchos años, ya que ello permite el desarrollo de las potencialidades y talentos. Por otro lado, en la esperanza de vida al nacer se reflejan indirectamente otras facetas de la calidad de vida de las personas: alimentación, salud y educación, disminuyendo la necesidad de incluirlas como variables, particularmente a aquellas con las que no se cuentan con buenos datos en la mayoría de los países, por ejemplo sobre nutrición.

El acceso a los **conocimientos** se considera como un requisito básico para llevar una vida productiva en la sociedad. Las variables fundamentales son la tasa de alfabetización de adultos -ya que saber leer y escribir constituye el primer paso de las personas hacia el aprendizaje y la adquisición de conocimientos- y la combinación de las tasas brutas de matriculación primaria, secundaria y terciaria, -ya que mayores niveles de educación significan mayor conocimiento y mejores posibilidades de comunicación-.

Un **nivel de vida digno** hace referencia a los recursos que necesita una persona para acceder a los bienes y servicios que satisfacen sus necesidades. Entre estos recursos se encuentran la tierra, el crédito, el ingreso, pero debido a la dificultad para medir las dos primeras

variables, se optó por incluir una aproximación del ingreso. Así, el PIB *per cápita* constituye el indicador utilizado en este caso.

Paraguay según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuya metodología de cálculo se presenta con detalle en el Anexo 1, asume valores entre 0 y 1, donde el valor 1 está asociado con el mayor Desarrollo Humano. Sin embargo, hay valores intermedios que permiten la clasificación de los países según grados de desarrollo. Así, el valor de 0,800 marca el límite entre los países de *alto Desarrollo Humano* (0,800 o más) y los de *Desarrollo Humano medio*, y 0,500 el límite entre estos últimos y los de *Desarrollo Humano bajo* (menos de 0,500). Por lo tanto, los países con *Desarrollo Humano medio* son aquellos cuyo IDH asume valores iguales o superiores a 0,500, pero inferiores a 0,800.

El IDH publicado en el Informe sobre el Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002), se calculó con datos de los países para el año 2000 o los más recientes disponibles. En ese Informe, el valor del IDH para Paraguay era de 0,740, lo cual lo ubicó en la posición 90 entre 173 países, y en el grupo de países de *Desarrollo Humano medio*.

En el cuadro siguiente se muestra el valor del índice para los países del MERCOSUR y el promedio de América Latina y el Caribe.

Como reflejan esos datos, Paraguay ocupa la última posición en Desarrollo Humano entre los países del MERCOSUR y su índice es inferior

CUADRO 1		
ÁREA/PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
MERCOSUR		
Argentina	0,844	34
Brasil	0,757	73
Paraguay	0,740	90
Uruguay	0,831	40
A. Latina y el Caribe	0,767	--

* entre 173 países.
Fuente: (PNUD, 2002).

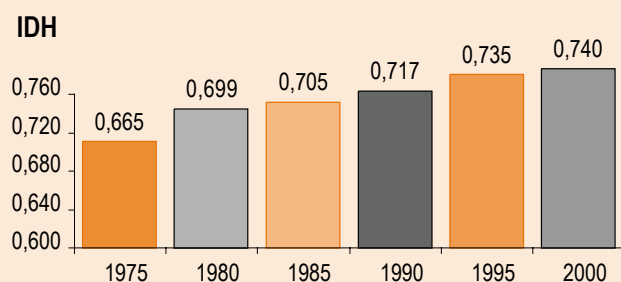
Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano para los países del MERCOSUR y promedio de América Latina y el Caribe.

al promedio latinoamericano, lo que implica una situación de menor desarrollo relativo.

Si bien es cierto que por el año de referencia de los datos, no se está tomando en cuenta la actual crisis que enfrentan los países del MERCOSUR, también es cierto que, con excepción del PIB *per cápita*, las variables que se consideran para el cálculo del IDH tienen un carácter más estable, por lo que no deberían sufrir grandes variaciones ante situaciones coyunturales.

El mismo Informe a nivel mundial para el año 2000 incluye información sobre las tendencias de largo plazo del IDH, específicamente a partir de 1975, con estimaciones para cada 5 años. En el gráfico siguiente se muestra la evolución de ese índice para Paraguay.

GRÁFICO 1



ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO DE PARAGUAY. AÑOS 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000. Fuente: (PNUD, 2002).

Como se aprecia en ese gráfico, Paraguay ha mostrado importantes progresos en materia de desarrollo social a partir de 1975. En ese año, el IDH apenas alcanzaba 0,665, aumentando a 0,699 en 1980. En 1985 vuelve a aumentar, aunque la magnitud del incremento es muy baja. En los dos siguientes para los que se dispone información hay nuevos e importantes aumentos (0,717 en 1990 y 0,735 en 1995), pero luego aumenta poco hacia el año 2000 (0,740), reflejando un nuevo estancamiento en el desarrollo. Es importante señalar que el progreso en los últimos años ha sido mucho más lento en Paraguay que en los países del entorno.

En los capítulos siguientes se hace referencia a la evolución de cada una de las variables

que se utilizan para medir el IDH, lo que permitirá comprender mejor las características de esos cambios. De igual forma, se relacionan cada una de esas variables, de manera independiente, con sus similares para los países del MERCOSUR.

Otro aspecto importante es que al utilizarse promedios nacionales para su estimación, el IDH no refleja las diferencias o desigualdades en las **capacidades** de la población que prevalecen al interior de los países, como por ejemplo las desigualdades por regiones, por sexo, por etnia, etc. Por ese motivo, el PNUD ha propuesto y calculado otras mediciones relacionadas con el Desarrollo Humano, las cuales se consideran a continuación. Además, en los países se ha procedido a realizar estimaciones del IDH para diferentes desagregaciones regionales a nivel nacional, y Paraguay no ha sido la excepción, pues dispone de un IDH a nivel municipal para 1992, el cual se analiza en el capítulo IV de este Informe, junto con otros importantes indicadores a ese nivel.

Otras mediciones relacionadas con el Desarrollo Humano

En el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 1995, el PNUD propone la estimación de un índice que ajusta el progreso medio de los países medido por el IDH, pero reflejando las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos: i) una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer; ii) conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria; y iii) un nivel de vida digno medido por la estimación de ingreso proveniente del trabajo. Este índice es el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG).

En el Anexo 1 se detalla la metodología de estimación del IDG, la cual es muy similar a la del IDH, pero con la diferencia de que penaliza las diferencias entre géneros. De esta manera, en caso de perfecta igualdad entre géneros, el IDG sería igual al IDH, pero conforme se presenten y amplíen las diferencias entre géneros, más se aleja el valor del IDG respecto al IDH.

En el cuadro 2 se muestra el valor del índice y la posición relativa de los países del MERCOSUR, según el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002).

Como se aprecia en esos datos, todos los países muestran desigualdades de género (diferencia entre el IDH -cuadro 1- y el IDG), pero en Paraguay es mayor respecto a sus socios del MERCOSUR.

A partir de 1995 el PNUD calcula otro índice, el Índice de Potenciación de Género (IPG), que se refiere a las **oportunidades** de la mujer más que a su **capacidad**, y refleja las desigualdades de género en tres esferas fundamentales: i) **participación política y poder de adopción de decisiones**, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios; ii) **participación económica y poder de adoptar decisiones**, medidos mediante dos indicadores: participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, y participación porcentual de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos; y iii) **poder sobre los recursos económicos**, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo de mujeres y hombres.

Al igual que en los casos anteriores, en el Anexo 1 se muestra en detalle la metodología de cálculo del índice, que también asume valores entre 0 y 1, correspondiendo este último valor a una mayor potenciación de las mujeres.

En el cuadro 3 se muestra el valor del índice y la posición relativa de los países del MERCOSUR, según el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002).

Uno de los problemas que presenta este índice, para efectos de la comparación internacional, es que muy pocos países disponen de la información necesaria para su cálculo: solamente 66 a nivel mundial. La situación inclusive se refleja en el MERCOSUR, pues solamente hay estimaciones para Paraguay y Uruguay. EL IPG asume un valor de 0,408 para Paraguay, el cual es bajo, como lo demuestra el hecho de que ocupe la posición 59 entre 66 países. Es claro entonces que hay impor-

CUADRO 2

PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
Argentina	0,836	33
Brasil	0,751	64
Paraguay	0,727	75
Uruguay	0,828	37

* entre 146 países con información disponible.
Fuente: (PNUD, 2002).

CUADRO 3

PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
Argentina	n.d.	n.d.
Brasil	n.d.	n.d.
Paraguay	0,408	59
Uruguay	0,519	36

* entre 66 países con información disponible.
Fuente: (PNUD, 2002).

Cuadro 2. Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) para los países del MERCOSUR.

Cuadro 3. Índice de Potenciación de Género (IPG) para los países del MERCOSUR

tantes desigualdades en contra de las mujeres en las esferas de importancia para el índice.

El cuarto índice creado y estimado por el PNUD corresponde al de Índice de Pobreza Humana (IPH) que, a diferencia del IDH que mide **logros o capacidades**, éste mide **privaciones** en los tres aspectos básicos del Desarrollo Humano que refleja el IDH (longevidad, conocimientos y nivel de vida). La privación en el caso de la longevidad está determinada por **la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana**, y se mide por la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en **la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones**, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en **la falta de acceso a suministros económicos generales**, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente.

En este caso, el índice refleja el porcentaje de población con privación, y se obtiene como un promedio ponderado de las diferentes variables consideradas (ver Anexo 1).

En el cuadro 4 se muestra el valor del índice y la posición relativa de los países del MERCOSUR, según el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002).

Cuadro 4. Índice de Pobreza Humana (IPH) para los países del MERCOSUR.

CUADRO 4		
PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
Argentina	n.d.	n.d.
Brasil	12,2	17
Paraguay	10,2	13
Uruguay	3,9	1

* entre 88 países con información disponible.
Fuente: (PNUD, 2002).

Al igual que con el índice anterior, hay un problema de disponibilidad de información para los países, de manera que solamente fue posible el cálculo del IPH para 88 países a nivel mundial. En el MERCOSUR, no se realizó la estimación para Argentina. Como lo reflejan los resultados de ese cuadro, la situación de Paraguay en esta materia puede considerarse satisfactoria pues ocupa la posición 13 entre 88 países. Hasta hace 2 años Paraguay ocupaba la posición 23, la cual seguía siendo "buena", y es la ubicación que en realidad, concuerda con los otros resultados sobre capacidades que se muestran en el capítulo siguiente.



Capítulo

2



Balance del Desarrollo Humano en Paraguay a partir de las capacidades básicas de los paraguayos y las paraguayas

El concepto de Desarrollo Humano que se utiliza en el presente Informe está centrado en las personas: el desarrollo **de** las personas, **por** las personas y **para** las personas.

Desarrollo de las personas: cada sociedad debe invertir en la educación, la salud, la nutrición y el bienestar social de sus miembros, para que éstos puedan desempeñarse a cabalidad en la vida económica, política y social del país. Si se acentúa el énfasis en el mercado y en el progreso tecnológico, el desarrollo de las personas aportará una contribución cada vez más importante al éxito económico (PNUD, 1991).

Desarrollo por las personas: a través de las estructuras apropiadas para la toma de decisiones, las personas deben participar plenamente en la planificación y aplicación de las estrategias de desarrollo. Estas estrategias deben ofrecer suficientes oportunidades para el crecimiento del ingreso y del empleo, con el fin de permitir el uso adecuado de las capacidades humanas y la plena expresión de la creatividad de hombres y mujeres (PNUD, 1991).

Desarrollo para las personas: el desarrollo debe satisfacer las necesidades de cada cual y ofrecer oportunidades para todos. Sólo entonces el desarrollo estará verdaderamente orientado hacia el ser humano. Para ello, el desarrollo también debe incluir el establecimiento de redes esenciales de seguridad social (PNUD, 1991).

No obstante, de la amplitud del concepto de Desarrollo Humano y de las **capacidades** humanas, es posible identificar un conjunto de **capacidades** sin las cuales no es posible asegurar una vida digna, y que son esenciales para poder alcanzar otras. Estas **capacidades** deben constituir las metas básicas de una sociedad, y debe garantizarse la generación de los **medios** necesarios para conseguirlas. Para efectos del presente Informe sobre el Desarrollo Humano en Paraguay, se toman como básicas las siguientes **capacidades**:

- **Capacidad para alcanzar un nivel de vida digno:** una vida productiva proporciona a las personas los medios para comprar bienes y servicios y les permite incorporarse a la vida social con dignidad y autoestima.
- **Capacidad para adquirir conocimientos:** permite a las personas tener una vida creativa e innovadora, ser capaces de adaptarse a los cambios y de utilizarlos para mejorar su calidad de vida. Leer, escribir, realizar operaciones matemáticas básicas y tener entrenamiento para el trabajo son fundamentales para el logro de una vida productiva y plena y para participar activamente en las decisiones familiares, sociales y políticas.
- **Capacidad para tener una vida larga y saludable:** la posibilidad de tener una vida larga y saludable permite a los seres humanos proyectarse en el futuro, tener planes, ser creativos y productivos.

La posibilidad de tener una vida larga y saludable permite a los seres humanos proyectarse en el futuro, tener planes, ser creativos y productivos.

- **Capacidad de las generaciones presentes y futuras para disfrutar un medio ambiente saludable y productivo:** la expansión de las **capacidades** actuales y futuras de la población para ser productivos y tener una vida larga y saludable depende en gran medida de la conservación de los recursos renovables, de evitar las diversas formas de contaminación y de proteger adecuadamente el medio ambiente.
- **Capacidad para ejercer una ciudadanía plena:** esta **capacidad** incluye el **acceso a la justicia**. El Estado de Derecho debe garantizar las libertades individuales, pero también proteger los derechos de las personas y velar por el cumplimiento de sus obligaciones. Incluye también la **participación política y social**, pues además de generar la posibilidad de que las personas expresen y defiendan sus demandas sociales, políticas y económicas, la participación es esencial para la construcción social de las necesidades (Sen, 2000). Finalmente incluye la **gestión pública**, en el sentido de que el buen funcionamiento del Estado permite una adecuada provisión de los bienes públicos: educación y salud básicas, defensa y seguridad, justicia, entre otros, necesarios para que las personas puedan ejercer sus derechos y obligaciones con igualdad de oportunidades y resultados.

En este capítulo se realiza un balance del Desarrollo Humano en Paraguay a partir de esas **capacidades**, para lo cual deben tomarse en cuenta tres aspectos importantes.

En primer lugar, que aunque todas las **capacidades** se interrelacionan, pues el proceso de Desarrollo Humano debe ser visto globalmente en el sentido de ampliar **todas** las **capacidades** de las personas, en el presente Informe cada una de ellas se considera de manera independiente, para facilitar su análisis.

En segundo lugar, como ya se ha señalado, si bien la expansión de las **capacidades** de la gente es lo que define el proceso de desarrollo, las **capacidades** de la gente no pueden ser observadas directamente, como sí puede

hacerse con los **logros** de las personas y los **medios** con que cuentan las mismas. Por lo tanto, la evaluación del proceso de Desarrollo Humano se infiere a partir de la observación de los **logros** y los **medios** de la gente, en este caso, de los paraguayos y las paraguayas. Eso obliga también a considerar, en algunos casos, una perspectiva de largo plazo.

En tercer lugar, que los **medios** para alcanzar **logros** y **capacidades** varían según el sexo, la edad, la etnia, la región geográfica, la cultura, etc., motivo por el cual las características particulares de la población son tomadas en cuenta en este Informe, y se desagrega el análisis de las **capacidades**, en tanto sea posible, por área (urbana/rural), sexo, región, etnia y nivel de ingreso.

2 1

CAPACIDAD PARA ALCANZAR UN NIVEL DE VIDA DIGNO

Una vida productiva proporciona a las personas los medios para comprar bienes y servicios y les permite incorporarse a la vida social con dignidad y autoestima.

Varias dimensiones son importantes cuando se analiza esta **capacidad**: por una parte el PIB *per cápita* refleja la cantidad de bienes y servicios producidos para satisfacer necesidades y es el resultado directo de la participación de las personas en el proceso productivo. Sin embargo, no todos los bienes y servicios producidos se distribuyen igual entre la población. Por eso el tema de la desigualdad es relevante. El mercado de trabajo es una institución clave dentro del proceso productivo, por lo que también es estudiado. Por último, los ingresos que reciben las familias tanto por su participación directa en el proceso productivo como de otras fuentes (transferencias, etc.), deben ser suficientes para que las familias logren niveles de consumo por encima de los niveles considerados como mínimos o de subsistencia.

Vale destacar que otras dimensiones son importantes cuando se estudia esta **capacidad**, pero no son consideradas explícitamente en este Informe, como el acceso a la tierra y

al capital físico, el crédito, la infraestructura física y otros.

PIB per cápita: aumento en el largo plazo, retroceso reciente

Cuando se analiza la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, o sea, la producción nacional dividida entre la población total del país, Paraguay muestra mejorías en el largo plazo pero problemas en los últimos años, como se refleja en el gráfico 2

En el largo plazo, la economía paraguaya creció de manera importante en algunos períodos y como resultado, la cantidad de bienes y servicios por habitante (PIB *per cápita*) prácticamente se duplicó entre 1962 y 2000. Altas tasas de crecimiento anual de este indicador desde la década de los años setenta hasta inicios de los ochenta se dieron como resultado de la construcción de la represa de Itaipú y de la expansión de la frontera agrícola, principalmente. El nivel del PIB *per cápita* en términos reales (a precios constantes del año 1982) pasó de Gs. 219.809 a inicios de la década de los años noventa, a un máximo de Gs. 225.207 a finales de 1996, cayendo luego hasta Gs. 204.935 en el 2000. Para el año 2001 este indicador creció apenas 0,2% en el último año, ubicándose en Gs. 205.385.

En los últimos años, Paraguay está viviendo un proceso sistemático de disminución de la tasa de crecimiento económico (PIB total), pasando de un promedio de 2,9% en el primer quinquenio de los años noventa (1990-1995), a 1,7% en los años siguientes (1996-2001). Varios aspectos explican esta reciente situación, los cuales serán tratados en el próximo capítulo.

Considerando el entorno regional, el crecimiento del PIB

PAÍS	1975-2000	1990-2000
Argentina	0,4	3,0
Bolivia	-0,5	1,6
Brasil	0,8	1,5
Chile	4,1	5,2
Paraguay	0,7	-0,4
Uruguay	1,4	2,6

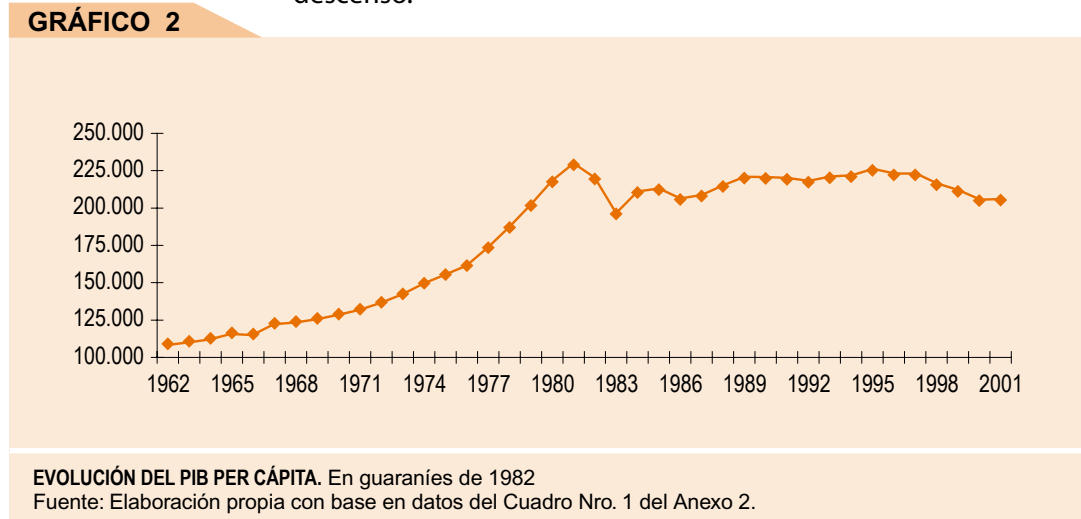
Fuente: (PNUD, 2002).

Cuadro 5. Tasas de crecimiento anual del PIB per cápita en la región. En porcentajes.

per cápita de Paraguay muestra un comportamiento diferente al de los demás países. En efecto, como se refleja en el cuadro 5, mientras los cinco países seleccionados tuvieron crecimientos del PIB *per cápita* superiores en el período 1990-2000 frente al lapso comprendido entre 1975-2000, Paraguay empeoró su situación teniendo en cuenta que sus tasas de crecimiento promedio anual no sólo son menores, sino que además, negativas.

Aumenta levemente la participación en el mercado de trabajo...

A pesar del aumento en la población y de algunos cambios demográficos, la participación en el mercado de trabajo de la población de 12 años y más se mantuvo estable, en alrededor del 51% por un largo período, verificando un aumento relativamente importante en la última década. Llama la atención el hecho de que en menos de 10 años la participación de las mujeres se haya incrementado al doble, mientras que la de los hombres tendió a un descenso.



La ciudad más limpia

ATYRA: Una verdadera revolución cultural.

“Todos juntos y sin importar el color”. Puede parecer una consigna contra la discriminación racial. Pero en realidad es uno de los pilares, quizás el más fuerte, que ayudó a tener lo que hoy es un orgullo en Paraguay: Atyra, la ciudad más limpia del país y la octava en todo el mundo.

¿Cuál es la clave de este éxito? *“Aquí, lo importante ha sido crear conciencia y trabajar sin esperar que otros nos ayuden y sin importar de qué color partidario era cada uno. Esta es una verdadera revolución cultural protagonizada por la misma gente que se dio cuenta de que la política, el sectarismo no conduce a nada, y la solidaridad lo puede todo”*, explica **Don Feliciano Martínez**, el intendente que es señalado como el “papá” de este logro comunitario iniciado durante su administración que fue de 1991 a 1996.



Sus palabras no son mera retórica. La experiencia de autogestión para lograr un municipio saludable nació en una pequeña compañía marginal de Atyrá –llamada Monte Alto– donde el 90 % de los pobladores eran del partido Liberal, opositor al del ex intendente Martínez. Las veinte familias vivían allí, en la ladera de un cerro, aisladas por la falta de caminos. No había luz eléctrica ni agua corriente, tampoco escuelas. Una asamblea pública fue el punto de partida a lo que siguió un trabajo sostenido para la construcción de un camino vecinal y otras obras. *“Ellos llevaban sufriendo esa marginación durante décadas. Pero comprendieron que sólo ellos mismos podían ayudarse. Yo los acompañé y durante un año y medio trabajaron para hacer el camino y empedrarlo. Los adultos sacaban las piedras del cerro y las rompían, los niños y las mujeres las llevaban hasta el camino”*, recuerda Don Feliciano.

“Nunca miramos de qué partido era el intendente. Y como él se interesó por nosotros, también vimos que trabajando entre todos podíamos mejorar nuestra situación. Hoy tenemos una escuela, una plaza, agua potable que se distribuye por red a las veintidós casas de la compañía, cancha de fútbol y luz eléctrica”, nos cuenta **Don Toti Guzmán**. El tiene 50 años y nació allí. *“Hay como 200 personas viviendo aquí. Yo recuerdo que cuando era chico, los jóvenes se iban porque no había futuro. Hoy es distinto”*, reflexiona.



La inauguración de aquella obra en Monte Alto fue el “muestrario” para los demás pobladores de Atyra. La autogestión daba sus frutos para mejorar la calidad de vida. Audiencias públicas, trabajo comunitario en los que se involucraron directamente las autoridades, campañas de concientización en las escuelas y barrios, fueron parte de la rutina de la ciudad. Llegar hoy a Atyra ofrece hoy al visitante la sensación de entrar a un mundo distinto. Calles limpias, veredas hermoseadas por los propios vecinos, carteles por todo el camino que ayudan a reflexionar sobre la ventaja de tener un ambiente saludable. Incluso las campañas políticas son distintas en Atyra. Mientras el país se inunda de afiches, carteles y pasacalles, y la polución sonora y visual invade y atosiga, esta ciudad del Departamento de la Cordillera mantiene su lozanía. *“El candidato que ensucia las calles con afiches o pintatas sabe que no va a tener votos”*, comenta un poblador. Y para ello no hace falta un pacto explícito. El compromiso data de esa conciencia generada en la misma población desde hace una década.

“Hicimos lo más importante: trabajar por la conciencia de la gente”, sostiene Don Feliciano. En las escuelas, los maestros aprendieron que si ellos no cambiaban antes, en balde iban a enseñar a los alumnos a cuidar el ambiente. *“Atyra era una ciudad marginal; había vacas sueltas por las calles. De 600 casas que había*



en 1991, 512 tiraban aguas servidas a la calle.” recuerda el ex intendente.

Para él, es posible resumir en dos palabras la clave del éxito: autogestión y conciencia. La experiencia muestra un elemento más que no pasa desapercibido: la realidad de un logro conseguido gracias a haber superado las mezquindades aprisionantes del sectarismo político partidario.



“... la dinámica política en Atyra no se rige por término general por la lógica de la confrontación y el antagonismo político, que impregna el conjunto de la vida política nacional y subnacional paraguaya. Aunque las contiendas electorales son reñidas como en el resto de las municipalidades, tras ellas, parece haberse articulado una vía para la generación de espacios de cooperación política entre distintos colores, donde la preocupación por el bienestar común parece haber ganado terreno a las disputas y contiendas “inter” e “intra” partidarias en la agenda de los actores políticos”

(Costafreda, Andrea. “Atyra: La ciudad más limpia de Paraguay”. 2002)



Cuadro 6. Tasas de participación de la población de 12 años y más. En porcentajes

CUADRO 6					
Años	1962	1972	1982	1992	2000/01
Tasa de participación1/	52,5	50,3	51,5	51,0	61,2
Hombres	84,8	81,0	83,0	78,4	76,7
Mujeres	22,9	21,1	20,3	23,8	46,3

1/ Población activa (ocupada y desempleada) respecto a la población de 12 años y más.
Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGEEC.

...también aumentan el desempleo y los subempleos

El nivel de desempleo se ve afectado por la situación económica más reciente, de manera que en el contexto de recesión económica que vive el país desde 1997, no debe llamar la atención su aumento. Según la Encuesta Integrada de Hogares de 1997/98, la tasa de desempleo abierto a nivel nacional era de 5,4%, pasando a 6,8% en 1999 y a 7,6% en 2000/01. El desempleo abierto afecta más a las mujeres y es mayor entre la población residente en área urbana que entre la rural.

Si al desempleo abierto se añade el desempleo oculto, para 2000/01 la tasa asciende a 15,9%. La situación empeora aún más si se considera que una parte importante de la población que trabaja lo hace en condiciones inadecuadas. En efecto, en ese mismo período el 21,6% de las personas trabajó menos de 30 horas semanales queriendo trabajar más tiempo (subempleo visible) o trabajando las horas requeridas ganó menos del salario mínimo vigente (subempleo invisible).

Las mujeres son, en términos relativos, quienes se encuentran en peores condiciones laborales, ya que sus tasas de desempleo y subocupación son mayores que las de los

hombres. Esta situación se acentúa en el sector rural donde la falta de trabajo es proporcionalmente casi tres veces mayor para las mujeres que para los hombres. El subempleo invisible constituye una excepción.

Los datos de las Encuestas de Hogares para los últimos 6 años señalan que, por ejemplo, en el Área Metropolitana de Asunción se han generado cerca de 8.000 puestos de trabajo al año, mientras que el crecimiento de la Población Económicamente Activa ha sido de más de 16.000 en promedio por año (Robles, 2002). Por lo tanto, el crecimiento absoluto de las personas de 10 años y más de edad que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles para incorporarse a dicha producción es substancialmente mayor al crecimiento absoluto de la oferta efectiva de puestos de trabajo en una de las regiones más dinámicas de la economía paraguaya.

Al análisis del crecimiento interno de la PEA, debe considerarse el eventual retorno de los paraguayos de la Argentina, debido a la situación económica de aquel país en los últimos años. Para el año 1999 se estimaba que aproximadamente 366.500 paraguayos se encontraban trabajando en la Argentina, de los cuales más del 45%, antes de migrar a aquél país, se dedicaba al rubro agrícola en el nuestro (Cáceres, 2000). Es de destacar, que en dicho estudio el 80% de los encuestados manifestaba su deseo de regresar a Paraguay.

Se ha reducido la importancia del sector agropecuario

En el proceso económico de largo plazo, el sector agropecuario ha perdido importancia

Cuadro 7. Tasas de desempleo y subempleo según área de residencia y sexo. Período 2000/01. En porcentajes

Clasificación	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de subutilización total	37,5	31,0	47,4	41,0	36,8	45,9	33,1	25,2	49,2
Tasa desempleo total	15,9	12,1	21,6	17,7	15,9	19,9	13,6	8,2	23,9
Desempleo abierto	7,6	6,8	8,9	10,3	10,0	10,7	4,1	3,5	5,5
Desempleo oculto	8,3	5,3	12,7	7,4	5,9	9,2	9,5	4,7	18,4
Tasa subempleo total	21,6	18,9	25,8	23,3	20,9	26,0	19,5	17,0	25,3
Subempleo visible	9,0	5,6	14,2	8,2	4,7	12,3	9,9	6,5	17,8
Subempleo invisible	12,6	13,3	11,5	15,1	16,2	13,6	9,6	10,5	7,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DGEEC (2002).

relativa, tanto en la generación de empleo como dentro de la producción nacional, mientras ha ganado importancia relativa el sector servicios, sobre todo como generador de empleo. La industria y las construcciones también han perdido relevancia en los últimos años.

El trabajo dependiente es el más importante

En la actualidad, alrededor del 50% de la población total que trabaja lo hace en relación de dependencia; sin embargo, una parte relativamente importante lo hace por cuenta propia (37,1%). Los trabajadores/as del área rural, las mujeres y los guaraní-parlantes son quienes se dedican más a las actividades por cuenta propia; mientras que el empleo dependiente es mayoritario en área urbana, en los hombres y entre los hispano-parlantes.

Según la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01, las mujeres se encuentran trabajando principalmente en el sector terciario (servicios), mientras que su segunda opción es la agricultura y en tercer lugar está la industria. Ellas trabajan principalmente sin tener una relación de dependencia, es decir, por cuenta propia. Esto podría deberse a la necesidad de combinar sus diferentes roles: el de trabajadora con los de madre y esposa, lo cual es menos difícil teniendo disponibilidad de horario. Sin embargo, a esta ventaja, se le contraponen las desventajas propias de este tipo de labores: la falta de seguridad social,

CUADRO 8					
Actividad	1962	1972	1982	1992	2000/01
Estructura empleo ^{1/}	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	n.d.	51,7	46,8	35,4	33,9
Otros bienes ^{2/}	n.d.	18,7	20,5	19,7	16,5
Servicios	n.d.	29,6	32,7	44,9	49,6
Estructura PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	36,0	30,2	25,9	26,3	27,0
Otros bienes ^{2/}	18,8	21,1	23,5	21,6	20,4
Servicios	45,2	48,7	50,6	52,1	52,6

1/ de la población de 12 años y más.
2/ incluye minería, industria manufacturera y construcciones.
Fuente: BCP (1988 y 2002) y DGEEC (1994).

Cuadro 8. Estructura de la ocupación y del PIB. En porcentajes

la vulnerabilidad frente a las inclemencias del tiempo y a la delincuencia en caso de que trabajen en la calle y la irregularidad del ingreso.

La misma situación laboral la tienen los guaraní-parlantes, ya que casi la mitad de ellos también se dedica al trabajo por cuenta propia. Cabe resaltar que la mayor proporción de los mismos vive en el área rural, que según los datos del cuadro anterior, trabajan principalmente en la agricultura. Esto permite deducir que las personas guaraní-parlantes son campesinas cuentapropistas.

La educación tiene una alta rentabilidad

Estudios realizados (Alfonso 2000; Espínola, 2001) comprueban que los beneficios de los años de estudio con relación a sus costos (retorno de la educación) son positivos y relevantes y que por lo tanto se deben impulsar acciones que tiendan a incrementar el nivel de

CUADRO 9									
Categoría ocupacional	Total	Área		Sexo		Idioma principal del hogar			
		Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Guaraní	Guaraní/castellano	Castellano	Otro idioma
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empl. público	6,2	9,5	2,3	4,7	8,7	2,2	9,5	13,8	0,7
Empl. privado	10,5	17,4	2,3	9,8	11,7	2,8	16,2	24,0	6,5
Obrero público	0,9	1,6	0,1	1,1	0,7	0,8	1,5	0,7	0,0
Obrero privado	19,6	21,0	18,0	28,1	6,0	21,1	20,0	15,3	23,4
Empleador/patrón	5,8	7,6	3,6	7,5	3,0	3,7	7,1	8,8	9,2
Por cuenta propia	37,1	27,4	48,6	34,3	41,6	46,1	29,8	22,7	37,8
Fliar. no remun.	12,2	5,0	20,7	13,3	10,3	17,3	5,5	5,3	17,1
Empl. doméstico	7,6	10,4	4,2	1,1	18,1	5,9	10,4	9,4	5,3
No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001.

Cuadro 9. Estructura del empleo por categoría, según área de residencia, sexo e idioma principal del hogar. Periodo 2000/01. En porcentajes

Cuadro 10. Nivel educativo de la población ocupada según área de residencia. En porcentajes

CUADRO 10			
Nivel educativo	Total	Urbano	Rural
Total	100,0	100,0	100,0
Sin instrucción	4,3	2,0	7,1
Primario	55,8	39,9	74,8
Secundario	28,7	40,1	15,1
Terciario	11,0	17,7	3,0
n.d.	0,2	0,4	0,0

Fuente: DGEEC (2002).

formación de la población. Es más, una característica de dichos retornos es que son crecientes con el avance del nivel de formación alcanzado, lo que significa que mayores años de estudios tienen como recompensa un incremento de la rentabilidad.

Al respecto, Alfonso (2000: 45) señala que el ingreso promedio por hora generado por la actividad principal aumenta alrededor de 6% por cada año de estudio primario, 9% por cada año de estudios secundarios y 12% por cada año de estudios universitarios. Esta constatación es más que suficiente para impulsar políticas públicas que brinden un contexto favorable para asistir a instituciones educativas formales y no formales si es que se desea mejorar la calidad de vida de los paraguayos y paraguayas. También podrían establecerse incentivos que ofrezcan atractivos específicos para los sectores de la población en los que los retornos sean menores. Por ejemplo, el retorno promedio de la educación es menor en el sector rural que en el urbano (Alfonso, 2000:37), situación relacionada con la existencia de mayores y mejor remuneradas oportunidades laborales en las ciudades con relación al campo.

Cuadro 11. Ingreso promedio mensual de los hogares y las personas según área de residencia. Guaraníes de 1982 por mes y porcentajes.

CUADRO 11				
	1995	1997/98	1999	2000/01
Ingreso promedio hogar (Gs. De 1982)	90.570	87.557	83.638	87.892
Área urbana	128.425	120.044	109.002	117.269
Área rural	45.983	44.671	50.067	49.465
Ingreso per cápita (Gs. de 1982)	19.248	18.493	17.965	18.751
Área urbana	28.865	26.843	24.759	26.269
Área rural	9.182	8.791	10.030	9.934
Relación urbano/rural				
Hogares	2,8	2,7	2,2	2,4
Personas	3,1	3,1	2,5	2,6

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares realizadas por la DGEEC y deflactado por el IPC.

Escasa dotación de capital humano

El cambio de la estructura productiva del país ha sido el de una economía eminentemente rural a una urbana, en donde las características productivas han evolucionado desde una principalmente agrícola a una de servicios y comercial. No se ha consolidado una estructura productiva que privilegie la producción de bienes y servicios en organizaciones económicas que demandan mano de obra altamente calificada.

En el caso de la producción agrícola, los productos que incrementan su participación relativa (soja, principalmente) precisan de mano de obra calificada pero debido a que son intensivos en capital, los efectos en el mercado laboral han sido pequeños, por lo que la mano de obra ocupada en el sector se mantiene en los otros rubros que responden a una explotación minifundaria y poco demandante de conocimientos tecnológicos debido a la pequeñez de la escala de producción.

El perfil educativo de la población ocupada muestra que más de la mitad de la misma (55,8%) tiene sólo educación primaria, cifra que se eleva en el sector rural, donde casi el 75% se encuentra en dicha situación. Menos de un tercio de la población ocupada cuenta con educación secundaria.

Elevada brecha entre los ingresos urbanos y rurales

Los ingresos promedio de los hogares urbanos son mayores que los rurales, situación que se explica, principalmente, por las características laborales de los ocupados en cada una de ellas (rama, categoría, educación, etc.). En el cuadro 11 se muestra la evolución de los ingresos promedio por persona y por hogar en las áreas urbana y rural. Como se aprecia en el mismo, en 1995 el ingreso promedio mensual de los hogares urbanos fue de Gs. 128.425, mientras que el de los hogares rurales de Gs. 45.983. O sea, que el promedio urbano fue 2,8 veces más del rural. Algo similar ocurre con el ingreso *per cápita*, o sea, el ingreso de los hogares dividido entre el número de personas en el hogar, pues el ingreso *per cápita* urbano fue 3,1 veces mayor

al rural. Para el año 2001, la diferencia entre ingresos urbanos y rurales sigue siendo alta, aunque se presenta una leve disminución respecto a los años anteriores.

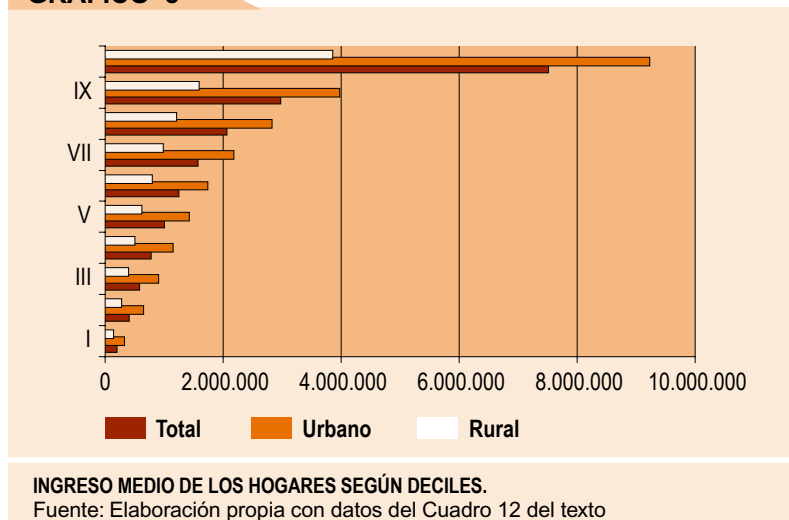
Se puede observar en el cuadro que tanto el ingreso promedio del hogar como el ingreso per cápita en el ámbito nacional han sufrido una disminución real entre 1995 y 2000/2001, aunque si se desagrega por área de residencia, se puede ver que esto ocurrió en el sector urbano, mientras que en el rural aumentó con respecto a 1995 pero disminuyó con respecto a 1999.

Se incrementa la desigualdad...

La situación económica reciente ha generado un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias, o sea, que se ha ampliado la brecha entre los ingresos percibidos por las familias de menores ingresos y las más ricas.

El siguiente cuadro muestra la distribución relativa del ingreso en el nivel nacional y las diferencias entre las áreas urbana y rural. En cada caso las familias han sido ordenadas en grupos iguales al 10% del total de familias, denominados deciles, según su ingreso. De esta forma, los hogares del primer decil corresponden al 10% de los que tienen menor ingreso familiar, y los del décimo decil a los de mayor ingreso. Obsérvese que a nivel nacional, las familias del decil más bajo (I), es decir el 10% de las relativamente más

GRÁFICO 3



Pobres (por tener un menor ingreso), tuvieron un ingreso promedio de Gs. 182.680, mientras que para las del decil más alto (o sea, las relativamente más ricas por tener un mayor ingreso) fue de Gs. 7.497.543; o sea, que el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras.

Hay otras diferencias importantes que surgen del análisis de esos datos, como por ejemplo, que el ingreso promedio de las familias del decil más rico de área rural (X decil), apenas es igual al de las familias del IX decil urbano, poniendo en evidencia como las familias más ricas del país residen en las áreas urbanas.

Cuando se considera la participación de los ingresos familiares dentro del ingreso total, puede observarse que a nivel nacional, las

CUADRO 12

Familias	Ingreso promedio de los hogares (guaraníes por mes)			Participación relativa dentro del ingreso nacional		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Todas las familias	1.820.173	2.428.518	1.024.379	100,0%	100,0%	100,0%
I decil	182.680	314.608	129.144	1,0%	1,3%	1,3%
II decil	392.759	635.763	267.207	2,1%	2,6%	2,6%
III decil	563.839	888.843	381.320	3,1%	3,7%	3,7%
IV decil	769.029	1.135.969	489.379	4,2%	4,7%	4,6%
V decil	986.634	1.409.223	605.348	5,4%	5,8%	6,1%
VI decil	1.231.242	1.730.368	782.685	6,8%	7,1%	7,7%
VII decil	1.562.573	2.169.773	965.848	8,6%	8,9%	9,4%
VIII decil	2.048.878	2.809.481	1.193.300	11,3%	11,6%	11,5%
IX decil	2.958.202	3.958.968	1.574.657	16,3%	16,3%	15,5%
X decil	7.497.543	9.219.159	3.843.961	41,2%	38,0%	37,5%

* Ordenadas de menor a mayor de acuerdo al ingreso familiar.

Obs.: Los ingresos fueron deflactados regional y geográficamente por el IPC y los deciles separados para cada área.

Fuente: Elaboración propia con base en EIH 2000/01.

Cuadro 12. Ingreso mensual y participación relativa de las familias en el ingreso total
Período 2000/2001

Cuadro 13. Coeficientes de Gini por área

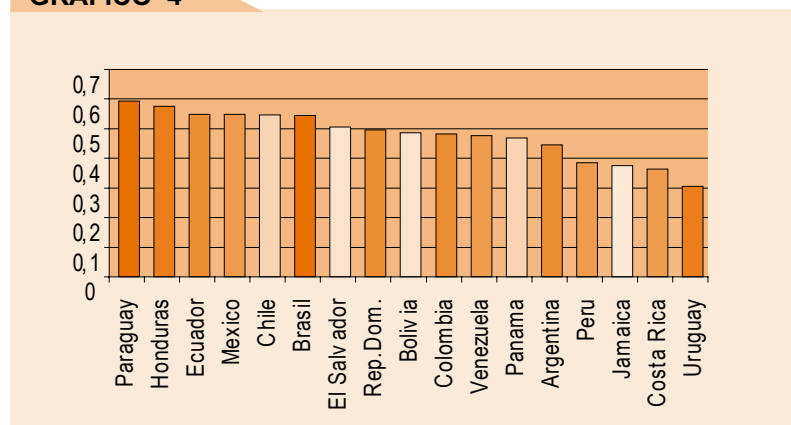
CUADRO 13			
Períodos	Total	Urbano	Rural
1997/98	0,530	0,479	0,534
1999	0,529	0,470	0,567
2000/01	0,533	0,489	0,536

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares de la DGEEC

familias del decil más bajo (I), reciben sólo el 1,0% de los ingresos totales (ingreso nacional), mientras que las del decil más alto se apropian del 38,0%. El coeficiente de Gini es uno de los indicadores utilizados para medir la desigualdad, pues resume las diferencias en este sentido. Su valor es igual a cero cuando se alcanza el máximo nivel de igualdad posible, es decir, en el caso de que todas las familias tuvieran el mismo ingreso. Valores superiores a cero (pero inferiores a uno, que es el máximo), reflejan mayores niveles de desigualdad, o sea, la concentración del ingreso nacional entre cada vez menos familias.

La falta de encuestas que abarcaran el sector rural antes de 1992 complica la posibilidad de conocer las tendencias de las últimas décadas, aunque sí es posible realizar esta tarea para los años noventa. El cuadro 13 muestra el aumento de la desigualdad en los últimos años. En el área rural se verifica un incremento de la desigualdad, aunque en el último período analizado habría disminuido la misma. Cabe señalar que el valor del índice cambia según la fórmula y los datos utilizados, por lo que puede haber diferencias con cálculos realizados por otras fuentes.

GRÁFICO 4



COEFICIENTES DE GINI DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro Nro. 14 del Anexo 2.

Comparativamente, Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. El gráfico 4 muestra esto de manera muy clara. Uruguay es el país con menor desigualdad.

Pero además, aumenta la pobreza

Uno de los resultados más graves de la actual situación económica es el aumento en la incidencia de la pobreza, es decir, en el porcentaje de población que no alcanza niveles de consumo suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Los datos muestran esta situación en los últimos 7 años. En el área urbana, donde había habido una tendencia favorable en este sentido entre 1994 y 1996, a partir de 1997 se incrementa el número de pobres, llegando en 2000/01 a superar el nivel de 1994. La incidencia de la pobreza es bastante mayor en el sector rural: más del 41% de su población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. La información proveniente de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01 estaría indicando un leve mejoramiento en este sector, ya que el año anterior (1999) dicha proporción llegaba al 42%.

En términos absolutos, se estiman actualmente unos 1.900.000 pobres en el país, de los cuales casi 900.000 son pobres extremos, es decir sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos, lo cual indica que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades alimenticias. Esto constituye un obstáculo fundamental para el aumento de las capacidades humanas. El estado nutricional de las personas afecta a las posibilidades de aprender, de tomar decisiones racionales, de defenderse ante violaciones a su seguridad, de procurarse salud, de ser productivo en el trabajo, en general de tener una vida con perspectiva de futuro.

Balance general

La capacidad para alcanzar un nivel de vida digno, es decir, para contar con el ingreso y los bienes y servicios necesarios para incorporarse plenamente a la sociedad se deteriora paulatinamente. El incremento del pro-

ducto, que había sido importante en quinquenios anteriores, inicia en los dos últimos una larga etapa recesiva que junto con las altas tasas de fecundidad, dan como resultado final una disminución del PIB per cápita.

Coincidentemente con el mal desempeño económico se produce un incremento de las tasas de participación laboral, especialmente para el caso de las mujeres quienes casi duplicaron su peso en las estadísticas respectivas. Este incremento de la PEA mayor de 12 años no va acompañado por la suficiente creación de nuevas oportunidades, lo que genera un contingente cada vez mayor de desempleados y de pobres.

Los bajos niveles educativos de la mano de obra, las inadecuadas formas de inserción laboral y el desempleo, afectan en forma directa la capacidad de las personas de contar con los medios necesarios para satisfacer sus necesidades, lo que también influye en sus posibilidades de participar libremente en actividades sociales, gremiales, políticas y de ejercer sus deberes y derechos fundamentales. Sumando a lo anterior, una importante desigualdad en la distribución del ingreso tiene como resultado una elevada incidencia de la pobreza. Desde esta perspectiva, si el objetivo es ampliar las opciones de las personas es fundamental crear las condiciones adecuadas para lograr un rápido incremento de la dotación de capital humano y de las posibilidades laborales.

2 2

CAPACIDAD PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS

La educación, así como las demás **capacidades** aquí consideradas, tiene un valor intrínseco para el Desarrollo Humano, es decir, es un fin en sí mismo. Pero también constituye un **medio** por el cual las personas pueden ampliar sus opciones laborales y su productividad e incorporar con mayor facilidad los avances tecnológicos. La educación, igualmente, mejora las condiciones para evaluar opciones y tomar decisiones y para participar en actividades sociales y políticas, y contribuye a desarrollar niveles más altos de autoestima y respeto por sí mismo/a.

CUADRO 14

	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/01
Total país	n.d.	30,3	n.d.	32,1	33,7	33,9
Pobres extremos	n.d.	13,9	n.d.	17,3	15,5	15,6
Pobres no extremos	n.d.	16,4	n.d.	14,8	18,2	18,3
Área urbana						
Pobres extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1
Pobres no extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5
Área rural						
Pobres extremos	n.d.	37,2	n.d.	42,5	42,0	41,2
Pobres no extremos	n.d.	21,4	n.d.	28,9	26,5	25,6
Pobres no extremos	n.d.	15,8	n.d.	13,7	15,4	15,7

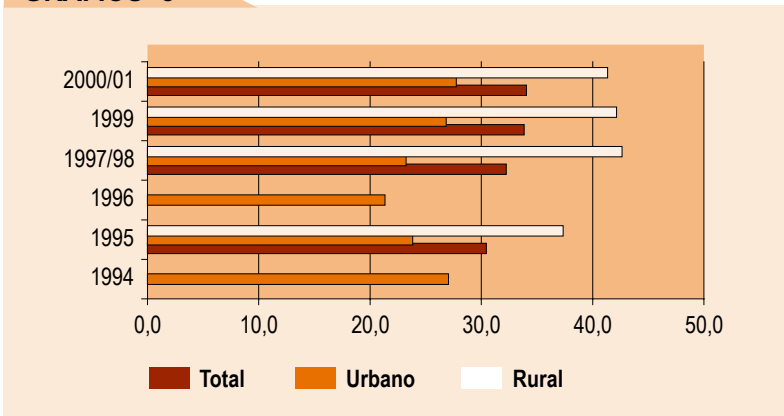
Fuente: <http://dgeec.gov.py/MECOVI/EstadisticasRecientesPobreza.htm>

La educación, de esta manera, constituye uno de los mecanismos fundamentales del Desarrollo Humano. El aumento del nivel educativo de las personas tiene un impacto directo sobre la productividad en el trabajo y la ampliación de las oportunidades de empleo, y por ende, sobre el nivel de ingreso. En este sentido, la CEPAL (1998) señala su influencia en la reducción de los niveles de pobreza extrema: se requieren entre 10 y 11 años de estudio como mínimo para tener buenas posibilidades de lograr condiciones materiales de vida aceptables y, por ende, una alta inmunidad ante el riesgo de caer en la pobreza.

Cuadro 14. Incidencia de la pobreza por área. En porcentajes

Por otro lado, está ampliamente verificada la relación positiva entre la menor tasa de fecundidad y los mejores niveles de salud con la mayor educación. Un ambiente familiar inadecuado contribuye a una fecundidad mayor que la deseada, a la desnutrición infantil y a la ineficacia de las políticas de salud en

GRÁFICO 5



EVOLUCIÓN DE LA POBREZA TOTAL POR ÁREA.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro anterior.

lo referente a medidas de prevención. Igualmente, las posibilidades de articular y procesar demandas, de participar activamente en la vida social y política, de resolver conflictos de manera consensuada y de ejercer los derechos y obligaciones y, en general, la calidad de la democracia se encuentran directamente relacionadas con la educación de la ciudadanía.

Se ha reducido el analfabetismo, pero sigue siendo alto

La existencia en una sociedad de personas carentes de una competencia básica como es la lecto-escritura, implica un importante déficit en materia de Desarrollo Humano. Una persona que no sabe leer ni escribir tampoco es capaz de utilizar óptimamente nueva información, de realizar los cálculos necesarios para evaluar opciones económico-financieras, de capacitarse laboralmente, de elegir entre diferentes posturas político-ideológicas, entre otras actividades fundamentales para el bienestar personal.

Con una perspectiva de largo plazo, uno de los logros más significativos de la sociedad paraguaya es la reducción del analfabetismo, especialmente entre las mujeres y en el área rural. En el cuadro siguiente se refleja la evolución del indicador en la población de 15 años y más.

Sin embargo, en los últimos años se ha dado un estancamiento. En 1992 la tasa de analfabetismo era de 9,7%, reduciéndose apenas a 8,4% según la Encuesta Integrada de Hogares

2000/01. Además, hay fuertes desigualdades por área y por sexo: la tasa en el área rural se eleva a casi el 13% frente a sólo el 5,1% de la urbana, y cuando se desagrega por sexo hay más mujeres analfabetas que hombres, sobre todo en el área rural. Así, en el Paraguay existen más de 302.000 personas jóvenes y adultas de 15 años o más que no saben leer ni escribir.

El nivel de ingreso se convierte en un determinante importante ya que la tasa de analfabetismo entre el 20% de la población más rica es de 2,5%, mientras que esta cifra aumenta al 15,6% en el grupo del 20% más pobre. En este grupo además, se acentúan las diferencias de género ya que el analfabetismo femenino llega al 19,0% frente al 12,5% de los hombres (Robles, 2001). A medida que aumenta el nivel de ingreso esta diferencia disminuye hasta desaparecer totalmente en el grupo de más altos ingresos, en que la tasa de analfabetismo es la misma para ambos sexos. Asimismo los guaraní-parlantes presentan una importante diferencia con respecto a los hispano-parlantes: mientras entre los primeros el 13,4% es analfabeta, sólo el 1,4% lo es en el caso de los segundos (EIH, 2000/2001).

Respecto a los socios del MERCOSUR, la tasa de analfabetismo de Paraguay es mayor que la de Uruguay y Argentina (2,3% y 3,2% respectivamente según PNUD, 2002), pero inferior a la de Brasil (14,8% según la misma fuente).

Crece la cobertura del sistema educativo...

Además de la reducción en el analfabetismo, otro logro importante del sistema educativo paraguayo es el aumento en la cobertura, por lo menos en lo referente a la educación primaria. Este aumento en la cobertura se explica tanto por aumentos en la oferta, como en la demanda educativa.

En el cuadro 16 se muestra la evolución de la tasa de asistencia escolar de la población de 7 a 14 años. Para el período 2000/01 la tasa de asistencia escolar de las mujeres (93,4%) es levemente superior a la de los hombres (92,6%).

Cuadro 15. Evolución de las tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más, según sexo y área de residencia. En porcentajes

CUADRO 15						
Área de residencia y sexo	1950	1962	1972	1982	1992	2000/01
Total	34,2	25,6	20,0	22,8	9,7	8,4
Hombres	24,5	19,0	15,2	20,0	8,3	6,9
Mujeres	42,8	31,5	24,8	25,5	11,8	9,8
Urbana	n.d.	14,4	11,7	13,2	5,8	5,1
Hombres	n.d.	9,2	7,7	10,6	n.d.	3,7
Mujeres	n.d.	18,6	15,0	15,5	n.d.	6,3
Rural	n.d.	32,5	26,2	31,3	14,4	12,9
Hombres	n.d.	24,7	20,0	27,7	n.d.	10,7
Mujeres	n.d.	40,0	32,5	35,2	n.d.	15,4

Fuente: Para los años 1950-1992 DGEEC (1994) y para el período 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Hay cambios importantes en la cobertura educativa en el nivel inicial y en el 1er. y 2do. ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB). La educación inicial o preescolar, a partir de las reformas introducidas en el sistema educativo en la última década, se ha ampliado paulatinamente hasta llegar a una tasa neta de escolarización del 64%. Esto significa que más de la mitad de los niños que cuentan con 5 años se encuentran matriculados en dicho nivel. De todos modos es necesario fortalecer este nivel para llegar a una cobertura total, ya que el rendimiento en los primeros grados, especialmente en el primero, se relaciona en forma positiva con el hecho de haber realizado el preescolar.

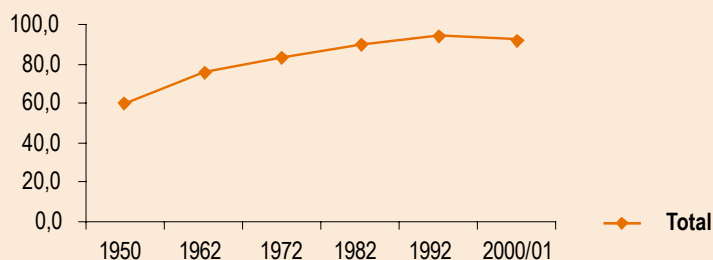
La cobertura del 1er. y 2do. ciclo de la Educación Escolar Básica es aún mayor, llegando al 90%. Esto significa que gran parte de los niños/as de entre 6 y 11 años se encuentran matriculados. La situación, sin embargo, deja de ser alentadora en el 3er. ciclo de la Educación Escolar Básica y en la Educación Media, ya que las tasas netas de escolarización no superan el 50% en el primer caso y el 31% en el segundo, empeorando aún más en el nivel universitario.

No se observan diferencias importantes entre las áreas urbana y rural en la cobertura de la Educación Escolar Básica, pero sí existe en el caso de la educación preescolar y media, desfavoreciendo a la rural.

No obstante la cobertura de los dos primeros ciclos de la EEB, más de 130.000 niños están fuera de la misma. Esta cifra se duplica para el caso de la Educación Media (EIH, 2000/2001).

La importancia de la Educación Media radica en que tiene como objetivo que los alumnos y alumnas adquieran los conocimientos y habilidades para que se integren -críticamente- a la vida social y al trabajo productivo. Esto implica que desde la perspectiva del Desarrollo Humano y de la ampliación de las capacidades, las personas deben contar como mínimo con 12 años de escolaridad, los 9 de EEB y los 3 de Educación Media. Actualmente, sólo el 31% de los jóvenes de entre 16 y 18 años se encuentra

GRÁFICO 6



Evolución de las tasas de asistencia escolar de la población en edad escolar (7-14 años). En porcentajes

Fuente: Para los años 1950-1992 DGEEC (1994) y para el período 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

matriculado en este nivel, casi la mitad abandona antes de culminar el ciclo.

Respecto a los países socios del MERCOSUR, Paraguay se encuentra en la peor situación cuando se comparan las tasas brutas de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. Según los datos contenidos en el Informe sobre Desarrollo Humano a nivel mundial de 2002 (PNUD, 2002), mientras que solamente estaba matriculado un 64% de los niños, niñas y jóvenes en Paraguay con edades comprendidas en los rangos de edad considerados para cada nivel, en Uruguay lo estaban un 79%, en Brasil un 80% y en Argentina un 83%.

y el promedio de años de estudio,...

El análisis de los años de estudio promedio da una idea de la capacidad de la población paraguaya para enfrentar los nuevos retos sociales, culturales y económicos. El cuadro 17, además de visualizar ese hecho, da luz acerca de las desigualdades todavía existentes. El promedio nacional no llega a los 7 años, lo que implica que una proporción

CUADRO 16

Nivel	Tasa
Preescolar (5 años)	64
Educación Escolar Básica (6 a 11 años)	90
Educación Escolar Básica (12 a 14 años)	44
Educación Escolar Básica (13 a 15 años)	50
Educación Media (Bachillerato - 16 a 18 años)	31

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2001).

Cuadro 16. Tasas netas de escolarización por nivel. Año 2000. En porcentajes

CUADRO 17

Área de residencia	Sexo			Idioma		
	Total	Hombres	Mujeres	Guaraní/ Castellano	Castellano	Otro
Total	6,6	6,9	6,4	8,7	11,1	4,8
Urbana	8,1	8,5	7,7	8,9	11,4	7,9
Rural	4,7	4,9	4,4	7,9	8,4	4,0

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Cuadro 17. Promedio de años de estudio de la población de 25 años y más por sexo, según área de residencia. Período 2000/01

importante de la población mayor de 25 años apenas culminó la primaria (6 años). Las más desfavorecidas son las mujeres y la población rural. Mientras que en el área rural se llega sólo a 4,7 años, en el área urbana prácticamente se duplica. Por otro lado, las mujeres presentan también menores años de estudio que los hombres. Un hombre del sector urbano tiene el doble de años de estudio que una mujer del sector rural. La desigualdad también se observa según el idioma hablado. Los guaraní-parlantes cuentan con la mitad de años de estudio que los hispano-parlantes.

En la última década los datos estadísticos muestran un leve incremento en los años de estudio promedio de las personas. Al respecto, Robles (2002) muestra que para la PEA mayor de 18 años, los años de estudio promedio eran de 8,9 en el período 1993-1995, mientras que para 1996-2001 éstos se incrementan a 9,3, con una especial ventaja para las mujeres quienes logran igualar a los hombres.

...pero no hay mejorías en la calidad

Los avances logrados en materia de cobertura de la Educación Escolar Básica no fueron acompañados por el mejoramiento de otros indicadores educativos, especialmente los relacionados con la calidad de la educación: rendimiento escolar, deserción, calificación de los docentes y otros.

En el año 2000 sólo el 53% de los niños y niñas matriculados en el 1er. grado tenía 6 años. El 44% ingresa tardíamente, situación que se agudiza de manera particular en el sector urbano, contrariamente a lo que se esperaría, y en las mujeres (MEC, 2000a). El ingreso tardío es un indicador de problemas en la demanda educativa de las familias, ya

que estaría mostrando el desinterés de las mismas por enviar a sus hijos e hijas a la escuela, o bien, la incapacidad económica de financiar la educación. El ingreso tardío, por otro lado, también se constituye en un factor de inequidad teniendo en cuenta que reduce la permanencia de los niños y niñas de escasos recursos porque éstos, además, son los que se retiran antes para incorporarse al mercado laboral.

De cada 10 niños/as que se matricularon en 1er. grado en 1993, poco menos de la mitad logró llegar al 8vo. grado, lo cual indica la escasa capacidad del sistema de retener a los alumnos/as hasta el final del ciclo. Esta situación afecta de manera particular al sector rural; en el año 2000, el 64% de los desertores/as vivía allí.

La deserción y la repitencia de un gran número de niños y niñas amplían la cantidad de años necesarios para culminar los primeros 6 años de la EEB. En lugar de necesitarse dichos 6 años, en promedio se requieren 10, existiendo un desperdicio de 4 años por graduado (MEC, 1999).

En 1999, el 22% de las y los docentes no contaba con formación pedagógica a nivel nacional, situación que se agudiza en el sector rural, donde esta cifra se eleva a casi el 33%.

La mala calidad de la educación se verifica en los resultados de los estudios realizados por el Ministerio de Educación con el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), que tiene como objetivo medir los resultados del aprendizaje en relación con el mínimo de conocimientos básicos y competencias analíticas que se espera haya conseguido el alumno/a.

Los resultados de las calificaciones no son los esperados, ya que si se toma en cuenta el parámetro de 70% establecido por la Reforma Educativa como nivel de rendimiento mínimo de aprobación para la EEB, el porcentaje promedio de respuestas correctas se encuentra por debajo. Con relación a otros países latinoamericanos, Paraguay se encuentra, en promedio, por debajo de la media de los países del MERCOSUR (MEC, 2000a).

Con este instrumento también se puede observar el grado de inequidad del sistema, ya que los mejores logros se encuentran en el sector urbano y en las escuelas privadas. En este último caso, la evidencia indica que el nivel socio-económico tiene impacto sobre el nivel de competencia adquirido. Los niños y niñas de escasos recursos están recibiendo una educación de menor calidad con lo que no tendrían igualdad de oportunidades tanto para acceder a los niveles superiores como para competir en el mercado de trabajo. Las evaluaciones no encontraron diferencias entre hombres y mujeres: tienen similares rendimientos.

Además de la baja calidad de la educación, es necesario hacer hincapié sobre una deficiencia que en términos de las exigencias de integración económica y globalización es fundamental: el acceso y manejo de redes informáticas y medios audiovisuales. La creación y circulación de conocimientos se encuentra actualmente vinculada a la informática y a las telecomunicaciones, por lo cual es casi indispensable contar con la infraestructura física y el capital humano necesario para que los paraguayos y paraguayas no queden al margen de los avances en este sentido. No obstante, teniendo en cuenta las diferencias urbano-rurales y de ingresos, no hay que descuidar la alta probabilidad de ampliar la "brecha digital" ya existente en la actualidad.

En el Informe de Desarrollo Humano 2001 (PNUD, 2001), se incluyó un Índice de Adelanto Tecnológico compuesto por cuatro componentes: creación tecnológica, difusión de innovaciones recientes, difusión de innovaciones anteriores y aptitudes humanas. Su propósito es reflejar el desempeño de los países en cuanto a crear y difundir tecnología y crear una base de aptitudes humanas. Según ese índice, Paraguay se encuentra en el lugar número 52 entre los países llamados "seguidores dinámicos". Esta posición es relativamente ventajosa con respecto a otros países latinoamericanos, no obstante, se ve afectada porque una de las variables consideradas para el cálculo del índice fue el ingreso recibido en concepto de regalías y licencias, que en caso de Paraguay provie-

nen de las represas de Itaipú y Yacyretá, y no del desarrollo tecnológico propiamente. Por ello, las otras variables consideradas en el índice indican una posición de retraso relativo, por ejemplo cuando se analiza el acceso de los paraguayos y paraguayas a Internet.

Balance general

La ampliación de la cobertura de la EEB, la reducción de las tasas de analfabetismo y el mayor número de años de estudio promedio revelan los **logros** en el nivel educativo de la población de la última década. Dichos **logros**, si bien permiten ampliar las **capacidades** de las personas, se encuentran obstaculizados principalmente por la calidad de la enseñanza y por la inequidad observada en la política educativa, sobre todo en lo que se refiere al sexo, área de residencia, idioma hablado en el hogar y nivel socioeconómico. Los habitantes del área rural y quienes tienen al guaraní como idioma más hablado (la mayoría del sector rural) son más desfavorecidos. La privación de ingresos es un determinante importante para el acceso a mejores niveles educativos, lo cual hace indispensable la participación del sector público en la prestación de los servicios educativos.

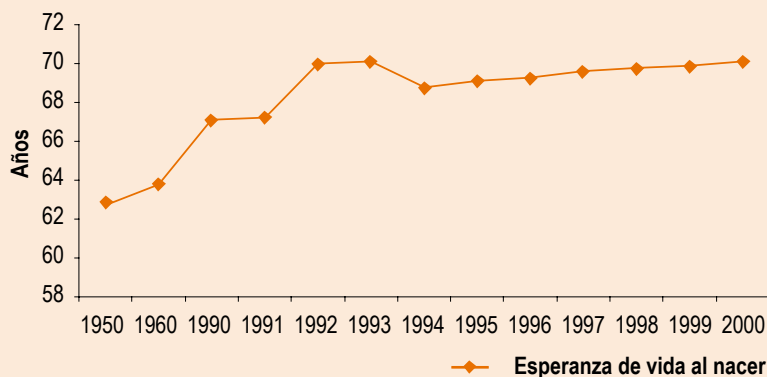
No obstante estos avances, la obtención de las mínimas capacidades para adquirir conocimientos en un mundo que exige cada vez mayores y mejores funcionamientos, requiere además un ritmo más rápido y el aumento de la cobertura de la educación media, así como el mejoramiento de los indicadores básicos como las tasas de retención y rendimiento, tanto de la EEB como de la Media. Igualmente, se necesitan políticas especialmente diseñadas para modificar en el corto plazo las graves inequidades existentes.

2 3

CAPACIDAD PARA TENER UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE

Constituye un componente primordial del Desarrollo Humano el objetivo de tener una vida larga y saludable. Esta idea es valiosa por sí misma, pero junto con el disfrute del cuerpo y la mente con todas sus potenciali-

GRÁFICO 7



EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER .

Fuente: Para el año 1950 (Dávalos, M. 1999) y para los demás años PNUD (1993, 1997, 2001).

dades, sin hambre o malnutrición o sin enfermedades que pueden ser prevenibles.

La posibilidad de tener muchos años de existencia permite crear en las personas expectativas de vida y realizar acciones para ello. Por otro lado, la salud y la nutrición tienen efectos positivos, directos e indirectos, sobre la educación, la productividad, y la participación e interacción social. Una población sana puede mejorar sus ingresos y su nivel nutricional y decidir con mayor libertad acerca de sus opciones.

En esta sección se analizan los principales **medios** y **logros** que permiten aproximar la situación actual de **capacidad de los paraguayos y paraguayas para vivir una vida larga y saludable**. Debe quedar claro que las variables consideradas no abarcan toda la extensión y complejidad de la citada **capacidad**, pero son suficientes para un adecuado balance.

Ha aumentado la esperanza de vida al nacer, pero sigue siendo baja

Uno de los principales logros alcanzados en Paraguay es el aumento en el largo plazo de

la esperanza de vida al nacer, pues este indicador es resultado de una serie de **logros** e incide directamente sobre la ampliación de las **capacidades**.

La esperanza de vida en el Paraguay ha venido paulatinamente incrementándose con los años, pasando de 63,9 años en 1960, a 67,1 en 1990 y a 69,9 en 1999 (PNUD, 1993, 1997, 2001). El mejoramiento de este indicador refleja indirectamente también cambios positivos en los niveles de salud y nutrición y en las condiciones habitacionales de los paraguayos y paraguayas, así como de su acceso a los servicios sanitarios.

Cuando se compara con los países del MERCOSUR, Paraguay tiene la segunda esperanza de vida al nacer más baja, superior a la de Brasil (67,7 años según -PNUD, 2002-), pero inferior a la de Argentina y Uruguay (73,4 y 74,4 años respectivamente según la misma fuente).

Se han reducido las tasas de mortalidad materna e infantil, pero siguen altas

Las tasas de mortalidad materna e infantil muestran también, en el largo plazo, una importante reducción, que debe ser interpretada igual que el aumento en la esperanza de vida al nacer.

La mortalidad infantil (muertes antes de cumplir un año) muestra una clara tendencia al descenso, de 31,6 muertes por cada 1000 nacidos vivos en 1989 a 19,4 en 1999, aunque ha disminuido su ritmo de decrecimiento en los últimos años. La disminución más importante se dio en los primeros años del quinquenio, mientras que en los últimos se produjo un estancamiento de la caída. De estas muertes, más de la mitad se producen dentro de los primeros 28 días del nacimiento, lo cual adquiere relevancia teniendo

Cuadro 18. Evolución de las tasas de mortalidad materna e infantil

CUADRO 18											
Indicador	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mortalidad infantil*	31,6	30,4	24,0	21,4	24,8	21,7	19,7	20,9	19,7	19,6	19,4
Mortalidad materna**	160,0	150,1	165,8	99,5	124,5	139,5	130,7	123,3	101,8	110,9	114,4

* Por cada 1.000 nacidos vivos ** Por cada 100.000 nacidos vivos
Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (1999).

en cuenta las altas tasas de mortalidad materna.

Estas cifras aumentan si se utilizan otras fuentes como la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva. Según la misma, para el período 1990-1995, la tasa de mortalidad infantil es significativamente mayor que la oficial, ya que llega al 27 por mil (CEPEP, USAID, CDC, 1996). La información utilizada para el cálculo debe ser analizada teniendo en cuenta su relativa confiabilidad por el importante nivel de sub-registro y por la imprecisión y el inadecuado registro de los datos.

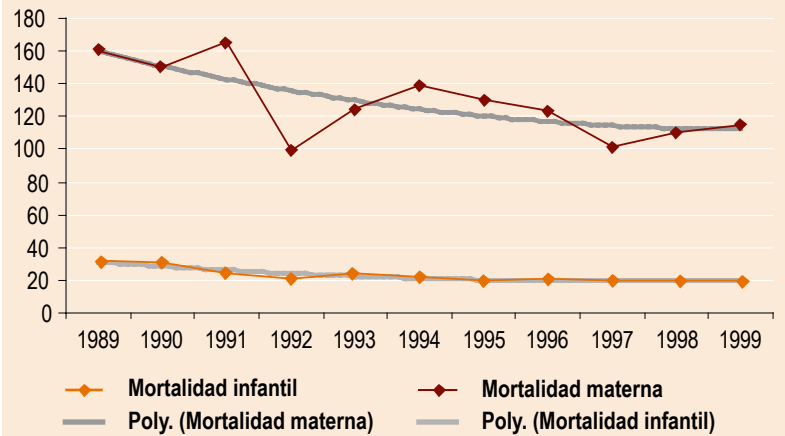
La mortalidad infantil, además de mostrar la situación del niño o de la niña, refleja indirectamente la de la madre. Una atención adecuada durante el embarazo, el parto y el posparto reduce significativamente el riesgo para la madre y su hijo/a ya que permite detectar y solucionar anticipadamente diferentes tipos de problemas.

Según la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, la proporción de niños menores de 5 años que muere en el área rural es 2,5 veces más alta que la del área urbana, 3 veces mayor entre los que hablan guaraní y 4,5 veces mayor entre el 20% más pobre frente al 20% más rico de la población.

La tasa de mortalidad materna ha verificado en la última década una importante disminución, pues descendió de 160,0 muertes por cada 100.000 nacidos vivos a 114,4. Sin embargo, esta caída no fue producto de una tendencia persistente a la baja ya que, como se observa en el cuadro 18, la evolución presenta constantes altibajos, lo cual hace dudar acerca del futuro de este fenómeno. En 1992 y 1997, la mortalidad materna cayó a un promedio de sólo 100 muertes por cada mil, mientras que para el último año de que se disponen datos (1999) esta cifra vuelve a aumentar.

Igual que en el caso anterior, existe disparidad en las cifras según las fuentes consultadas. Esto significaría que los valores de las tasas de mortalidad materna podrían ser aún más elevados, tal como señala la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 1995-1996 (CEPEP, USAID, CDC, 1997) que presenta una

GRÁFICO 8



EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE MORTALIDAD MATERNA E INFANTIL.
Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro anterior.

cifra de 192 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos para el período 1989-1995.

La mortalidad materna reviste particular importancia por su elevado impacto negativo en el bienestar de la familia, por sus tasas todavía relativamente altas y por la posibilidad de reducirlas significativamente con la tecnología disponible.

Si bien esta información no fue posible desagregarla por nivel socioeconómico ni por área urbana y rural, al analizar las tasas por departamento se puede ver que aquellos con mayor número de pobres y de población rural presentan tasas de mortalidad mucho más altas. En Asunción y el Departamento Central, las tasas de mortalidad materna no superan el 51 por 100.000 nacidos vivos, esta cifra se eleva a 285,5 en Concepción y San Pedro y a 420,5 en Canindeyú, tres departamentos cuya población es, en gran parte, pobre y rural (Serafini y Brítez, 2001).

Respecto a los demás países del MERCOSUR, Paraguay muestra tasas de mortalidad infantil más bajas que Brasil (32 y 38 por mil nacidos vivos en 1 año y 5 años respectivamente, pero más elevadas que Uruguay y Argentina (14 y 16 respectivamente en el primer país y 18 y 21 en el segundo). En el caso de la mortalidad materna, Paraguay muestra la peor tasa (190 por 100.000 nacidos vivos), mientras que la de Brasil es de 160, la de Argentina 41 y la de Uruguay 26 por 100.000 nacidos vivos (PNUD, 2002).

Capacitación y gestión comunitaria

Carapeguá: El desarrollo como meta



“Jaiko porave agua”. En guaraní, quiere decir: “para que vivamos mejor”. Esa es la síntesis del deseo y el esfuerzo que la comunidad de Carapeguá (principal ciudad del Noveno Departamento de Paraguari) ha expresado y ha puesto en marcha bajo el título de **“Carapeguá en Desarrollo”**:

Este es el proyecto que se generó este año en esta ciudad de 30 mil habitantes, la mayoría de los cuales vive del comercio, la artesanía o la agricultura. El programa apunta a establecer localmente un esfuerzo comunitario para cumplir con los objetivos señalados por la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, expresados en metas de reducción de pobreza, reducción de índices de mortalidad materno-infantil, reducción de tasas de analfabetismo, expansión del acceso a agua

potable y tratamientos de excretas, expansión de la atención de salud, etc.

“Estos son objetivos que tienen mucho que ver con nuestra realidad y por eso asumimos como metas propias y lo hacemos conscientes de que debemos capacitarnos para promover el desarrollo en esos ámbitos y de que debemos buscar la concertación en la comunidad para lograr esos objetivos”, comenta **Aristides González**, docente y uno de los dirigentes congregados en torno al proyecto.

Conciencia y capacitación

Más de 600 pobladores/as participaron del inicio oficial del proyecto que en su fase previa, a través de audiencias públicas, congregó esfuerzos y voluntades de autoridades locales, líderes comunitarios, dirigentes de organizaciones sociales y exponentes de diversos sectores de la comunidad. Un intensivo programa de capacitación de una treintena de líderes locales, altamente comprometidos con la sociedad, apuntó luego a formar recursos humanos para el diseño, gestión y gerenciamiento de proyectos de desarrollo sobre 9 necesidades básicas identificadas precisamente por la comunidad en las audiencias públicas de programación del proyecto.

La iniciativa está dirigida por el Instituto Desarrollo, con auspicios del PNUD, Fondo Canadá, la Municipalidad local y varias organizaciones

comunitarias carapeagueñas.

“Somos conscientes de la necesidad de trabajar juntos y con objetivos claros. La capacitación que hemos recibido nos ayudó mucho para preparar proyectos de desarrollo y para motivar a otra gente en el sentido de que si queremos que Carapeguá salga adelante, debemos trabajar sin distinción de banderías políticas. Hay mucho por hacer aquí”, nos comenta **Zulma Zárate Brítez**, una de las dirigentes comunitarias capacitadas para gestionar proyectos de desarrollo.

Para **Blanca Lila Barboza**, artesana, la capacitación es fundamental para promover la organización de los grupos de artesanos/as, el mejoramiento de los productos y la apertura de mercados nacionales y extranjeros para los mismos. *“Nosotras necesitamos abrir mercados para nuestros productos, necesitamos mostrar lo que hacemos para poder vender hacia fuera. Y este proyecto nos ayuda a fortalecer nuestra organización y a buscar con toda la comunidad la manera de tener mayor productividad y mejor venta”*, dijo.

Autogestión, capacitación, sensibilización, motivación para el trabajo conjunto, concertación por encima de diferencias políticas, estos son algunos de los ejes sobre los cuales se empieza a gestar un objetivo común para los carapeagueños: el desarrollo.

Hay inconvenientes y tropiezos, como en toda tarea. *“Indudablemente que a veces los intereses políticos pueden aflorar y haya gente que no comprenda la necesidad de este*





esfuerzo común, pero se está creando conciencia en los dirigentes para minimizar estas barreras”, comenta **Clemente Bordesolless**, otro de los participantes del curso de gerenciamiento de proyectos de desarrollo.

Hacer de Carapeguá una ciudad modelo

El proyecto global está ahora en su etapa de puesta en marcha de experiencias piloto para el desarrollo y en generar vínculos y bases legales para la instauración de un Consejo Comunitario local representativo y participativo que se encargue de la gestión y planificación del desarrollo en Carapeguá.

“Queremos hacer de Carapeguá una ciudad modelo de desarrollo a partir del trabajo de todos sus habitantes”, comenta el intendente, **Angel González**. Para él y para varios miembros de la Junta Municipal, la iniciativa abre interesantes perspectivas para la comunidad. **Silvino Orrábalis Centurión**, concejal por el Partido Colorado, destacó la trascendencia del esfuerzo comunitario. “Tenemos muchas necesidades en educación, en salud, en infraestructura. Si nos organizamos, podemos cubrirlas. Este proyecto es una oportunidad para trabajar juntos por el bien de la gente”, expresó.

Margarita Miró, dirigente comunitaria e integrante del consejo promotor del proyecto, dijo que un propósito central es que la iniciativa genere interacción entre la sociedad civil y las autoridades, lo cual

“ayudará a coordinar esfuerzos que habitualmente están desperdigados y resultan finalmente ineficaces para lograr el bienestar de la gente.”

El bienestar de la gente. Ese “vivir mejor” del lema. Una motivación que los carapegueños tienen como eje

para un proyecto que crea expectativas y ya va dando frutos. El primero de ellos, la conciencia de que la concertación de voluntades es capaz de movilizar a la comunidad por una causa valiosa. Y que el desarrollo, con esa premisa, sí es posible.

Datos fundamentales.

Situada en la parte central del IX Departamento de Paraguari, tiene una población estimada de 38.000 habitantes, en base al censo del año 1992. Es el municipio más poblado del IX Departamento. Los indicadores muestran a Carapeguá como a un distrito por debajo de los niveles medios de condiciones de vida del país y del Departamento. El índice de desarrollo humano (IDH) promedio del Paraguay, según el Informe sobre Desarrollo Humano 1995 del PNUD, fue de 0.723 para el año 1992. El Atlas del Desarrollo Humano, que acompaña este informe, señala que el IX Departamento tenía un IDH de 0.597 en promedio en 1992, mientras que Carapeguá tenía un índice de 0.566 el mismo año. El IDH de Carapeguá en 1992 ha sido inferior al de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Namibia en ese mismo año.



Las principales causas de mortalidad materna-infantil son prevenibles

Las principales causas de muerte, tanto infantil como materna son prevenibles, tal como puede verse en los cuadros siguientes. Las infecciones del recién nacido, la neumonía e influenza, la diarrea, las lesiones por parto y las patologías derivadas principalmente de la desnutrición y de la falta de provisión oportuna de rehidratación oral y de atención médica básica, representan más del 50% de las causas de muerte de niños menores de un año.

Cuadro 19. Principales causas de mortalidad infantil. Por cada 1.000 nacidos vivos

CUADRO 19	
Causas	1998
Total	19,6
Lesiones por parto	3,3
Infecciones del recién nacido	3,5
Neumonía e influenza	2,4
Anomalías congénitas	1,8
Prematuridad	2,4
Diarrea	2,0
Meningitis	0,3
Desnutrición y anemias	0,4
Tétanos	0,1
Signos y síntomas mal definidos	0,7
Otras causas	2,6

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (1999).

De la misma manera, una adecuada atención prenatal y durante el parto podrían contribuir significativamente a reducir las muertes maternas por toxemia, hemorragia y sepsis, que juntas representan en promedio en los dos últimos años para los que se cuenta con datos, alrededor del 60% de las causas de muerte materna. Por otro lado, llama la atención que el segundo lugar en importancia lo constituya el aborto.

Cuadro 20. Principales causas de mortalidad materna. Por cada 100.000 nacidos vivos

CUADRO 20	
Causas	1998
Total	110,9
Aborto	18,5
Toxemia	26,6
Hemorragia	28,9
Sepsis	13,9
Tétanos obstétrico	0,0
Otras complicaciones	23,1

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (1999).

Una importante proporción de mujeres realiza un número de controles prenatales menor al mínimo requerido (35,7%). Esta tasa aumenta progresivamente a medida que disminuye el nivel de ingreso, llegando al 66,2% de las mujeres ubicadas en el 20% de la población más pobre. Igualmente, hay una importante diferencia entre las áreas urbana y rural. Como es de suponer, las mujeres rurales son las que presentan menor número de controles prenatales (EIH 2000/01).

Reducida cobertura de los servicios de salud

Según datos del Ministerio de Salud (MSPyBS, 1998), solamente un 73% de la población tiene cobertura asistencial efectiva: un 58% por el sector público (32% por el Ministerio de Salud, 8% por la sanidad militar y policial, 17% por el IPS, y 1% por otros servicios públicos) y un 15% por servicios privados.

Lo que es más, el 81,0% (DGEEC, 2002) de la población paraguaya no cuenta con ningún tipo de seguro médico, lo cual muestra vulnerabilidad, ya que en el momento de una enfermedad debe recurrir a instituciones del MSPyBS, de la Universidad Nacional (Hospital de Clínicas) o a instituciones privadas y pagar por el servicio.

Prueba de esta vulnerabilidad es el hecho de que según la última Encuesta Integrada de Hogares 2000/01, del total de personas que durante ese período presentaron enfermedades o accidentes, poco más de la mitad, es decir 1.132.269, no consultaron. La automedicación y el hecho de ser una dolencia leve fueron las principales razones para no consultar; lo que es coherente con otro de los motivos señalados por más de 200.000 personas: el alto costo del servicio (EIH, 2000/01).

Tomando en cuenta el ingreso familiar, casi el 60% de las personas que presentaron enfermedades o accidentes pertenecientes al grupo del 20% más pobre no consultó, frente a sólo el 16% del 20% más rico. Igualmente, alrededor del 50% de las personas que viven en el área rural o que hablan guaraní no consultaron, mientras que dicha proporción dis-

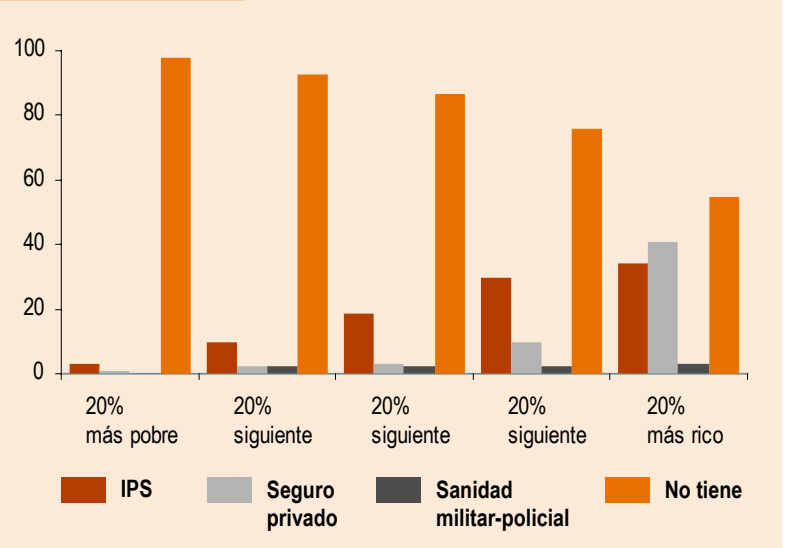
minuye a 28% para el área urbana y para los hispano-parlantes. Los hombres consultan menos que las mujeres (EIH, 2000/01).

El 31,3% de los partos son “no institucionales”, es decir, no se realizan en los servicios de salud públicos o privados. En las instituciones públicas dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y de la Universidad Nacional de Asunción, junto con el Instituto de Previsión Social (IPS), se realizó el 47,3% de los partos, mientras que el sector privado representó el 21% (Robles, 2001). Este último sector es utilizado principalmente por los estratos socio-económicos más altos. Los más pobres utilizan en mayor proporción los centros de salud del MSPyBS. El 42% de los partos en el área rural, así como de los que hablan guaraní, fueron “no institucionales.” La mitad de las mujeres más pobres no tienen sus partos en instituciones. Esta proporción disminuye al 20% en el grupo de población del 20% más rico (EIH, 2000/01).

Otro indicador útil para mostrar el nivel de cobertura de los servicios es la proporción de niños y niñas que abandona el programa de vacunas. Debe indicarse que esta proporción es aproximada considerando la tenencia o no de la vacuna de mayor cobertura y menor cobertura, respecto al número total de niños. La EIH 2000/01 muestra que el 15,5% de los niños/as menores de 5 años abandona el programa de vacunación, es decir tienen la vacuna DPT o Triple (la de mayor cobertura), pero no la antisarampionosa (la de menor cobertura). En total, entre los años 2000 y 2001, más de 89.000 niños/as menores de 5 años no tenían la vacuna BCG (antituberculosis), 112.000 no tenían la antipolio, 87.000 la DPT (difteria, pertusis y tétanos) y 171.000 la antisarampionosa (Robles, 2001).

Con estos porcentajes de cobertura de vacunación puede decirse que la población paraguaya se encuentra en un nivel de protección útil. Sin embargo, es preciso mencionar, según la opinión de los expertos/as, que si bien los porcentajes de coberturas son útiles para el control de las enfermedades inmunoprevenibles, las mismas, frente a metas de salud pública de erradicación del sarampión y de consolidar la erradicación de

GRÁFICO 9



TENENCIA DE SEGURO MÉDICO SEGÚN NIVEL DE INGRESO (QUINTILES).

En porcentajes

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://dgeec.gov.py/MECOVI/EstadisticasRecientesPobreza.htm>

la poliomiélitis, requieren alcanzar coberturas mínimas del 95% a nivel distrital. Según la Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998, la cobertura en esos años era mayor que la actual en el caso de las vacunas antisarampionosa y antipolio.

No se encontraron diferencias significativas en la cobertura de vacunación entre niños y niñas, sí entre quienes hablan castellano, son del área urbana o viven en los hogares ubicados entre el 20% más rico y entre los niños y niñas guaraní parlantes, los que son de área rural o viven en los hogares ubicados entre el 20% más pobre. Los primeros presentan niveles de vacunación más altos (EIH 2000/01).

Elevado riesgo de desnutrición

Como se señaló anteriormente, una alimentación adecuada resulta indispensable para lograr metas mínimas de salud. El peso y

CUADRO 21

Vacunas	Total	Urbana	Rural
BCG o Antituberculosa	84,1	91,3	77,4
Antisarampionosa	72,8	75,0	70,9
Antipolio	84,9	87,4	82,6
Triple o DPT	88,3	90,1	86,6

Fuente: DGEEC (2002)

Cuadro 21. Cobertura de vacunación en menores de 5 años. Período 2000/01. En porcentajes

la talla constituyen dos de los indicadores usuales de nutrición. Atendiendo al peso adecuado para la edad, la información disponible para nuestro país señala que el 4,6% de los niños y niñas menores de 5 años está desnutrido y el 19,9% tiene riesgo de desnutrición. Es decir, más de 160.000 niños y niñas requieren complementos nutricionales para llegar a tener un peso normal. En el caso de los niños y niñas ubicados entre el 20% más pobre, el 34% se encuentra desnutrido o presenta el riesgo.

Si se utiliza la talla, las condiciones empeoran significativamente, ya que el 13,9% de los niños y niñas se encuentran desnutridos y el 24,6% en riesgo, ascendiendo así a más de 250.000 la población menor a 5 años que no tiene la talla adecuada para su edad. Entre la población más pobre, más del 50% se encuentra en dicha situación.

Balance general

La salud de los paraguayos y las paraguayas no sólo es muy deficiente a juzgar por los indicadores básicos que se presentaron en este Informe, sino que, además, el último quinquenio muestra importantes retrocesos en este campo. La tasa de mortalidad infantil que venía cayendo con una relativa rapidez, disminuyó su ritmo, mientras que la tasa de mortalidad materna aumentó, quedando en algunos departamentos del país en niveles sumamente altos. Las causas de mortalidad, en ambos casos, son prevenibles en una proporción importante a un relativo bajo costo y con la infraestructura física, los recursos humanos y la tecnología disponible.

Un número significativo de niños y niñas presenta desnutrición o riesgo de desnutrición, lo cual no sólo afecta a su estado de salud actual por su mayor probabilidad de contraer enfermedades, sino también a su desarrollo intelectual y su posterior inserción en el sistema educativo, en el mercado laboral y en la vida social. Es fundamental señalar las importantes diferencias encontradas en los indicadores sanitarios teniendo en cuenta el nivel socio-económico, el idioma hablado en el hogar y el área de residencia. Las personas pobres, quienes hablan guaraní y quie-

nes viven en el área rural se encuentran en peores condiciones relativas que las demás. La cobertura de los servicios de salud es relativamente baja e inaccesible por los costos económicos que conlleva: aranceles, medicinas, pasaje, entre otros, y por lo tanto, altamente inequitativa.

En definitiva, la **capacidad** para tener una vida larga y saludable no sólo presenta serias dificultades para expandirse teniendo en cuenta las condiciones actuales, sino que por otra parte, en los últimos años ha venido deteriorándose, lo cual implica reconstruir sobre bases frágiles y endeblés y dedicar esfuerzos proporcionalmente mayores.

2 4

CAPACIDAD DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS PARA DISFRUTAR UN MEDIO AMBIENTE SALUDABLE Y PRODUCTIVO

El deterioro de los recursos renovables, el daño provocado por la contaminación y el problema de la eliminación de los desechos afectan gravemente a la salud, a los medios de vida y a la supervivencia humana (PNUD, 1998: 66). Por ello, la expansión de las **capacidades** actuales y futuras de la población para ser productivos y tener una vida larga y saludable depende en gran medida de la conservación de los recursos renovables, de evitar las diversas formas de contaminación y de proteger adecuadamente el medio ambiente.

En términos generales, se presentan graves desigualdades, pues mientras que las personas pobres son quienes generalmente viven en zonas inundables, cercanas a las fábricas contaminantes, a las rutas sobrecargadas y a los basurales, y sin acceso a agua potable, son las más ricas las que utilizan más recursos naturales como el agua y la tierra, contaminan en mayor proporción y generan más desechos (PNUD, 1998: 66).

Varias dimensiones deben ser consideradas en el análisis de esta **capacidad** (el acceso al agua potable y a servicios de saneamiento básico, las diferentes formas de contaminación, la protección de los recursos naturales, etc.); sin embargo, debe reconocerse que en Paraguay

no existe información confiable sobre algunas de ellas, lo cual constituye una limitación importante para el análisis.

Un país rico en agua, pero con acceso inadecuado para la salud humana

En la actualidad, menos de la mitad de las viviendas paraguayas tiene acceso a agua potable derivada de una red pública o privada. A lo largo del tiempo el avance ha sido lento.

La situación es especialmente grave en el área rural, donde la población debe recurrir a la utilización de pozos. En el cuadro 23 se muestra el detalle para 2000/01 sobre las fuentes de agua de la población.

En el área rural la cobertura de los servicios de ESSAP y SENASA es menor, ya que sólo el 14,7% recibe agua de ellos. Cerca del 70% utiliza un pozo, con los peligros que esto acarrea debido a la falta de control de la calidad de agua y a la posibilidad de contaminación derivada de las filtraciones de la capa freática. A medida que aumenta el nivel socio-económico, disminuye el uso de pozo y aumenta el de la red pública (ESSAP y SENASA) o privada (Robles, 2001).

El 99% de las localidades urbanas pequeñas y rurales utilizan pozos profundos como fuente de abastecimiento debido a la abundancia y buena calidad del recurso hídrico y al fácil mantenimiento de la infraestructura.

Con relación a la abundancia del agua subterránea, el 10% del Acuífero Guaraní, el mayor del mundo, se encuentra en el Paraguay. Las reservas permanentes de agua estimadas se encuentran en el orden de 45.000 km³ (Facetti, 2002b). También se debe considerar el riesgo que algunas zonas del país sufran penurias por falta de agua ya que las fuentes de agua pueden agotarse, como es el riesgo que corre el acuífero que abastece a la ciudad de Eusebio Ayala el cual, se ha demostrado que se encuentra confinado, es decir no existe infiltración de las aguas de lluvia (Facetti, 1994). En caso de una sobre-explotación del acuífero podrían surgir los problemas citados precedentemente.

CUADRO 22

	1950	1962	1972	1982	1992	00/01
Total	0,8	5,9	11,1	20,5	31,5	52,5
Urbana	n.d.	n.d.	27,6	43,3	57,9	79,5
Rural	n.d.	n.d.	...	1,1	3,0	21,7

Fuente: Para los años 1950-1992 DGEEC (1994) y para el período 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Cuadro 22. Evolución del porcentaje de viviendas con agua corriente obtenida de una red pública o privada, según área de residencia. En porcentajes

CUADRO 23

Fuente de agua	Total	Urbano	Rural
Total	100,0	100,0	100,0
ESSAP y SENASA	42,3	63,3	14,7
Red privada	12,2	16,2	7,0
Pozo con bomba	15,6	12,5	19,6
Pozo sin bomba	25,7	7,3	49,8
Otros	4,2	0,6	8,8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Cuadro 23. Fuente de agua de las viviendas. Período 2000/01.

Saneamiento básico: muy baja cobertura de alcantarillado

La cobertura del alcantarillado sigue siendo muy baja. Sólo el 10% de los hogares cuenta con desagüe cloacal y poco menos del 50% tiene pozo ciego. Los hogares del sector rural se encuentran en condiciones relativas mucho peores que los hogares urbanos.

La evolución de estos indicadores ha sido sumamente lenta, sobre todo en lo que respecta al servicio público de desagüe cloacal. Los avances se han dado principalmente gracias a la iniciativa privada, pues la construcción de pozos ciegos es realizada a instancias de quienes habitan en los hogares.

CUADRO 24

	1950	1962	1972	1982	1992	2000/01
Desagüe cloacal						
Total	0,0	0,4	4,3	9,5	7,7	10,1
Urbana	n.d.	n.d.	10,8	20,6	14,8	17,7
Rural	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,1	0,2
Pozo ciego						
Total	3,1	4,6	10,0	16,8	27,0	46,9
Urbana	n.d.	n.d.	22,8	30,7	44,8	80,2
Rural	n.d.	n.d.	1,3	5,0	7,8	26,7

Fuente: Para los años 1950-1992 DGEEC (1994) y para el período 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Cuadro 24. Evolución del porcentaje de viviendas con desagüe cloacal y con pozo ciego, según área de residencia.

Ayuda mutua y el bienestar como logro

Pelopincho: De las cenizas a la dignidad



Aquella madrugada del 13 de octubre de 1999 fue fatídica. El incendio avanzó rápidamente y consumió las casas de madera, cartón y chapas de fibrocemento de todo el barrio Pelopincho, ubicado en la Chacarita, en una de las zonas marginales ribereñas de Asunción. Unas 400 familias quedaron sin vivienda. Un bebé murió.

Mirando los destrozos, aquella mañana de tragedia y luto, **Zulma Vázquez** sentía la angustia de haber quedado junto a sus seis hijos pequeños sin techo y nada en el bolsillo.

Dos años después, la realidad fue otra. El 26 de noviembre del 2001, Zulma sonreía satisfecha junto a otras 1.700 personas, todas las beneficiadas como nuevas propietarias de viviendas en el complejo habitacional Pelopincho que nació de las cenizas del antiguo barrio marginal. ¿Qué ocurrió en dos años? Simplemente se unieron valores como la

autogestión, el sentido comunitario, el trabajo coordinado, voluntad de las autoridades y una sustancial dosis de dignidad humana puesta en acción.

“Sufrió mucho aquella vez. Pero lo que trabajamos ha valido la pena. Hoy tengo un sitio donde vivir y compartir con mis hijos;” comenta **Zulma**. Ella, participó en el trabajo de construcción. El sistema de “ayuda mutua” funcionó como un reloj de precisión: cuadrillas de vecinos a cargo de la albañilería; otros grupos, responsables de la plomería o de la electricidad; otros más, de los techos. Todos tuvieron su cuota de aporte en esfuerzo.

Solidaridad para salir adelante

“La ayuda mutua es un sistema que empezamos a desarrollar en otras villas habitacionales con mucho éxito. En Pelopincho, fue la herramienta eficaz para construir no solo las viviendas, sino también un grupo humano altamente concientizado y participativo en cuestiones de bien común. Hoy incluso hay toda una gimnasia de participación y sentido comunitario que la gente utiliza para afrontar otros problemas urgentes como la seguridad y la escolarización infantil, por ejemplo;” comenta el ingeniero **Jorge Marín Postigo**, director técnico del proyecto.

Un adecuado censo previo, hecho con la organización de los propios vecinos, fue clave para identificar a beneficiarios. Luego vino el proceso de construcción y adjudicación de

las casas. El conjunto de 342 viviendas cuenta además con centros comunitarios, aulas de recuperación escolar y guarderías.

A lo largo del proceso no faltaron problemas, incluso de orden político, porque hubo algunos caudillos del lugar que preferían que continuara la miseria para lucrar con la necesidades de la gente. Pero la comunidad organizada alrededor de la comisión vecinal pudo superar este y otros escollos, fortaleciéndose en torno al sueño de bienestar para todos.

Obras Salesianas, bajo la dirección del padre **José Antonio Rubio**, fue la entidad encargada de ejecutar la iniciativa que se concretó con apoyo financiero de las autoridades gubernamentales y municipales. Las familias fueron activas gestoras del trabajo principal de construcción y tienen a su cargo la devolución, en cuotas, de parte de lo invertido en el lugar.

Zulma y otras personas debieron aprender sobre la marcha las mínimas “habilidades” para la construcción, como el preparado de mezcla, el despeje de escombros, pinturas, etc. Niños y jóvenes también ayudaron.

“Hasta baño moderno...”

Rito Cabrera, dirigente de la comisión vecinal que coordinó las tareas, es contundente: *“Este es el premio a muchos años de lucha y esfuerzo conjunto. Para nosotros, es el sueño hecho realidad”*.





Las condiciones de vida en aquel barrio en el año 1999 eran inhumanas. Retretes comunes, si los había, casas de madera o cartón, agua servida por todas partes, pasillos y callejones oscuros y peligrosos, hacinamiento y promiscuidad. Hoy, las viviendas son de material cocido, con las comodidades básicas, electricidad y agua corriente, “y hasta baño moderno que no conocíamos, tenemos ahora”, señalaba **Rito Cabrera** al decir su discurso en la inauguración del complejo.

La experiencia da sus frutos. Otro barrio marginal contiguo, en el dilatado sector de la Chacarita, ya tiene en marcha su propio proyecto. Los pobladores del Barrio San Felipe ven el bienestar de las familias de Pelopincho y se motivan diariamente para cargar ladrillos, cemento y maderas para las más de 320 viviendas que están construyendo replicando el modelo de la ayuda mutua.

Para el ingeniero Marín, la clave está en la organización de la gente. “Es preciso reforzar la confianza de la gente en sus propias instituciones vecinales. Lejos del paternalismo, nuestra metodología de trabajo busca mediante un modelo exitoso de gestión, que la comunidad confíe en sus propias potencialidades y que mantenga hábitos positivos de participación ciudadana. En Pelopincho se dio verdaderamente un cambio de modelo”, comenta.

De las cenizas de aquel destructivo incendio, Pelopincho surge como un barrio donde la esperanza fue acción. Y sobre todo, como sitio

donde la dignidad también fue recuperada de los escombros y reedificada con tesón, voluntad y alto sentido de comunidad.

Datos fundamentales.

En Paraguay, el déficit anual de viviendas es de alrededor de 15.000 unidades. Se estima que para el año 2001 había unas 350.000 familias carentes de techo propio. En Asunción, el 1,3 % de su población vive en condiciones de extrema pobreza (EIH 1997/8). Los cinturones de pobreza del área metropolitana concentran una población de 55.000 personas.



Gestión pública y tarea comunitaria

Fram: Un modelo muy “saludable”

Fram, comunidad saludable. El título es elocuente. La realidad de esta ciudad también. Ubicada en el Departamento de Itapúa, a 45 kilómetros de Encarnación, esta localidad recibió tal certificación de parte de la Organización Panamericana de la Salud y UNICEF a la vista de los logros alcanzados en materia de atención de la salud a los pobladores.

“Hemos reducido notablemente el índice de mortalidad infantil en la zona, hemos logrado subir en más del 200% la cantidad de partos institucionales y de los 6.800 habitantes de la comunidad, más del 80% utiliza el servicio de consulta y atención en el hospital local”. Así resume dichos logros el **Dr. José Antonio Rolón Pose**, director del Centro de Salud de esta ciudad.

La certificación de OPS y UNICEF no es casual. El impulso que se ha dado a la atención sanitaria en esta comunidad tiene como motor la compaginación de una gestión pública eficaz y preocupada por los



problemas de la gente, el aprovechamiento de recursos locales y la coordinación de tareas en torno a objetivos comunes.

“Esta es una de las pocas comunidades que destina el 5% de sus ingresos presupuestarios al tema de la Salud”, explica la intendenta **Tatiana Trociuk**. Para ella, lo fundamental ha sido el proceso de trabajo con la gente, a lo largo de años, lo que ha generado la confianza de la población para encarar diversos desafíos. *“Somos quizás el primer distrito que ha logrado descentralizar efectivamente la atención de salud, y ahora estamos viendo los beneficios de esto”*, señala Tatiana, cuya condición de mujer en el principal cargo municipal brinda a esta experiencia otro elemento significativo.

Un poco de historia

La administración del Centro de Salud local a partir de la organización comunitaria es un elemento fundamental de estos logros. Ya en 1992, en una asamblea pública, los frameños constituyeron una Comisión de Apoyo de Salud para ocuparse de dicha tarea.

Desde entonces, los servicios proveídos por el Centro de Salud pasaron a ser gratuitos y la comisión se ocupó de sostener dicho sistema recaudando fondos a través de donaciones voluntarias y actividades diversas (fiestas de carnaval, cenas, rifas, etc.)

Ya en 1996, con la sanción de la ley 1032/96 se creó el Consejo Local

de Salud con la presidencia del **Sr. Nicolás Trociuk**, intendente Municipal electo ese año. Dicho Consejo pasó así a ser el organismo rector de la salud pública en Fram.

Desde entonces, convenios, acuerdos y programas promovidos por la comunidad frameña con distintas instancias oficiales y entidades de cooperación, posibilitaron un sostenido avance en los logros inicialmente obtenidos. Con la Gobernación de Itapúa se implementó el sistema de farmacias sociales y se creó la denominada “Red de Mujeres socio-sanitarias” que impulsa tareas de capacitación y concientización de la población; con apoyo del CIRD y USAID se trabajó en capacitación y en el desarrollo de un plan de salud local; la OPS y UNICEF, a través de la Séptima Región Sanitaria, promovieron tareas de capacitación y específicamente un programa de Atención Integrada de Enfermedades Prevalentes de la Infancia.

Entre los avances obtenidos, el **Dr. Rolón Pose** señala que se ha duplicado la capacidad física y de personal del Centro de Salud, se incrementó la cantidad y complejidad de los servicios ofrecidos, se extendió la capacitación con campañas de educación y salud preventiva. *“Hemos tenido un aumento progresivo de cobertura de vacunación en los últimos tres años y ha descendido notoriamente la morbimortalidad infantil”*, informa el médico. Para él, un factor importante en todo este proceso es que la





población se involucró y se “apropió” de los proyectos de mejoramiento en materia de atención sanitaria.

Seguro de salud

Uno de los nuevos desafíos que se encara en Fram es el seguro de salud comunitario. Como experiencia piloto, se desarrolló un sistema con los funcionarios municipales que posibilitará ahora la extensión del sistema a toda la población. Se apunta a tener un seguro propio, básico, autosustentable. **Nicolás Trociuk**, ex intendente y presidente actual del Consejo de Salud local, menciona que este es uno de los anhelos concretos a nivel comunitario. Bajo su administración se dieron los pasos iniciales y fundamentales para el objetivo. Desde el Consejo, las tareas de organización son incesantes, el relevamiento de datos ocupa la

atención de sus componentes y hay confianza en que el seguro comunitario de salud será un aporte eficaz para consolidar y expandir los logros en materia sanitaria.

“Aprovechamos la tarea censal para incorporar preguntas a los pobladores sobre este tema. Y más del 70% de la comunidad dijo que estaría dispuesta a tener y sostener este seguro de salud”, informa la intendenta Tatiana. La Municipalidad, el Consejo de Salud local y el Centro de Salud, con el apoyo del Centro de Información de Recursos para el Desarrollo (CIRD) y USAID ultiman los detalles organizativos.

Este sistema permitirá a los asegurados y su entorno familiar acceder a los servicios básicos de atención, diagnósticos y tratamiento por el pago de una cuota mensual de entre 5 y 15 mil guaraníes, de acuerdo a los planes diseñados.



Todos juntos

Tatiana Trociuk es del partido Colorado y ganó la intendencia con el 75% de los votos. Pero llamativamente, gobierna con una Junta Municipal que tiene mayoría de los otros partidos (PEN y PLRA). Esto, sin embargo, no es obstáculo. “Todos han comprendido que el trabajo por la comunidad no tiene colores. Hace años, cuando se empezaba esta experiencia, hubo algunos tropiezos, pero ahora no. Todos trabajamos juntos. Nuestro interés es el bienestar de la gente. Y si no hubiera sido así, no habríamos podido hacer todo lo que tenemos ahora”, manifiesta la intendenta.

La comunidad no sólo obtiene logros en el área de salud. También están encarando proyectos que benefician a la educación, con importantes aportes de la Municipalidad. Las obras viales son también fundamentales. Fram es el primer municipio inscripto para integrar una ruta turística regional, para lo cual se trabaja en infraestructura y en promoción de parques ecológicos locales.

Gestión pública eficaz, confianza de la gente, trabajo organizado. Son tres puntales de una experiencia que da perspectivas optimistas para el desarrollo humano.

Importante contaminación de las aguas superficiales y profundas

La contaminación del agua derivada del uso de plaguicidas y fertilizantes y de contaminantes sólidos y orgánicos en suspensión produce enfermedades como diarrea, disentería, parasitosis intestinales y hepatitis. En Paraguay estas enfermedades se encuentran entre las de mayor prevalencia y como causas principales de la mortalidad infantil.

Los recursos hídricos superficiales no escapan de la situación crítica: el Río Paraguay a la altura del Área Metropolitana de Asunción se encuentra muy contaminado por efluentes cloacales, lo que afecta seriamente las playas de la ciudad y provoca que miles de habitantes no puedan utilizar sus aguas como fuente de recreación y esparcimiento en el verano. Lo mismo ocurre en los cursos superficiales de los departamentos de Paraguari, Central y Cordillera. Resalta el hecho de que en el 60% de los arroyos investigados en el Área Metropolitana de Asunción se ha encontrado la presencia de Salmonella y E. Coli (STP, 2002).

Con relación a la contaminación de los recursos hídricos, según Facetti (2002a), gran parte de los efluentes son lanzados a los ríos sin tratamiento previo, como ocurre en Asunción, Concepción, Ciudad del Este u otras ciudades que se encuentran a orillas de grandes ríos. Ciudades más pequeñas como Encarnación, Villarrica, Coronel Oviedo, San Bernardino, Pedro Juan Caballero, Pilar, San Antonio ya cuentan con sistemas de tratamiento de sus aguas residuales. Debido a los altos costos que representa el tratamiento de las aguas residuales urbanas, CORPOSANA a inicios de la década de los años ochenta, adoptó como política lanzarlas sin tratamiento previo en los ríos Paraguay y Paraná considerando sus grandes capacidades de dilución. La contaminación causada por dichas descargas debería ser ínfima pero debido a que el lanzamiento se realiza en la costa la contaminación provoca serios riesgos sanitarios a la población limitando a su vez su uso.

La falta de saneamiento, en especial de alcantarillado, provoca serios problemas sanitarios

y de contaminación de los acuíferos. Este es el caso de la contaminación microbiológica de pozos someros o comunes de 20 a 40 mts. de profundidad en varias ciudades del país incluyendo las colonias menonitas del Chaco Central (Facetti et al., 1998; Otero et al., 1995; Larroza et al., 1995; Godoy et al., 1995). También en la Región Metropolitana de Asunción, en los últimos 5 años la situación del Acuífero Patiño se ha agravado encontrándose una depresión en su nivel freático, niveles preocupantes de salinidad (por intrusión de agua salada desde el Chaco) y altas concentraciones de coliformes. Lo mismo ocurre en Pedro J. Caballero donde algunos pozos de ESSAP registraron presencia de contaminantes bacteriológicos.

Se debe citar con especial cuidado el riesgo potencial de contaminación por mercurio en el Pantanal Paraguayo o Bajo Pantanal (Bahía Negra, Río Negro) debido a las actividades de buscadores de oro que están ubicados 150 Km aguas arriba de Bahía Negra, en el Alto Pantanal (aproximadamente 15,5°-17,5°S y 55°-57°W). Varios estudios indican la presencia de mercurio en concentraciones superiores a las permitidas por la OPS/OMS en peces (Hylander L. et al., 2000). Por ello el periódico monitoreo de agua, sedimentos y peces es imperativo.

Por último, la calidad de las aguas del lago Ypacarai mejoró en los últimos dos años debido principalmente al cierre, por causas económicas y financieras, de varias industrias importantes ubicadas en la cuenca del Lago lo que ha reducido notablemente el aporte de contaminantes a la cuenca.

También hay problemas con los desechos sólidos

La mala eliminación de los desechos sólidos, domésticos e industriales, genera enfermedades infecto contagiosas, además de contaminar las capas freáticas de agua. Los desechos industriales tienen dos efectos diferenciados: por un lado afectan a las personas que trabajan en las instalaciones y a los vecinos; y por otro, tienen impacto sobre la producción agrícola y pesquera si la eliminación de los desechos se realiza en

forma inapropiada a través del vertimiento en los cursos de agua que se utilizan para regadíos y pesca.

En relación con el manejo de residuos sólidos en el Paraguay la situación es alarmante. Hay grandes problemas en la gestión integral de los residuos sólidos. El problema no es actual, sino que se remonta a mucho tiempo atrás, como lo refleja la evolución de la cobertura de los servicios de recolección pública a nivel domiciliario.

Solamente existe un municipio en todo el país que cuenta con un relleno sanitario que cumple con las normas sanitarias recomendadas por la OPS/OMS. Se trata de la ciudad de Mariscal Estigarribia. Tan sólo 11 municipios de todo el país cuentan con relleno controlado. Por otro lado, en el año 2000 apenas el 53,4% de la población urbana del país disponía del servicio de recolección de basuras (EIH 2000/2001). Esto indica una falta absoluta de capacidad de gestión de los residuos sólidos en el ámbito municipal.

El vertido se realiza a cielo abierto sin ninguna planificación o control del material que ingresa en los vertederos. Llama la atención la falta de preocupación de la gran mayoría de las autoridades municipales que no han dejado obras de relleno sanitario ni planes de desarrollo del sector. Varias municipalidades del interior del país tienen problemas judiciales debido a la mala gestión y a los sitios de vertido de los residuos. Sólo las municipalidades del Área Metropolitana tienen un Plan Maestro con estimaciones de inversión, pero dicho plan hasta el presente es cumplido sólo parcialmente.

La situación más crítica ocurre en la Región Metropolitana de Asunción, la cual tiene un crecimiento poblacional cercano al 7% anual, con una tasa de producción de basura *per cápita* de 0,961 Kg/hab/día, mientras la recolección y disposición final tiene una cobertura escasa del 40%. En otras ciudades, la tasa de producción varía de 0,60 a 1,40 Kg/hab/día. Además el mal manejo de los residuos es causante de la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y contaminación ambiental. No hay informa-

CUADRO 25

Años	1962	1972	1982	1992	2000/01
Total	5,9	7,9	13,7	21,2	30,5
Urbana	n.d.	19,7	29,8	40,9	53,4
Rural	n.d.	0,0	0,0	0,1	0,5

Fuente: Para los años 1962-1992 DGEEC (1994) y para el año 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

ción precisa a nivel industrial, hospitalarios y otros, pero la situación con los desechos domiciliarios es muestra suficiente de lo que sucede con ellos.

Cambio en el uso de la tierra: erosión y deforestación

La degradación de los suelos afecta a las personas por tres vías: disminuye la existencia de tierras cultivables y la productividad de la tierra, reduce las posibilidades de producción ganadera al reducir la producción de pastos y forrajes, y, finalmente, genera expulsión de campesinos/as hacia las ciudades.

La deforestación impacta tanto al ecosistema como a las personas. Gracias a los bosques, la tierra se erosiona menos, el agua de las lluvias no se escurre tan rápidamente y el clima se regula. Para las personas, los árboles constituyen una fuente de madera, papel, alimentación, tintes, aceites, combustibles y materia prima para medicinas. La tala de árboles implica la pérdida de medios de vida.

A partir de 1950, con la importante distribución de tierras agrícolas y no agrícolas por parte del sector público, conjuntamente

CUADRO 26

Disposición de basura	Total	Urbano	Rural
Total	100,0	100,0	100,0
Arroja en hoyo	6,6	3,3	11,0
Quema	49,4	28,2	77,1
Tira en patio	2,4	0,9	4,3
Recolección pública	30,5	53,4	0,5
Recolección privada	6,1	9,9	1,2
Tira en chacra	1,9	0,1	4,1
Tira en zanja	2,3	3,0	1,3
Otro	0,9	1,3	0,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Cuadro 25. Evolución del porcentaje de viviendas con recolección pública de basura, según área.

Cuadro 26. Tipo de disposición de residuos por área de residencia. Período 2000/01. En porcentajes

con un modelo económico agroexportador que impulsa la expansión de la frontera agrícola, el comercio de la tierra y la madera empieza a tomar fuerza. La superficie de tierra cultivada se incrementó entre 1970 y 1980 en 10% anual, alentada principalmente por los altos precios internacionales del algodón y la soja (Kholer, 1993).

En los últimos 55 años en la Región Oriental se han talado más de 7.400.000 hectáreas de bosques. Esta superficie equivalente a casi el 50% de todo el territorio de la citada región del país. En el año 2000 solamente quedaba un remanente del 5% de la superficie total de la Región Oriental, mientras que en 1945 los bosques representaban más del 50%. Son tan escasos los remanentes que hasta la propia área de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera del Mbaracayú está amenazada

La tasa de deforestación anual del Paraguay es una de las más altas de Latinoamérica. Entre 1985 y 1991 se deforestaban alrededor de 290.000 hectáreas al año (UNA, 1994), mientras que esta cifra se elevó a 400.000 hectáreas anuales en los últimos 5 años, período en que sólo se reforestaron 43.000 hectáreas (STP, 2002).

El uso de la tierra como un "bien privado" se encuentra en conflicto con la visión más amplia de la comunidad internacional que ve los bosques subtropicales del Paraguay como un "bien público". El dilema y el gran desafío es buscar los puntos donde ambas posiciones se encuentren al menos parcialmente.

La deforestación tiene un efecto directo sobre la erosión de la tierra, ya que la masa forestal absorbe la energía cinética de las gotas de lluvia e impide el escurrimiento del agua superficial. Esta protección existe a lo largo de todo el año y tiene una efectividad de casi el 100%. En Paraguay, el 90% de las áreas bajo cultivos anuales presentan erosión hídrica (STP, 2002). La erosión no significa sólo pérdida de tierra, sino sobre todo pérdida de fertilidad de la tierra puesto que el agua lleva consigo los nutrientes del suelo.

Pérdida de la biodiversidad

La pérdida de la diversidad biológica no sólo es relevante porque implica la desaparición de especies de vida, sino también porque muchas de éstas contribuyen a la oferta de alimentos y de medicinas. Una gran parte de la población mundial se alimenta gracias a los recursos existentes en el medio natural y cura sus enfermedades con medicamentos tradicionales.

La biodiversidad del país está integrada por numerosas especies de mamíferos, aves, reptiles, peces, invertebrados, plantas y microorganismos planctónicos que se encuentran distribuidos en una amplia gama de hábitats terrestres, acuáticos y palustres. Fox, Rivarola y Sosa (1997) estimaban que en el Paraguay existen unas 1.228 especies de vertebrados (mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces), de los cuales el 50% tendría problemas de conservación. En peligro de extinción se estima que existirían 29 especies de la flora y 40 especies de la fauna.

Avances en el tema se observan en el aumento de la extensión territorial de las Áreas Silvestres Protegidas. En 1991 existían 1.243.226 hectáreas protegidas, pasando a 3.232.246 hectáreas en el año 2001, lo que significa un aumento del 150% en 10 años. A esto se debe incluir las áreas propuestas como Reservas de la Biosfera, entre las que se encuentra la del Chaco que cuenta con una superficie de 4.707.250 hectáreas (STP, 2002) y la de Paso Bravo, límite con el Brasil.

Balance general

La información disponible permite apreciar los avances y retrocesos en esta capacidad. La disponibilidad de agua potable por parte de la población es todavía baja, especialmente en las zonas rurales, donde la mayor parte de las viviendas recurre a pozos para obtener el vital líquido. Esta situación acompañada con la casi inexistente cobertura de alcantarillado sanitario y la inadecuada disposición de los desechos sólidos se convierten en una importante causa de enfermedades infecciosas, lo que a su vez impacta en las tasas de morbimortalidad, especialmente de los niños y niñas.

A la situación de las viviendas en materia ambiental, es necesario agregar que el modelo de producción paraguayo ha presionado al manejo de los recursos naturales de manera poco sustentable. Es así que la erosión, la deforestación, la contaminación de aguas superficiales y profundas y la pérdida de biodiversidad se convirtieron en problemas relativamente graves para garantizar un medioambiente saludable y productivo no sólo en el futuro, sino también en el presente.

2 5

CAPACIDAD PARA EJERCER UNA CIUDADANÍA PLENA

La capacidad para ejercer una ciudadanía plena requiere información sistematizada en diferentes tipos de temas debido a la amplitud con que puede concebirse el tema. Sin embargo, en nuestro país todavía queda bastante por hacer respecto a la capacidad que tienen las instituciones, tanto públicas como privadas, para reunir, organizar y actualizar datos. Este hecho restringe el número de indicadores que podrían ser utilizados para realizar el diagnóstico respectivo. En este documento, para analizar la capacidad para ejercer una ciudadanía plena, se exploran tres áreas: acceso a la justicia, participación política y social y gestión pública. El desafío es ampliar no sólo las áreas exploradas sino también los indicadores utilizados.

Acceso a la justicia: El Estado de Derecho está íntimamente vinculado con la posibilidad de no sentir temor y de disfrutar de otras capacidades. Sin el Estado de Derecho y la existencia de un sistema de justicia imparcial y barato, los derechos y obligaciones sólo existen de manera formal.

Participación política y social: Además de generar la posibilidad de que las personas expresen y defiendan sus demandas sociales, políticas y económicas, la participación es esencial para la construcción social de las necesidades (Sen, 2000). Permite decidir quién gobierna y con qué principios, investigar y criticar a las autoridades, libertad para elegir el partido político y para influir en las políticas públicas.

Gestión pública: En el sentido de que el buen funcionamiento del Estado permite una adecuada provisión de los bienes públicos: educación y salud básicas, defensa y seguridad, justicia, entre otros, necesarios para que las personas puedan ejercer sus derechos y obligaciones con igualdad de oportunidades y resultados.

Importantes avances en el acceso a la justicia

La transformación del sistema jurídico paraguayo constituye uno de los cambios importantes en los últimos años y tiene como punto de partida la Constitución de 1992. La modificación constitucional impuso la necesidad de reformar el marco jurídico, por lo que el Código Penal y el Código Procesal Penal se ajustaron a las doctrinas modernas. Los cambios jurídicos fueron acompañados con la creación de nuevas instituciones como el Ministerio Público con lo que se traslada de los jueces a los fiscales la responsabilidad de la investigación y, si corresponde, de la promoción de la acción penal pública.

A pesar de estos logros, todavía hay deudas pendientes del sistema judicial con la ciudadanía. La justicia "pronta y barata" no existe, no es posible garantizar el debido proceso ni precautelar las garantías judiciales. En este sentido, las estadísticas carcelarias muestran la situación de los internos en las instituciones del sistema penitenciario nacional.

El cuadro siguiente muestra que en la Penitenciería de Tacumbú, casi el 80% de los internos, en 2001, no tenía condena. No obstante, al parecer en los últimos años habría ciertos avances en cuanto a la disminución relativa de internos sin condena en la Penitenciería de Tacumbú, ya que Rolón (1997) señala que en dicho penal en 1997 esta cifra llegaba al 92%. El caso de las mujeres es

Cuadro 27. Situación jurídica de reclusos y reclusas.

CUADRO 27				
	Total	Condenados	Sin condena	% sin condena
Total	1.964	486	1.478	75,3
Penitenciería Nacional de Tacumbú	1.810	366	1.444	79,8
Correccional de Mujeres "El Buen Pastor"	154	120	34	22,1

Fuente: Flores (2001).

relativamente mejor que el de los hombres debido a que alrededor del 78% de las inter-nas están condenadas.

El total de reclusos en estas dos instituciones representan aproximadamente un tercio de la población carcelaria, ya que existen otras instituciones como el Centro Educativo Itauguá, las penitenciarías regionales del interior y el Penal de Alta Seguridad de Emboscada.

El acceso a la justicia se encuentra seriamente limitado por la baja y mala distribución de los recursos públicos asignados al ámbito jurisdiccional. En general, no existe en el Poder Judicial información sistemática y continua que permita una buena planificación, control y evaluación de la gestión de los funcionarios públicos involucrados. Este problema se observa, por ejemplo, en la distribución de fiscales en el ámbito regional para el año 2001.

El número promedio de causas ingresadas por fiscal en el nivel nacional para el año 2001 fue de 436. Sin embargo, los fiscales de Asunción recibieron 600 causas, mientras que los de Amambay sólo 65. Al parecer, la ubicación geográfica de cada fiscal no está relacionada con la cantidad de causas que ingresan en esa jurisdicción, y a juzgar por el número de habitantes tampoco tendría que ver con esto. Obsérvese en el cuadro que Concepción tiene más habitantes que Amambay pero cuenta

con la mitad de fiscales. Igual situación se estaría dando con los jueces en sus respectivas jurisdicciones (Pei, 2000).

Se amplían las opciones electorales: nuevos partidos o tendencias dentro de los partidos...

El cuadro 29 siguiente muestra la relevancia que adquirieron las propuestas no vinculadas a los dos partidos que históricamente han participado de las pugnas electorales. Uno de los primeros movimientos políticos "independientes", Asunción Para Todos, ganó las primeras elecciones democráticas realizadas para el Municipio de Asunción. En las elecciones generales de 1993 participó un nuevo partido político: el denominado Encuentro Nacional, que luego de numerosas rupturas internas y de una coalición con el Partido Colorado en 1999 quedó prácticamente sin protagonismo público. En el interior del país se conformaron también movimientos políticos con participación, principalmente, en elecciones municipales.

Las numerosas facciones internas en los partidos políticos también han adquirido preponderancia en la vida política nacional. Estas nuevas tendencias, en algunos casos, pueden considerarse fruto de las propias reglas de juego democráticas; pero en otras contribuyen más bien a fragmentar los partidos políticos y generar graves crisis en su interior. Por otra parte, los movimientos sociales, sin-

Cuadro 28. Recursos asignados por fiscalías. Año 2001

Jurisdicción	Causas ingresadas	Fiscales	Causas ingresadas por fiscal	Presupuesto obligado (millones de Gs.)	Población	Causas ingresadas por millón de hab	Fiscales por millón de hab	Presupuesto obligado por hab.
Total	55.432	127	436	20.585	5.496.450	10.085	23	3.745
Asunción	18.001	30	600	5.235	561.386	32.065	53	9.325
Central	9.549	19	503	2.144	1.333.889	7.159	14	1.607
Cordillera y Paraguari	4.555	7	651	1.241	462.691	9.845	15	2.862
A. Paraná y Canindeyú	8.081	15	539	2.811	850.978	9.496	18	3.303
Caaguazú y San Pedro	5.114	16	320	2.537	823.723	6.208	19	3.80
Itapúa	3.922	8	490	1.541	490.969	7.988	16	3.139
Guairá y Caazapá	2.374	8	297	1.262	319.010	7.442	25	3.956
Amambay	523	8	65	983	136.910	3.820	58	7.180
Misiones	901	5	180	755	100.385	8.975	50	7.521
Concepción	1.333	4	333	678	191.911	6.946	21	3.533
Ñeembucú	667	4	167	601	88.285	7.555	45	6.807
Chaco	402	3	134	797	136.313	2.946	22	5.847

Fuente: elaboración propia con base en Casañas Levi y Friedmann (2001).

dicatos, federaciones campesinas y gremios empresariales están adquiriendo un cariz político cada vez mayor si se tienen en cuenta las constantes manifestaciones de oposición al actual gobierno. Dichas manifestaciones se traducen en algunos casos sólo en el discurso, pero en otras en movilizaciones de relativa importancia y con resultados concretos, como la caída del Gobierno de Cubas o la paralización del proceso de privatizaciones.

...pero desciende la participación electoral

A partir de las primeras elecciones realizadas después de la caída de Stroessner, se pueden observar cambios relevantes en la participación electoral. Por un lado, al parecer se estaría dando un importante descenso relativo de la misma. Si bien existen dos elecciones con una participación que supera el 50%, la tendencia en las demás reflejaría un cierto desencanto de la población con respecto a la posibilidad que tiene de decidir sobre sus gobernantes.

El bajo porcentaje de electores en las presidenciales de 1989 y en la constituyente de 1991 se debió a diferentes razones. Por un lado, las elecciones de 1989 fueron realizadas pocos meses después de la asunción del Gral. Rodríguez, producto de su golpe de Estado. Las mismas se realizaron con el padrón electoral vigente durante el gobierno dictatorial, viciado e irregular, pero además con muy poca probabilidad real de victoria de la oposición, ya que ésta no contaba con los recursos ni el tiempo suficiente para realizar una adecuada campaña electoral. Por otro lado, la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente no llamó la atención de la ciudadanía, escasa en conciencia cívica y sin la comprensión necesaria de la importancia que revestía la elaboración de una nueva Constitución.

Las elecciones municipales fueron las que mayor interés captaron hasta 2001, año en que la participación electoral cae de manera importante con respecto a las demás. Esto coincide con la existencia de una alianza electoral en la oposición y una cada vez mayor decepción ciudadana hacia los políticos en general. Los más jóvenes son quienes menos

CUADRO 29

Elecciones	Participación	Resultado		
		Partido Colorado	PLRA	Otros
1989 (presidencial)	53,3	74,2	20,3	
1990 (municipal)	71,2	43,4	33,3	Asunción para Todos ganó en la capital
1991 (constituyente)	52,3	55,1	27,0	11,0 (Constitución para Todos)
1993 (presidencial)	69,0	39,9	32,1	23,1 (Partido Encuentro Nacional)
1996 (municipal)	83,7	48,6	35,8	
1998 (presidencial)	80,5	53,7		42,6 (Alianza democrática: PLRA e independientes)
2000 (vicepresidencial)	30,7	46,9	47,8	
2001 (municipal)	54,5	49,5	33,9	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

se acercan a la mesa de votación. Un ejemplo constituyen las elecciones de 1998 en que sólo el 70,4% de los electores comprendidos entre 18 y 24 años votaron, frente al 83,3% de quienes tienen más de 35 años.

La alternancia en el poder aún no constituye una constante en el sistema democrático paraguayo. Si bien han habido cambios de partidos en el ámbito municipal y departamental, el cargo de presidente de la República ha sido siempre para un miembro del Partido Colorado. El de vicepresidente está ocupado desde el 2000 por un opositor. El Parlamento Nacional se conformó siempre con una mayoría oficialista, al igual que en la mayor parte de las juntas municipales y departamentales.

Sub-representación femenina en las instancias de poder

La representación de las mujeres en el poder ha sido menor que la de los hombres, como se verá a continuación. Los cargos electivos de mayor jerarquía (presidente y vicepresidente) han sido ocupados en todos los casos por hombres. En el gabinete ministerial entre 1989 y 1993 una mujer ejerció la titularidad de un ministerio, entre agosto de 1998 y marzo de 1999 las carteras de

Cuadro 29. Participación y principales resultados electorales. En porcentajes

Educación y Salud, además de la Secretaría de la Mujer -con rango ministerial- fueron ocupadas por mujeres. Sin embargo luego de la renuncia del Presidente Cubas sólo quedó esta última institución con una mujer al frente. Actualmente, también la cartera de Educación tiene al frente una mujer.

En el Poder Judicial, Prieto (1999) señala, citando a Bareiro y Soto (1997), que en 1997 el 50% de los defensores/as, el 20% de los jueces/as, el 17% de los camaristas/as y el 12% de los miembros del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados eran mujeres. No hay presencia femenina en la Corte Suprema de Justicia, ni en el Tribunal Superior de Justicia Electoral, ni en el Consejo de la Magistratura.

La distribución de cargos en el Poder Legislativo presenta una cierta uniformidad. Las mujeres en la Cámara de Senadores han aumentado paulatinamente su participación, mientras que en la Cámara de Diputados se mantiene en un nivel sumamente bajo. Para Soto (2001) esto tiene que ver con el tamaño de las circunscripciones electorales: a menor tamaño, como es el caso de las elecciones de diputados con representación departamental, menor representación femenina.

En el caso de las intendencias la situación de las mujeres ha variado en todos los períodos, siendo el de mayor importancia para ellas el comprendido entre 1991 y 1996.

Cuadro 30. Representación de mujeres en las Cámaras de Senadores y Diputados. En porcentajes

CUADRO 30		
Períodos electorales	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
1989-1993	6,0	4,2
1993-1998	11,0	2,5
1998-2003	18,0	2,5

Fuente: Echaury (2002).

Cuadro 31. Representación de mujeres en las Intendencias, Juntas Municipales y Departamentales. En porcentajes

CUADRO 31			
Períodos electorales	Intendencias	Juntas Municipales	Juntas Departamentales
1991-1996	5,8	9,6	4,8
1996-2001	2,7	15,0	10,0
2001-2006	4,9	15,3	10,2

Fuente: Echaury (2002) y elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Elecciones Municipales 2001.

Hasta ahora, no ha habido mujeres gobernadoras. En las concejalías, ellas tienen una representación más amplia en las municipalidades que en las gobernaciones. Esto podría deberse a un liderazgo también más activo en el ámbito comunitario.

Empeora la percepción de la ciudadanía sobre la democracia

Paraguay, según los estudios realizados por Latinobarómetro, es uno de los países latinoamericanos en el que la democracia tiene menos apoyo entre sus ciudadanos/as, quienes además, expresaron la menor satisfacción relativa con respecto a este sistema de gobierno. Esto podría deberse, según Falcoff (1998) a la particular idea que tienen los paraguayos y paraguayas acerca del significado de la democracia. En efecto, los valores democráticos se asocian más a la capacidad de los gobernantes para solucionar los problemas sociales y económicos que a la existencia de libertades individuales, de prensa y de expresión, de un sistema de justicia, etc. Esta percepción ciudadana se estaría traduciendo en una menor participación electoral, tal como lo indican los datos en el apartado anterior.

Para el año 2002, Paraguay era el país menos satisfecho con la democracia frente a los demás países latinoamericanos. En los últimos años ha habido un fuerte retroceso en este sentido ya que en 1996, el 44% de los encuestados señaló su satisfacción, este porcentaje disminuye a 24% dos años después, mientras que para 2002 disminuye al 7%. (<http://www.latinobarometro.org/informe.htm>)

Bajos niveles de participación social

La sociedad paraguaya aún presenta un bajo nivel relativo de participación. Menos del 15% de la población es componente de algún tipo de organización. La participación en una organización religiosa es la más frecuente, y le siguen en importancia relativa las organizaciones gremiales o productivas. Llama la atención que sólo el 1,8% haya declarado participar en una nucleación política.

En los últimos años, el campesinado, la juventud y las mujeres organizados han mos-

trado un gran protagonismo mediante diferentes mecanismos. Los primeros optaron por acompañar sus demandas con masivas manifestaciones en la ciudad de Asunción. Entre estas demandas se encuentran una mejor distribución de la tierra y mayores subsidios a la producción minifundiaria. Es así que entre sus principales logros se encuentran las expropiaciones de tierras, en su mayoría luego de ocupaciones ilegales, y condonaciones crediticias.

Las mujeres organizadas, por su parte, se aglutinaron en varias organizaciones sociales, políticas y gremiales, a partir de las cuales pudieron influir de manera sistemática y permanente en la adopción de políticas públicas que incorporen la perspectiva de género. Esto se evidencia en los logros obtenidos desde la Asamblea Nacional Constituyente, en que pudieron incorporar explícitamente el principio de la igualdad entre los sexos y la no discriminación en la nueva Constitución; las cuotas de representación política en la legislación electoral; la aprobación de una ley contra la violencia doméstica; la reforma del Código Civil en algunos tópicos prioritarios para la mujer como la idéntica capacidad jurídica, independientemente de su estado civil; el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia con la incorporación de la igualdad de derechos del padre y de la madre con respecto a la patria potestad, entre otras conquistas. De la misma manera, el nuevo Código Laboral introdujo algunas mejoras relativas a la condición de la mujer.

Grupos de jóvenes, por otro lado, se organizaron en torno de reivindicaciones de tipo estudiantil como por ejemplo la reducción del pasaje en el sistema de transporte. Otros se movilizaron en contra del servicio militar obligatorio. Los primeros consiguieron la aprobación de la ley por el boleto estudiantil que estipula la reducción en 50% del pasaje a estudiantes; mientras que los segundos, haciendo uso del artículo constitucional que se refiere a la objeción de conciencia obtuvieron la posibilidad de exoneración del servicio militar obligatorio, previa inscripción en un registro administrado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. El impacto de esa lucha se ve en estas

CUADRO 32

Participación en algún grupo	Total
Total	100,0
Si	13,5
No	86,5
Tipo de organización	
Total	100,0
Deportiva	12,7
Cultural	6,7
Gremial, productiva	25,9
Comunal, vecinal	8,2
Política	1,8
Religiosa	41,6
Otros	3,1

Fuente: Robles (2001).

Cuadro 32. Participación de la población de 10 años y más en algún grupo o asociación. En porcentajes

cifras: En 1993 se inscribieron sólo 5 objetores de conciencia; durante los primeros nueve meses del año 2001, se anotaron 16.020, sumando para entonces más de 56.000 objetores en total (Castillo y Couchonnal, 2001).

Por otro lado, la conformación de comisiones vecinales y de padres y madres ha ayudado a hacer frente a la ineficacia estatal y al alto costo de los servicios privados. Las primeras se constituyeron, en algunos casos a instancias de los gobiernos municipales, para definir las prioridades en cuanto a necesidades del barrio y para realizar acciones concretas en pos de éstas: apertura de calles, construcción de empedrados, campañas de limpieza de calles y terrenos baldíos, entre otras actividades. Los padres y las madres, por su parte, han cumplido un rol esencial en la construcción de aulas de 7mo., 8vo. y 9no. grado a raíz de la incapacidad estatal de cumplir con los cronogramas previstos por la Reforma Educativa.

Otras organizaciones surgidas luego de iniciada la transición a la democracia muestran un incipiente interés de la ciudadanía por reivindicar sus demandas. En este caso se encuentran niños y niñas trabajadores de la calle, indígenas, grupos de derechos humanos de gays y lesbianas, entre otros.

Continúan los problemas de gestión pública

La existencia de un Estado prebendario y clientelista definió un estilo de gestión pública cuyas acciones se encuentran mediadas por un conjunto de lealtades individua-

les y grupales. A través de este sistema, que en la época stronista se institucionalizó con la obligación de afiliarse al Partido Colorado, se distribuyen los recursos públicos, ya sean materiales (bienes y servicios) como no materiales (poder).

De este Estado se beneficiaron numerosos sectores, entre los que se encuentran principalmente el sector empresarial vinculado a la política. Igualmente, los sectores de clase media y baja accedieron a los privilegios, pero en menor medida, a través de las contrataciones de funcionariado público (IIG, PNUD, 2002). En 1989 existían en la Administración Central unos 118.000 cargos y en los entes descentralizados otros 34.000 totalizando alrededor de 150.000 (NN.UU, 2001). Para el año 2000 se estaría llegando a los 200.000 funcionarios públicos, según el propio Ministerio de Hacienda.

La inexistencia de una política de estado racional y coherente se traduce además en altos niveles de ineficiencia, con un creciente aumento del gasto público sin que se observen cambios igual de relevantes en los indicadores sociales, económicos y de infraestructura. No hay continuidad en la acción pública, ya que la misma depende de las autoridades de turno que están en permanente cambio, de acuerdo con el mismo sistema que induce a ubicar en los cargos públicos no a técnicos a través de procesos de selección adecuados, sino a políticos por medio de negociaciones entre partidos y facciones internas.

Las prácticas de corrupción tienen un contexto ideal. En el 2002, Paraguay se encuentra como el país más corrupto de América Latina y entre los primeros cinco del mundo según el Índice de Percepción de la organización Transparencia Internacional. La existencia de un alto nivel de impunidad debido al mal funcionamiento de la justicia, de incentivos perversos y del Estado prebendario ubican al país en dicha situación.

Un cambio importante en el estilo de gestión es el que podría darse a través del proceso de descentralización. Este se dio inicio con los cambios introducidos en la Constitución

de 1992 y en las diferentes normativas que se sucedieron desde ese año. El cambio institucional más importante en el período fue la creación de 17 gobernaciones, con un gobernador y una junta departamental, por cada una. Las gobernaciones son instancias intermedias entre el gobierno nacional y los municipios.

Si bien se han dado algunos pasos, las deficientes regulaciones, la incapacidad de gestión de gran parte de los gobiernos subnacionales y la falta de voluntad política se interponen en la implementación de las políticas necesarias para lograr una adecuada distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

Balance general

Como en las demás capacidades, las tareas pendientes en ésta son muchas y variadas, aunque podría señalarse la existencia de importantes avances en la última década. Por un lado la reforma constitucional de 1992 obligó a un cambio en la normativa penal, sentando las bases para garantizar el debido proceso y las garantías judiciales. No obstante, aún el sistema judicial presenta problemas de relativa magnitud que impiden llegar a ese objetivo. Esto se observa en las malas condiciones de los internos de las penitenciarías y en la inadecuada organización del sistema judicial.

Un hecho que llama la atención en lo que respecta a la participación política es la progresiva disminución de votantes en las contiendas electorales. Al parecer, la sociedad paraguaya se encuentra cada vez más decepcionada del papel de quienes ejercen el poder lo que se traduce en un rechazo relativo al sistema democrático como forma de gobierno y a un potencial peligro de búsqueda de satisfacción de demandas fuera de las reglas democráticas.

La falta de representación política en los espacios de poder de ciertos grupos sociales, como el de las mujeres, muestra igualmente que todavía queda un largo camino por recorrer en el proceso de expresión y defensa de las demandas.

Uno de los problemas principales en el ámbito público es la existencia de importantes niveles de ineficiencia y corrupción. Esto tiene particular importancia en el estado de las capacidades anteriormente tratadas, ya que la gestión pública, en estas condiciones, no puede dar soluciones a los problemas sociales y económicos de la población.

Organizadas, luchan por la igualdad

Moldear una sociedad más justa

Contra la discriminación y a favor de la igualdad; para construir una sociedad más justa. En estas palabras se puede resumir el espíritu y el sueño de miles de mujeres que hoy integran la **Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI)** cuya vigencia es un desafío abierto y combativo frente a la realidad de marginación, desplazamiento y desigualdad que sufren las mujeres.

"Nuestra organización es una herramienta de lucha contra la discriminación y la explotación de las que históricamente somos objeto las mujeres. Es una organización autónoma pero solidaria con la lucha del pueblo. Junto a los sectores organizados luchamos por una sociedad justa en la que haya una distribución equitativa de la riqueza." Con estas palabras refiere **Maggi Balbuena**



el eje motivador de CONAMURI. Ella es una antigua militante del Movimiento Campesino paraguayo y su experiencia como dirigente le ha hecho comprender que la organización es un elemento esencial para luchar por los derechos de las mujeres.

Julia Franco, de Itapúa, menciona que la Coordinación abarca a más de 5.000 mujeres organizadas en 14 departamentos del país. Desde hace dos años, destaca, han podido enfrentar muchos desafíos y han logrado el reconocimiento de instituciones públicas y privadas como una instancia representativa de los derechos de las trabajadoras rurales e indígenas. A mediados de octubre del 2002, en ocasión de su congreso nacional realizado en Asunción, más de mil activistas marcharon por las calles capitalinas y llegaron hasta el parlamento nacional para reiterar el reclamo de mayor atención a los proyectos productivos y a las necesidades de educación y salud en sus comunidades. Fue una expresión de fuerza y organización marcada por el compromiso de lucha en defensa de sus derechos.

"Hay necesidad de que la mujer se haga visible en todos los aspectos: político, social, económico, organizativo. Aunque hay muchas mujeres comprometidas en sus organizaciones de base, no es suficiente. Por eso nosotras quisimos establecer una organización propia", explica **Maggi Balbuena**. Su compañera **Ceferina Guerrero**, de Promoción Campesina Integral, refuerza la idea

diciendo que ellas no nacieron como asociación *"para marginar a los hombres; lo que queremos es justamente superar nuestra marginación, conquistar espacios y trabajar junto a los hombres en la solución de los problemas históricos de las clases populares. Queremos ocupar espacios de trabajo y decisión, no sólo servir comida y encargarnos de los hijos."*

Julia Alicia Amarilla es una joven que forma parte de la dirigencia de Conamuri. Ella nos manifiesta que el desafío para las mujeres jóvenes es grande porque sufren la falta de oportunidades para el estudio, para el trabajo. *"Las mujeres jóvenes del campo muchas veces sólo tienen el horizonte de trabajo como empleadas domésticas. Por eso nos organizamos para buscar recursos para capacitación, para educación."* dice. Cuenta además que el grave problema de la falta de tierra golpea especialmente a las mujeres jóvenes al provocar el desarraigo y al dejarlas merced a la explotación.

Las mujeres indígenas

La realidad de las mujeres indígenas es aún peor, según **Beatriz Rivarola**, dirigente de la Organización de Aborígenes Independientes. *"Nosotras sufrimos la marginación como indígenas y como mujeres. Hay muchas necesidades entre nuestra gente. Por eso creemos que la organización es fundamental para luchar por nuestros derechos"*, declara. *"Esto puede ayudarnos a*





defender nuestra cultura, pero también a defender nuestra supervivencia. Antes había gente que nos decía que conservemos nuestra cultura y para ello nos quería mantener en un estado de dependencia y marginación. Los indígenas tenemos también derecho al desarrollo, con nuestra identidad y nuestra cultura”, agrega la dirigente nativa.

“Por eso las mujeres indígenas nos organizamos y buscamos que mejore la situación de nuestras comunidades, de nuestros hijos. Queremos salir de la marginación. Ya no queremos asistencialismo. Eso no es desarrollo. Preservando nuestra cultura, queremos producir en nuestras tierras comunitarias para salir de la pobreza”, reflexiona **Beatriz**, cuya comunidad indígena, dice, “está comprendiendo que el aporte de las mujeres es importante para este objetivo”.



Reclamos y propuestas

Las mujeres organizadas en CONAMURI tienen bien claro que para lograr la igualdad y encarar el camino del desarrollo no sólo precisa de un trabajo organizado, sino de una presencia sistemática en el escenario nacional. En la marcha que protagonizaron en Asunción presentaron sus propuestas para una programación presupuestaria que contemple distribución de tierras para grupos campesinos e indígenas, asistencia técnica a comunidades, desarrollo de proyectos de educación, salud y producción, construcción de viviendas populares e infraestructura de servicios básicos.

“Nosotras queremos con esto marcar la presencia de la mujer rural e indígena en la tarea de construir una sociedad más justa. La mujer muchas veces no es valorada. No se reconoce el trabajo doméstico, el trabajo femenino en la chacra o en la atención de la familia. Luchamos por el rescate de los valores culturales de las mujeres campesinas e indígenas, de la mujer como generadora de vida, como productora, como ciudadana, como educadora”, señala **Maggi Balbuena**.

Esta filosofía las une y las alienta en un trabajo que, sin duda, no es fácil pero es sumamente necesario en una sociedad que sigue marcada por la discriminación contra las mujeres.

Conciencia ecológica y trabajo ambiental

Un niño, una semilla, una esperanza



El pakurí guasú es un árbol nativo de Paraguay. Es un árbol inmenso, frondoso. Hoy está casi en vías de extinción. El pakurí guasú es una de las especies que está siendo “salvada” por un grupo de voluntarios que se han unido en torno a un objetivo común: promover la conciencia de preservación ecológica en niños/as y jóvenes, y con ello, desarrollar tareas concretas que permitan la esperanza en un futuro ambiental saludable para las nuevas generaciones.

Clemente Bordessolles, Fabio Chávez y José Cáceres son tres jóvenes que del interés común por el ecologismo sacaron ideas y decisiones para alcanzar hoy a movilizar a más de 200 niños/as y 90 docentes de una veintena de instituciones educativas de Carapeguá alrededor del propósito de mejoramiento del ambiente.

“Todo surgió como una iniciativa entre amigos. Conseguimos un pequeño presupuesto de la Gobernación para infraestructura básica, un aporte en préstamo de un predio municipal y empezamos a trabajar en la organización de un vivero”, comenta **Clemente Bordessolles**.

El trabajo de sensibilización lo han hecho y siguen haciendo en las escuelas de la comunidad. *“Hablamos con los directores, con los profesores y luego damos clases a los alumnos acerca del cultivo y cuidado de todo tipo de plantas. Luego en cada escuela trabajamos con los chicos para plantar árboles y hacer huertas escolares. Conseguimos ‘padrinos’*

que aportan los costos de las plantas y los abonos”, mencionan los tres jóvenes promotores del proyecto.

De cada institución educativa surgen voluntarios/as que van a reproducir la experiencia en otra escuela. Hay más de veinte instituciones interconectadas por una iniciativa que mejora el ambiente y proyecta su aporte de conciencia ecológica hacia la sociedad. *“Ahora estamos teniendo pedidos de personas para arborizar algunas calles, con aporte de los vecinos y el trabajo conjunto entre ellos y los niños de las escuelas comprometidas”,* expresa **Fabio Chávez**, quien es ingeniero en Ecología Humana.

El vivero funciona provisoriamente en un espacio cedido por la comunidad de padres redentoristas. Allí hay plantitas de árboles frutales nativos como el ingá, el pakurí, el aratiku guasú, y otros. *“En las escuelas se plantan árboles frutales porque también es un propósito lograr que con el tiempo los propios escolares reproduzcan la experiencia. Además, servirán como recurso de alimentos para la comunidad escolar”,* expresa Clemente, para quien es alentador que muchos conciudadanos y conciudadanas carapeagueños y gente de otras ciudades del Departamento ya se hayan acercado a ellos con interés para ayudar en el emprendimiento y replicar en otros lugares la experiencia.

Un niño que cultiva y cuida un árbol es una esperanza con raíces para el futuro. La tarea no es a corto plazo, pero la semilla está plantada.

Datos fundamentales

La tasa de deforestación anual del Paraguay es una de las más altas de Latinoamérica. Entre 1985 y 1991 se deforestaban alrededor de 290.000 hectáreas al año (UNA, 1994), mientras que esta cifra se elevó a 400.000 hectáreas anuales en los últimos 5 años, período en que sólo se reforestaron 43.000 hectáreas (STP, 2002).

En los últimos 55 años en la Región Oriental se han talado más de 7.400.000 hectáreas de bosques. Esta superficie equivalente a casi el 50% de todo el territorio de la citada región del país.





Capítulo

3



Principales factores que explican el nivel de capacidades de la gente

La ampliación de las **capacidades** humanas, o de las **opciones** que tiene la gente para lograr el estilo de vida que desea, está determinado, en buena medida, por las condiciones o los contextos económico, social y ambiental, así como por la vigencia de un Estado de Derecho que garantice los derechos fundamentales y el ejercicio de la democracia como sistema político (contexto político).

En este capítulo se hace referencia a los diferentes contextos que determinan las **capacidades** básicas de los paraguayos y paraguayas a que se hizo referencia en el capítulo anterior.

3 1

EL CONTEXTO POLÍTICO

La última década ha sido testigo de importantes cambios en el ámbito político paraguayo, derivados sobre todo de un proceso de transición a la democracia y de transformaciones del marco constitucional y legal. En efecto, la caída del gobierno autoritario de Stroessner en 1989, la promulgación de la Constitución de 1992 y de nuevas leyes, así como la creación y transformación de numerosas instituciones estatales, contribuyeron a la vigencia del pluralismo político y las libertades públicas, a la mayor independencia de los tres poderes del Estado, a elecciones cada vez más limpias y al desmantelamiento del aparato represivo estatal.

No obstante estos logros, las dificultades para construir un Estado de Derecho que garan-

tice la efectiva vigencia de la ley, el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación social constituyen obstáculos importantes para el Desarrollo Humano en el Paraguay.

3 1.1

ACCESO A LA JUSTICIA

La Constitución de 1992 disminuyó las competencias del Poder Ejecutivo, vigentes en las constituciones anteriores. De esta manera, tanto el Poder Legislativo como el Judicial adquirieron mayor independencia. La independencia del Poder Judicial es garantizada a través de varios mecanismos en la Carta Magna. Uno de ellos está en la disposición que establece una pena de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por 5 años a la persona que atente contra la independencia del Poder Judicial. Otro medio es el de la autarquía presupuestaria, que se concreta con la norma constitucional que impone una asignación presupuestaria no menor del 3% anual del gasto de la Administración Central al Poder Judicial.

Este precepto constitucional se cumple, inclusive con una tendencia a superar dicho porcentaje. En 1992, la ejecución presupuestaria del Poder Judicial representaba apenas el 1,6% de la de la Administración Central, mientras que para 1996 ya llegó al 4% y en el 2000 al 5% (Serafini y Brítez, 2001).

En la práctica, la independencia de este poder del Estado se encuentra limitada por la injerencia político-partidaria en el nom-

La última década ha sido testigo de importantes cambios en el ámbito político paraguayo

bramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y por la inexistencia de una carrera judicial lo cual implica la no profesionalización de los jueces y magistrados (IIG, PNUD; 2002).

Las nuevas exigencias constitucionales referidas a la reforma del sistema penal se tradujeron en la promulgación de nuevos códigos de fondo y de forma en este ámbito. A raíz de esto, el Ministerio Público adquiere una relevancia particular. En el anterior sistema, el juzgado realizaba todas las actividades de un proceso penal: audiencias, pericias, notificaciones y juzgamiento, mientras que los fiscales sólo emitían su opinión, sin carácter vinculante. En la búsqueda de una mayor imparcialidad, el nuevo sistema separa las responsabilidades de investigación de las de juzgamiento, quedando las primeras en el Ministerio Público (fiscales) y las segundas en los juzgados (jueces).

Estos cambios imponen, en la práctica, nuevos desafíos institucionales. La falta de conocimiento por parte de jueces y fiscales acerca de las nuevas normas jurídicas generan la urgente necesidad de capacitación (NN.UU., 2001). Por otro lado, se requiere una adecuada reasignación de recursos humanos, ya que, por ejemplo, gran parte de los técnicos en peritaje se han quedado en los juzgados, mientras que el Ministerio Público carece de los rubros necesarios para dichas contrataciones. Una solución racional a esto, siguiendo con el ejemplo, sería la reasignación del personal de los juzgados a las fiscalías, considerando que la tarea de los jueces ya no requiere ese capital humano (Casañas Levi y Friedmann, 2001).

Uno de los mayores problemas en el ámbito de la justicia es la carencia de información acerca de los tipos de delitos, de las características de la delincuencia y de su impacto sobre la población. Esto hace casi imposible la planificación, control y evaluación de las acciones realizadas por los organismos encargados de la seguridad ciudadana. No existe una política criminal que permita delinear racionalmente las acciones a seguir y los recursos a asignar en función de metas y prioridades. El resultado es que algunos

delitos, por ejemplo, contra el patrimonio del Estado, no sean perseguidos en forma continua y sistemática (Casañas Levi y Friedmann, 2001).

Por otro lado, la percepción ciudadana acerca de los altos grados de corrupción en las instituciones que imparten justicia constituye un problema grave para el Poder Judicial ya que disminuye la confianza en el sistema, lo cual podría inducir eventualmente a que la población empiece a "hacer justicia" fuera del marco de la ley. A esto se agrega el elevado costo de los servicios legales, públicos y privados, con lo cual sólo una parte mínima de la población utiliza los medios que le proporciona el Poder Judicial.

3 1.2

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

El segundo cambio importante realizado durante el proceso de transición a la democracia constituyó la posibilidad de tener elecciones cada vez más transparentes para elegir a las autoridades nacionales, departamentales y municipales. Esto se dio, en parte, por una voluntad de los gobernantes y políticos, pero también por las presiones externas derivadas de la inserción del Paraguay en el MERCOSUR y de los grupos sociales y políticos que se fortalecieron durante la última década.

Entre 1990 y 1996 se promulgaron diversas leyes que introdujeron cambios importantes, como la elaboración de un nuevo padrón electoral, la elección directa de los candidatos de los partidos, la posibilidad de participación en el escenario político de movimientos independientes y la prohibición a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional de participar en política. Uno de los hechos que permitió logros relativos en materia electoral fue la conformación de la Justicia Electoral. La Constitución de 1992 le da la competencia de convocar, juzgar, organizar, dirigir, supervisar y vigilar todo lo relacionado con las elecciones nacionales, departamentales y municipales, así como las elecciones y el funcionamiento de los partidos políticos.

Las primeras elecciones nacionales en la etapa democrática se produjeron a instancias del Gral. Rodríguez en 1989. Paralelamente, fueron reconocidas las libertades de expresión y asociación así como los derechos civiles y políticos individuales. En 1993 se realizó la segunda elección presidencial. Sin embargo, no es sino hasta 1998 en que es posible hablar de elecciones imparciales y competitivas.

No obstante el mejoramiento relativo de las condiciones para realizar elecciones libres y democráticas, la existencia de pautas culturales autoritarias, así como la permanencia de ciertas prácticas vinculadas al régimen anterior, impiden que el país llegue a un verdadero sistema de gobierno democrático.

En este marco de apertura democrática, los partidos políticos pasaron a constituirse en actores principales del escenario político. El Partido Colorado entra en una fase de democratización interna, con elección de nuevas autoridades e incorporación de dirigentes que fueron objeto de largas persecuciones y exilios por parte de la dictadura. Al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), tradicional partido de oposición, se agregaron nuevas propuestas. El movimiento político Asunción para Todos, formado con el objetivo de participar en las primeras elecciones para elegir al intendente de la ciudad de Asunción gana las mismas y luego impulsa la creación de otro movimiento, Constitución para Todos, el cual consigue participar también en la Asamblea Constituyente con representantes propios. Así, se inicia un proceso de consolidación de la oposición con numerosos altibajos, ya que otros partidos que habían tenido cierta visibilidad durante la dictadura tendieron a desaparecer en los registros electorales; este es el caso de los partidos Demócrata Cristiano y Febrerista. Paralelamente, de una conjunción entre nuevos actores políticos y el movimiento Asunción para Todos, surge el Partido Encuentro Nacional. Las nuevas propuestas tienen bases fundamentalmente en el sector urbano y entre los electores relativamente más jóvenes.

A pesar del incremento de las opciones políticas y de un relativo dinamismo en la competencia electoral, la falta de proyectos políticos consolidados y de una ciudadanía cons-

ciente de su responsabilidad, junto con una clase política incapaz de generar respuestas eficientes y eficaces, dan lugar a un sistema político que prioriza decisiones coyunturales y sectoriales, en lugar de crear las condiciones para que el ejercicio de la política se convierta en un instrumento del desarrollo nacional (Morínigo, 2002; Martini y Yore, 2001). Este proceso que intensifica el cortoplacismo a nivel político se ve apuntalado por una tendencia creciente a la fragmentación de los partidos políticos, evidenciada de manera notoria en la gran cantidad de bloques y mini-bancadas parlamentarias, así como en el incremento sostenido de corrientes internas y facciones en los partidos.

Uno de los avances jurídicos ha sido la incorporación a la legislación electoral de acciones afirmativas para el logro de una mayor participación política de las mujeres. Entre estas acciones se encuentran las cuotas mínimas de candidaturas femeninas en las listas de los partidos, movimientos o alianzas. A pesar de las nuevas disposiciones, no se ha logrado un aumento sustantivo del número de mujeres en los cargos electivos. Rivarola (2001) señala que una de las razones de esto son las prácticas culturales tradicionales que se traducen en discriminación y exclusión de la mujer, especialmente en los espacios regionales y departamentales, ya que por ejemplo es en la Cámara de Diputados, con representación departamental, donde se verifica una menor proporción de mujeres, frente a la Cámara de Senadores cuya representación es nacional.

3 1.3

GESTIÓN PÚBLICA

Los problemas en la gestión pública explican en gran parte la situación de las **capacidades** de los paraguayos y paraguayas. La ineficiencia en el uso de los recursos, la incapacidad para gerenciar planes y programas, así como los altos niveles de corrupción se traducen en los resultados expuestos en el capítulo anterior.

Una muestra de la mala calidad de la acción gubernamental se observa en el gasto público,

el cual tuvo un notable aumento en estos últimos 11 años, lo que sin embargo no se ha traducido en una mejora igual de sustancial de los principales indicadores sociales y económicos.

El sistema institucional incorpora mecanismos de control. Así, el Poder Legislativo puede solicitar informes a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos en general. Por otro lado, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas tienen atribuciones que les permiten actuar en función al control y la rendición del gasto público, a la preservación del patrimonio estatal y a la promoción de la persecución penal, incluso, en casos de delitos económicos contra el Estado. No obstante la existencia de estos mecanismos no se han producido cambios relevantes en los últimos años en materia de aumento de la eficiencia y disminución de la corrupción.

Las elecciones, el referéndum, la iniciativa popular, la acción de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la figura del Defensor del Pueblo son los recursos con que cuenta la ciudadanía para exigir responsabilidades a los poderes públicos (IIG, PNUD, 2002). Adicionalmente, algunos gobiernos departamentales y municipales implementaron acciones consistentes en informes y audiencias públicas con la ciudadanía. Sin embargo, estas son iniciativas aisladas, con muy poca repercusión en el nivel nacional.

A pesar del funcionamiento de instituciones formales de rendición de cuentas, en la realidad la ciudadanía tiene un acceso limitado a la información necesaria para conocer a cabalidad el manejo de los recursos públicos, sean estos humanos, edilicios, financieros, etc., lo cual determina su escasa capacidad de control (Colmán, 1997; López, 2001).

No obstante la importante proporción del gasto público destinado al pago de personal, uno de los problemas importantes es la falta de eficiencia y calidad de este recurso. Esto se explica por la ausencia de criterios técnicos para la selección y promoción de los funcionarios públicos (NN.UU, 2001).

Igualmente, no existen mecanismos de evaluación de la gestión, a excepción de aquellas actividades financiadas con fondos externos, que permitan detectar a tiempo los errores y responder con las soluciones en forma oportuna. Esto ocasiona el derroche de recursos públicos, escasos generalmente en gran parte de las instituciones, y de los cuales se hallan muy necesitadas otras.

La falta de políticas de Estado para cada una de las áreas e instituciones, que supere los innumerables cambios en las autoridades ministeriales es otro de los factores que define el mal funcionamiento del aparato estatal, y por ende, de los resultados de sus políticas en la población.

3 1.4

LOS DERECHOS HUMANOS

La vigencia real de los derechos humanos en el Paraguay aún es una tarea pendiente. Los avances logrados en esta materia fueron de orden legal e institucional, ya que en la última década se han aprobado importantes leyes que sientan las bases para garantizar estos derechos. El nuevo sistema penal, la ley contra la violencia doméstica, el Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otros, además de los innumerables acuerdos y convenios de índole internacional muestran que el país va por buen camino en este sentido. De todos modos, existen deficiencias sobre todo en lo que se refiere a la discriminación por orientación sexual, pues diferentes leyes y reglamentos violan este derecho (Posa y Villalba, 2001).

La acción gubernamental es uno de los focos de violación de los derechos humanos. Los informes sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay dan cuenta de innumerables casos de violaciones en los ámbitos policial y militar. En el primero de ellos, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, especialmente de campesinos, las detenciones ilegales y las violentas represiones a manifestantes siguen vigentes. En el ámbito militar, el reclutamiento forzoso y de menores de edad, así como la existencia de castigos corporales salen a relucir años tras año (Rivarola,

2001; Valiente, 2001a y b; Castillo y Couchonal, 2001; Yuste, 1997).

La situación de los internos en las diferentes cárceles del país muestra la falta de voluntad política por solucionar problemas sumamente graves en la materia a un costo relativamente bajo. La sobrepoblación sumada a las pésimas condiciones de la infraestructura edilicia y a la falta de actividades de rehabilitación convierten a estos centros en núcleos de violaciones sistemáticas y permanentes de los derechos humanos. La correccional de Mujeres “El Buen Pastor” y Centro Educativo Itauguá constituyen excepciones (Flores, 2001).

Indígenas y personas con discapacidades físicas y psíquicas constituyen dos grupos sociales a los que menos atención presta el sector público, a pesar de contar con instituciones especialmente creadas para ellos: el Instituto Nacional del Indígena (INDI) y el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO). El principal problema es el presupuestario, los fondos públicos destinados son escasos frente a las necesidades.

La libertad de expresión y de información están garantizadas. Vale la pena resaltar que en el año 2001 se aprobó una ley, la llamada “ley mordaza”, que restringía esos derechos. Sin embargo, la presión social y de los medios de prensa obligó a su derogación meses después.

Así, es imprescindible continuar con los esfuerzos iniciados en el cumplimiento de los derechos humanos. La acción pública tiene la responsabilidad principal teniendo en cuenta que el Poder Legislativo debe crear las condiciones normativas adecuadas para su cumplimiento, el Poder Ejecutivo debe, en primer lugar, solucionar las persistentes violaciones de los derechos humanos que se producen a instancias de sus funcionarios/as y autoridades; en segundo lugar, implementar las políticas necesarias para avanzar en otras áreas y, finalmente, el Poder Judicial debe ejercer sus funciones para combatir la impunidad, otro de los flagelos importantes de este país.

EL CONTEXTO ECONÓMICO

El modelo económico vigente en Paraguay se sustenta en la producción y exportación agropecuaria, con un importante avance de los servicios, especialmente en la parte de finanzas y comercio, y dentro de este último, llegó a jugar un papel importante el comercio de reexportación de productos extranjeros (triangulación).

La agricultura y ganadería generan alrededor del 24% del Producto Interno Bruto, mientras que el sector terciario más del 50%, con una importante participación relativa del rubro Comercio y Finanzas (más de 20%).

Un tercio de la población ocupada realiza actividades primarias. La importancia relativa del sector agrícola aumenta si se considera que casi el 80% de las exportaciones se reducen a 5 rubros primarios: fibra de algodón, semilla de soja, aceites vegetales, carne y madera y que una parte importante de la industria nacional se basa en el procesamiento de esos mismos productos.

Esta situación se traduce en una extrema vulnerabilidad de la economía. Por un lado, los factores climáticos y ambientales por sí solos pueden determinar de un año a otro el éxito o fracaso de las condiciones económicas y sociales de la población relacionada directa e indirectamente con la agricultura y ganadería. Por otro lado, Paraguay es un tomador de precios internacionales, por lo cual sus recursos derivados de las exportaciones están supeditados a las condiciones del mercado externo. Adicionalmente, el sector industrial no fue capaz de potenciar la existencia de ventajas comparativas agrícolas, por lo que gran parte de la producción se exporta con un escaso valor agregado.

Hay además claros indicios de un agotamiento de ese modelo. Como se señala en (NN.UU., 2001: 15) “*los síntomas de agotamiento de este modelo se evidencian en el estancamiento experimentado por la economía en los últimos veinte años y con mayor agudeza durante la última década. Esta*

situación se ha reflejado en la incapacidad de la economía paraguaya de encontrar una alternativa productiva a la producción primaria que se encuentra en crisis debido fundamentalmente al deterioro de la economía agrícola campesina algodonera, como asimismo, de diseñar una alternativa que le permita insertarse competitivamente en el proyecto de integración regional del MERCOSUR, tras la progresiva desaparición del mencionado comercio de triangulación por la liberación comercial de los países socios."

3 2.1

LA POLÍTICA ECONÓMICA

A diferencia de otras economías latinoamericanas, las autoridades económicas del Paraguay no han impulsado cambios sustanciales que transformen la estructura económica. Aunque en los últimos años las autoridades han realizado acciones tendientes a fortalecer el marco normativo vigente en los sectores financieros, de capital y del sector público con el objetivo general de alcanzar un menor grado de intervención estatal en los mercados, de centralización de la gestión pública y de desarrollo de nuevos instrumentos financieros, no fue posible modificar de manera importante las principales condiciones económicas que impiden un crecimiento inclusivo y sustentable. Entre estas condiciones se encuentran la escasa diversificación económica, la elevada concentración de los recursos (ingresos y tierra, principalmente), el alto porcentaje de actividades que se desarrollan en un marco de informalidad e ilegalidad

Las políticas económicas seguidas en los últimos 10 años en la economía paraguaya se pueden agrupar en tres categorías:

a) Ordenamiento macro y microeconómico: Fueron implementadas principalmente en el primer quinquenio de la década. Los cambios de los principios orientadores de la política económica tuvieron el objetivo principal de incrementar la tasa de crecimiento promedio de la economía, disminuir el nivel de precios e impulsar un mayor nivel de inserción formal de la economía paraguaya en el resto del mundo.

La hipótesis que asumían las autoridades económicas era que mejores niveles de producción generarían mejores ingresos a la población. Los instrumentos de política utilizados apuntaron a eliminar los mecanismos de control de precios de algunos productos de la canasta básica que distorsionaban dichos mercados, a levantar los controles directos sobre la tasa de interés y el tipo de cambio, y a eliminar las políticas de asignación sectorial de la cartera del sistema financiero.

En materia fiscal se simplificó la estructura tributaria por medio de la Ley 125/91 y se desarrollaron instrumentos de incentivos a la inversión, el principal de los cuales es la Ley 60/90.

Por otra parte, se avanzó en la liberalización del comercio exterior mediante la reducción de aranceles. En 1989, como parte del proceso integrador, el Paraguay inicia una reducción unilateral de sus aranceles de un promedio del 54% al 15% (IIG, PNUD; 2002) y más tarde firma, junto con Argentina, Brasil y Uruguay, el Tratado del MERCOSUR. También se liberalizó la cuenta de capital y se adecuó el marco legal para incentivar las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, éstas no han jugado un papel preponderante en la economía en las últimas décadas y en el último año inclusive disminuyeron con respecto al año anterior (BCP, 2002b) pese a las condiciones legales favorables, a la facilidad de remisión de utilidades y a las oportunidades de negocios que podrían existir en una economía poco desarrollada.

Probablemente, una economía involucrada en un proceso incipiente de liberalización precisaba de mayor estabilidad de las políticas económicas. Es necesario considerar, además, las dificultades generadas por la elevada percepción de corrupción en el desarrollo de negocios conforme lo revelan informes internacionales como los de Transparencia Internacional a los que se hicieron referencia en el capítulo anterior.

Por otra parte, se avanzó en la liberalización financiera, mediante la reducción del encaje legal a los depósitos bancarios, la liberalización de las tasas de interés activas y pasivas, la

eliminación de los requisitos de cartera mínima destinada a determinados sectores productivos, y se autorizó a las instituciones públicas a depositar en los bancos privados en lugar del Banco Central. Sin embargo, en 1995 y 1997 se desataron dos crisis financieras de gran impacto para la economía paraguaya (afectaron a más de 30 entidades financieras), entre otras causas, debido a que la liberalización financiera elevó significativamente la oferta de créditos en el sistema financiero paraguayo, a la proliferación de intermediarias financieras dentro de un marco regulatorio deficiente y al aumento de la morosidad. El costo de administración de la crisis financiera ha sido estimado en más del 9% del PIB de 1998 (Gibson y Molinas, en imprenta), con el consecuente impacto sobre el déficit fiscal y limitando aún más las posibilidades de inversión pública. A dicha crisis hay que agregarle los efectos de la ocurrida este año y las consecuencias que podría tener sobre la economía nacional el problema económico argentino.

Sin embargo, los cambios vinculados a la capacidad y estructura productiva del país han sido conducidos, más bien, por los *shocks* o embates externos que por los incentivos generados internamente a través de las nuevas reglas de juego. Es así que en el primer quinquenio de la década se viven procesos de expansión económica impulsados por las políticas de ajuste de Argentina y Brasil, mientras que en los últimos años, cuando la crisis regional aumenta, la creciente fragilidad de la economía paraguaya se convierte en deterioro.

b) Acciones vinculadas a una política fiscal expansiva: Esta opción de política asumida en los últimos años merece una categoría independiente. El gasto público ha aumentado significativamente en el último quinquenio, pero sin responder a una estrategia clara de desarrollo productivo ni humano. El principal motivo por el que se impulsó dicha política fiscal es por la percepción de que tendría un rol dinamizador en la economía, o sea, un mayor nivel de gasto público incrementaría el producto, a la vez que facilitaría la disminución de las presiones sociales vinculadas a la disminución de la calidad de vida.

Inclusive las políticas cambiaria y monetaria priorizaron dicho rumbo asumiendo cierta responsabilidad en la recuperación de la actividad económica; es así que entre los años 1999 y 2001 era frecuente que la prensa relevara comentarios del Presidente del Banco Central señalando que uno de los roles de la institución monetaria era la de apoyar al sector privado.

En el Paraguay, el debate sobre los gastos públicos ha estado centralizado en el tamaño del gasto y de la presión tributaria antes que en la composición de los mismos y los efectos micro y macroeconómicos sobre el conjunto de la sociedad.

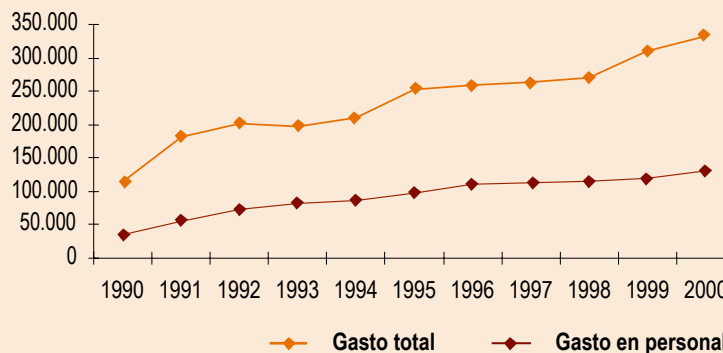
Dos aspectos son importantes aquí. En primer lugar, el fuerte crecimiento en el gasto público, en este caso del gobierno central, justificado principalmente en el gasto corriente, especialmente en servicios personales y menos en inversión; y en segundo lugar, que la carga tributaria se mantiene baja.

Respecto al primero de ellos, entre 1990 y 2000 el gasto del gobierno central (obligado) casi se triplicó en términos reales (2,9 veces), mientras que el gasto en servicios personales aumentó 3,6 veces (gráfico).

El aumento del gasto en servicios personales es el resultado tanto del incremento en el número de funcionarios públicos, como de

GRÁFICO 12

Millones de Gs. de 1982*



GASTO TOTAL Y EN SERVICIOS PERSONALES DEL GOBIERNO CENTRAL. PERÍODO 1990-2000
En miles de millones de guaraníes del año 1982

* deflatado con el Índice de Precios Implícito en el Gasto de Consumo del Gobierno General.

Fuente: elaboración propia con datos del Min. Hacienda y del BCP.

sus salarios. En el caso del número de funcionarios, un estudio reciente que contiene información sobre empleo público, es decir, cargos en el presupuesto para el período 1989-1996 (Carosini, 1998), muestra cómo entre esos dos años el número de cargos del gobierno central en el presupuesto nacional aumentó en casi 30.000, la mayoría de los cuales (cuatro de cada cinco) corresponden al Ministerio de Educación. Para el año 2001, el número de funcionarios del gobierno central estaría en alrededor de 151.000, lo cual significa un aumento del 28% con respecto a los 118.851 que habrían existido en 1989. Cabe señalar que estas cifras no reflejan la verdadera magnitud del empleo público, pues no incluyen los empleados contratados de forma temporal, pero cuyos contratos son renovados consecutivamente.

Por otra parte, la carga o presión tributaria es muy baja. Como se señala en Benegas y Sauma (s/f: 25) *“en lo que se refiere a la magnitud de la recaudación de los impuestos, la carga o presión tributaria como promedio del período 1980-98 fue de 8,6%, una de las más bajas de América Latina, situación que también se ve afectada por la alta evasión tributaria”*. En 1995 alcanzó su mayor nivel en los últimos 20 años, un 11,2% del PIB.

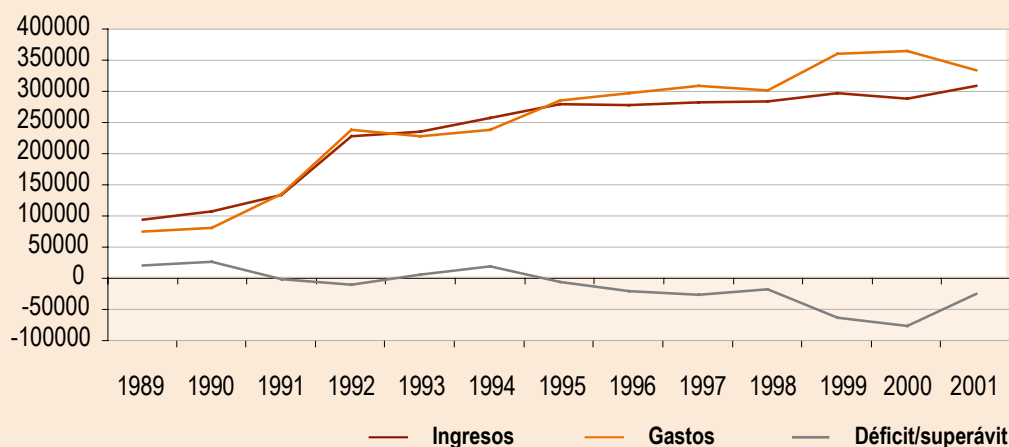
En 1991 se realizó una reforma tributaria, que se aplicó a partir de 1992 y que incluyó

la aplicación del IVA y el traslado de la recolección del impuesto inmobiliario a las municipalidades. Sin embargo, el sistema impositivo se sigue basando fundamentalmente en los impuestos indirectos.

Los gastos totales han crecido a un ritmo mayor que los ingresos tributarios, lo que ha conducido a una situación persistente de déficit fiscal, aunque hay que resaltar el importante papel que han venido jugando los ingresos no tributarios, que se han incrementado significativamente en los últimos años (a partir de 1989, por los ingresos provenientes de la venta de energía eléctrica de Itaipú al Brasil; y a partir de 1991-92 con un aumento en los ingresos por contribuciones a la seguridad social).

La disminución de los gastos de inversión muestra la respuesta de las políticas públicas a las necesidades de desarrollo. Los escasos gastos de inversión realizados limitan las posibilidades de respuesta efectiva a la escasez de infraestructura física del país y a su eventual contribución a un mayor nivel de desarrollo. De acuerdo a la información provista por el Ministerio de Hacienda, la participación de la inversión física en los gastos totales ha pasado de 14,5% en el año 1997 a 14,9% en el año 2001; al analizar la evolución histórica los cuestionamientos no sólo se dirigen al hecho de que el nivel es bajo

GRÁFICO 13



INGRESOS, GASTOS Y SUPERÁVIT/ DÉFICITS PÚBLICOS.

En millones de guaraníes constantes de 1982

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCP (www.bcp.gov.py/gee/statistic/indice.htm) .

sino que sufre una permanente variación vinculada a las posibilidades financieras de la Administración Central. En estos cinco años ha tenido un mínimo de 11,4% en el año 1998 y un máximo de 18,0% en el 2000.

Los ciudadanos van perdiendo confianza en el efecto positivo de las políticas debido a que las mismas se han realizado principalmente impulsando la expansión de los gastos corrientes (servicios personales, principalmente) y controlando el gasto de capital, manteniendo estática la política tributaria, la indefinición de la estrategia de endeudamiento externo y la emisión creciente de deuda interna y relativo control del déficit corriente antes que del estructural y de largo plazo.

Las consecuencias de las cuentas fiscales no han sido generadas por la magnitud del déficit y sus consecuencias en los desequilibrios macroeconómicos sino más bien por las señales que emitían las autoridades económicas sobre la estrategia de la política fiscal en el país. Es así, que en el último año se han inaugurado hospitales públicos que no cuentan con los recursos financieros corrientes necesarios para brindar los servicios que la comunidad precisa.

Para la ciudadanía los principales problemas se encuentran vinculados a la seguridad y a las posibilidades de generación de empleo en el país y desde la óptica de Desarrollo Humano, los servicios sociales (educación y salud) constituyen elementos centrales dentro de esa estrategia. La participación en los gastos de la Administración Central de las instituciones vinculadas a la producción fue del 4,7%, mientras que a las instituciones de servicios sociales fue de 25,0% en el año 1999; absorbiendo casi el 50% las otras instituciones públicas.

La composición del gasto público refleja las prioridades de las políticas públicas y sus objetivos vinculados con la estrategia de desarrollo. Sin profundizar en la calidad del gasto actual, las opciones presupuestarias muestran que la estrategia de desarrollo no apunta a contar con una estructura de Estado que brinde soluciones a los déficit de servicios existentes, a incrementar la

productividad de la economía paraguaya y a mejorar la competitividad de los factores productivos capital y trabajo.

En cambio, el presupuesto se define de acuerdo a las necesidades financieras de las instituciones basadas en un presupuesto que se ajusta anualmente de acuerdo a decisiones históricas, evolución de los precios y decisiones de política aisladas de una estrategia de desarrollo definida y de presupuestos programáticos plurianuales.

CUADRO 33

Instituciones	Participación porcentual
Total	100,0
Instituciones vinculadas a la Seguridad Interna	5,6
Instituciones vinculadas a la Producción	4,7
Instituciones vinculadas a los Servicios Sociales	25,0
Instituciones vinculadas a Infraestructura	10,8
Instituciones vinculadas a la Justicia	4,1
Otras Instituciones	49,9

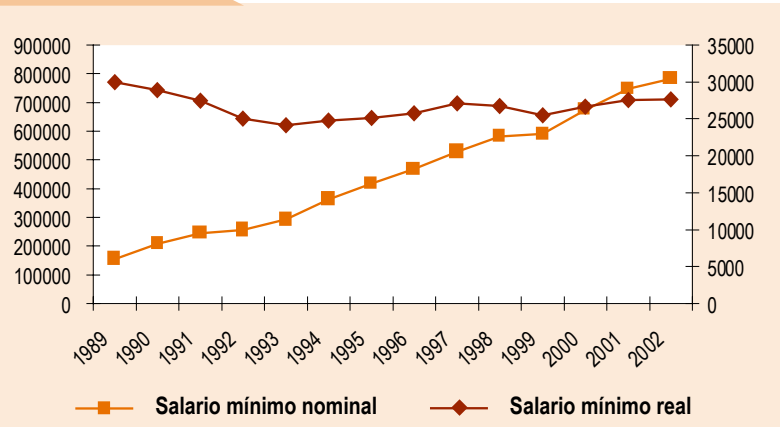
Fuente: Ministerio de Hacienda (2000).

Cuadro 33. Gasto de la Administración Central. Año 1999.

c) Acciones públicas vinculadas al nivel de ingreso poblacional:

Estas políticas se llevaron a cabo principalmente entre 1996 y 1999. El control de la inflación a través del manejo del tipo de cambio fue uno de los mecanismos utilizados, con lo que paralelamente al incremento del salario mínimo nominal, el salario real logró un leve incremento con respecto a los primeros 5 años de la década.

GRÁFICO 14



EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL Y NOMINAL.
Fuente: Elaboración propia con base en BCP (2002)

Farmacias sociales en itapúa

Cuando la salud cuesta poco y el esfuerzo vale mucho

La meta era más bien modesta: disponer fondos para abrir 7 farmacias sociales en todo el Departamento. El trabajo, la confianza de la gente y el haber puesto el interés comunitario por encima de los propósitos sectoriales hizo el resto. Hoy son más de 70 farmacias sociales que funcionan en los 30 municipios de toda Itapúa, en el marco de un programa de descentralización de la atención de salud que muestra sus resultados en la notoria reducción de los índices de mortalidad materno-infantil.

“La gente percibe los beneficios de este sistema y eso le da base sólida para continuar y crecer. Si precisan un medicamento que en una farmacia comercial les puede costar 15.000



guaraníes, en las Farmacias Sociales lo conseguirán a 5.000”, manifiesta la Lic. Ramona Barboza de Benítez, coordinadora del Programa, cuya implementación data de abril de 1996 con el sostenimiento conjunto por parte de la Gobernación de Itapúa y las municipalidades locales, y el apoyo de USAID y el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

El sistema brinda la posibilidad a las familias itapuenses de que, previa consulta médica en los centros de salud locales, concurren con sus recetas a las Farmacias Sociales donde podrán adquirir el medicamento recetado a un costo considerablemente bajo. Los precios pueden abarataarse porque mediante un Fondo Rotatorio creado para el efecto, se pueden adquirir medicamentos a granel y al por mayor para luego realizar localmente el proceso de fraccionamiento.

“Empezamos en el año 1996 con 50 millones de guaraníes proveídos por la Gobernación. Hoy ya llegamos a más de 300 millones de guaraníes que se mueven en ese fondo rotatorio. Hemos subido de un listado de 18 medicamentos en aquél año, a 94 en el presente; y de 7 farmacias a 70 en todo el departamento. Es decir, la gente ve los beneficios y acompaña el programa”, comenta Ramona.

Para ella una de las claves es que todas las personas reciban los beneficios sin distinción alguna. *“Los pobladores perciben que no se hace distinción ni por cuestiones de polí-*

tica ni de otra índole, y entonces confía”, dice.

Los Consejos de Salud

El programa no sería posible si previamente no se impulsaba la creación de un Consejo Departamental de Salud y Consejos de Salud en cada municipio. Esto se dio a partir de 1996 en un proceso favorecido por la entonces flamante ley 1032/96 que creó el Sistema Nacional de Salud, y gracias al apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud y USAID.

El **doctor Juan Benítez**, secretario de salud de la Gobernación preside el Consejo Departamental y también señala la clave del crecimiento del proyecto: eficacia en el servicio, transparencia en la gestión y conciencia para el autosostenimiento. Como detalle, las compras de los medicamentos se hacen por concurso de precios entre los laboratorios nacionales y extranjeros que operan legalmente en el país. El proceso se realiza departamentalmente, con lo que se logra una mejor negociación de precios.

Y la clave principal: haber superado las vallas de tono político. De hecho, el programa fue iniciado durante la administración del gobernador Juan Lorenzo Ramírez, siendo secretaria de Salud la Dra. Elizabeth Jojot de Gneiting, hoy intendente de Carmen del Paraná. El actual gobernador, **Lucio Vergara**, es claro al indicar que sin la mancomunidad de esfuerzos *“tal vez no se hubiera*





podido llevar adelante este proyecto?

Dos gobiernos departamentales sucesivos y cambio de autoridades municipales en todas las ciudades no son obstáculos cuando se pone por encima la necesidad de las familias de escasos recursos.

Los resultados son alentadores. La tasa de mortalidad infantil por diarrea se ha reducido en casi el 70 % entre 1996 y 1999, y por enfermedades respiratorias en casi 40 % en el mismo período.



Participación y descentralización

El programa también marca un avance positivo para el fortalecimiento de la descentralización, lo que se verifica con un alto grado de complementación de recursos de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada, además de la promoción de mecanismos de participación eficaces para la implementación del proyecto.

“Lo importante es que hay un esfuerzo conjunto para resolver un problema tan sensible como es la atención de la salud. Y los resultados nos llenan de alegría y orgullo”, dice Ramona. Alegría y orgullo que, piensa ella, quizás puedan transmitirse para replicar la experiencia en otros lugares del país.



Mejoramiento de producción

La frutilla más sabrosa y el futuro más esperanzador

Más rojas, más grandes, más sabrosas, más resistentes. Así son las frutillas que se producen hoy en día en la zona de **Estanzuela**, entre Aregua e Itaiguá, en el **Departamento Central**. El cambio en este rubro tradicional local es evidente, y los productores/as tienen conciencia de que ello no hubiera sido posible sin tres elementos fundamentales: organización, apoyo técnico y trabajo coordinado.

“Antes producíamos apenas 250 gramos por planta. Desde hace tres años eso ha cambiado y producimos casi el doble más y con una mejor calidad para la comercialización”, nos manifestó **Carlos Quintana** cuando compartamos con él y miles de personas más la tercera edición del Festival de la Frutilla en la Compañía Estanzuela de Itaiguá.



Carlos proviene de una familia de tradición en el cultivo de la fruta. Su abuelo, Don Manuel Quintana, fue uno de los pioneros en la producción en Aregua, allá por 1920.

Hoy, el nieto es vicepresidente de la Cooperativa Cuenca del Lago Ypacarai que preside el señor Romildo Florentín y cuenta con alrededor de 200 asociados. Junto a la Cooperativa de Producción Agropecuaria, Forestal e Industrial y gracias al mejoramiento genético impulsado por el Instituto Agronómico Nacional, desde hace unos años vienen trabajando por la intensificación y la calidad de los cultivos.

Las familias se organizan en comités de productores, cuyos componentes en la mayor parte son asociados de las mencionadas Co-



perativas. A través de éstas principalmente se implementan los programas técnicos y crediticios en colaboración con entidades públicas y privadas. Quintana mencionó que hay siete comités involucrados en la zona de influencia de la Cooperativa. *“Calculamos que en la zona de Estanzuela hay unas 70 hectáreas cultivadas con unas 2.800.000 plantas. Para cada familia, esto es como tener una alcancía. Antes había mucho individualismo entre los productores. Ahora, la gente nota que el trabajo coordinado hace posible un mayor bienestar”,* comenta Quintana.

Más de 450 mil plantines

La Gobernación del Departamento Central, es uno de los entes oficiales que dio un fuerte impulso al mejoramiento productivo e incluso a promover y expandir las vías de comercialización de este y otros rubros cultivados en la región.

Más de 200 productores rurales fueron beneficiados con la distribución de 450.000 plantines de frutilla en el año 2001, según comentó el **Lic. Adalberto Oviedo**, secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación de Central. Los programas en cuanto a la producción frutillera incluyen, según explicó, apoyo técnico, capacitación, trabajos de apoyo de parte de la denominada “patrulla agrícola” que consiste en el uso coordinado de maquinarias para la preparación de



suelos. También hubo énfasis en la promoción de la comercialización, con el impulso de ferias temáticas itinerantes y permanentes. La Gobernación apuntaló el mejoramiento de la producción y comercialización también en otros rubros, como el cultivo del ka'a he'e, los cultivos de hortalizas, de plantas ornamentales y especies forestales.

Organización, una clave

Lidia Chavez y Esteban Cardozo son dos productores afiliados al Comité San Cayetano y manifiestan su satisfacción con los resultados obtenidos en las cosechas. Para ellos fue fundamental estar nucleados en una organización de productores. "Hace cuatro años que nos dedicamos a esto y vemos que se ha mejo-



rado mucho. Como otros, fuimos beneficiados con la entrega de semillas y apoyo técnico", comentan.

El Festival de la Frutilla es uno de los mecanismos que ha favorecido la comercialización, posibilitando el contacto y la venta directa de quien produce a quien consume. Como tantos otros productores, Lidia y Esteban han visto mejorar sus posibilidades económicas con estos sistemas coordinados de comercialización.

Organización de la gente, eficiencia en el apoyo técnico y crediticio desde los organismos públicos, se traducen hoy en una mejor producción de la frutilla, y sobre todo, en beneficios concretos para las familias que ven aumentar sus ingresos y sus posibilidades de acceder a una mejor calidad de vida.

Ese es el sabor dulce que deja esta experiencia. Tanto el licor de frutilla que, con el nombre de aquél pionero frutillero, el visitante puede degustar como una muestra de la variedad de productos ofrecidos hoy y que abarca también dulces, mermeladas, jugos, tartas y postres.



La política fiscal se flexibilizó permitiendo mejoras salariales de los empleados públicos, se realizaron condonaciones de deudas, control de las tarifas públicas, créditos al sector industrial y agrícola. El objetivo era el de compensar la disminución de los ingresos vinculados a la crisis financiera y a la incipiente crisis regional que, en ese entonces, se visualizaba como coyuntural.

3 2.2

CAMBIOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

A partir de 1989 se han introducido algunas reformas institucionales favorables a la gestión económica, pero que contrastan con la persistencia de vastas áreas del sector público que han permanecido sin cambios (NN.UU., 2001). La reforma tributaria anteriormente señalada permitió simplificar y racionalizar el sistema impositivo, aunque no ha corregido el problema de la alta evasión, las características regresivas del sistema por la escasa gravitación de los impuestos directos y la ineficiente administración tributaria que debilita la capacidad de recaudación del fisco. La reforma financiera, a través de un nuevo marco normativo ha contribuido a sanear el sistema pero ha tenido altos costos (crisis bancarias) debido en parte a la secuencialidad de las reformas (liberalización financiera antes de modificar el marco regulatorio).

Más recientemente, se ha promulgado una nueva Ley de la Función Pública que introduce elementos racionalizadores en este ámbito. Asimismo, se ha aprobado el marco normativo que permitirá la privatización de ciertos servicios públicos (telefonía, ferrocarriles, agua y saneamiento). Además, se han llevado a cabo reformas parciales en algunos ámbitos de la administración pública (Ministerio de Educación, de Hacienda).

Sin embargo, las reformas necesitan avanzar más allá del plano normativo y profundizarse en otras áreas hasta ahora no contempladas como la posibilidad de descentralización, la lucha contra la corrupción, y la calidad del gasto y de la gestión pública. Es fundamental lograr una racionalidad administrativa que permita, con los escasos recursos

disponibles, crear las condiciones adecuadas para ampliar las **capacidades** de los paraguayos y paraguayas.

3 3

EL CONTEXTO SOCIAL

El estilo de crecimiento basado en la producción agrícola, principalmente del algodón y la soja, y en la expansión de los servicios en el sector urbano, generó condiciones sociales y económicas diferenciadas. En el sector urbano se ampliaron las posibilidades de empleo, mejoraron las condiciones de vida e incluso, en algunos años, disminuyó el nivel de pobreza. No obstante, las condiciones de empleo no son las adecuadas, tal como se señaló en el apartado anterior. Una parte importante de los trabajadores urbanos, más del 37%, lo hace como trabajador/a doméstico/a o por cuenta propia, dos categorías que generalmente son consideradas dentro del sector informal. Esto significa alta vulnerabilidad del ingreso y baja o ninguna cobertura de los seguros médicos -la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01 señala que más del 80% de la población no se encuentra cubierta por ningún seguro médico (DGEEC, 2001)-.

El sector rural presenta dos escenarios muy diferentes, determinados por los rubros de producción. El sector algodonero, así como el cañicultor se caracterizan por ser realizados en explotaciones minifundiarías, con poco uso de tecnología y con bajos niveles de ingreso y productividad; mientras que la soja, el trigo y el ganado se desarrollan en el marco de una economía empresarial, en grandes extensiones de tierras, son altamente productivos y rentables y utilizan mucha tecnología.

El modelo agroexportador ha generado un "crecimiento dual", que genera beneficios substanciales al sector urbano y al sector agropecuario moderno de gran escala -soja y ganado-, pero sin mejorar la calidad de vida de las zonas rurales, especialmente de los productores campesinos que cultivan pequeñas parcelas de tierra con técnicas tradicionales de bajo rendimiento. Por tanto, a pesar de haber sido la agricultura el principal

motor de crecimiento de la economía paraguaya, sus beneficios se distribuyeron principalmente en un reducido sector de propietarios que producen para el mercado exportador (NN.UU., 2001).

El carácter inequitativo del patrón de crecimiento económico dual se refleja claramente en la mayor incidencia de la pobreza rural con respecto a la urbana, así como en el modo desigual en que se distribuyen las oportunidades de acceso a los recursos productivos y servicios sociales (salud, educación, vivienda, agua y saneamiento) entre los diferentes grupos sociales en el campo y en la ciudad (lo cual se traduce en movimientos de migración forzada de las zonas rurales a la ciudad en condiciones de gran vulnerabilidad).

Esta situación ha llevado a un cambio en la política social. Como señalan Sottoli y Sauma (2001), hasta inicios de los años noventa, la política social paraguaya estaba casi limitada a cumplir con aquellas funciones sociales básicas encomendadas a los Estados: brindar educación básica principalmente, servicios básicos de salud y de saneamiento y algunos esquemas muy focalizados de protección social. La política social era entonces eminentemente sectorial, o sea, carecía de una visión integral y de una identificación clara de los principales elementos de carácter transversal. Sin embargo, durante los últimos años se han dado algunos cambios importantes en la concepción de la política social, agregando nuevas funciones sociales, ampliando la visión a una perspectiva más integral e incorporando explícitamente elementos transversales (género y participación ciudadana principalmente), aunque falta bastante camino por recorrer.

La creación de nuevas instituciones para prestar o facilitar la prestación de servicios sociales a la población, así como las reformas sectoriales se han sucedido a lo largo de los últimos años.

En el caso de la educación, a principios de la década comenzó a consolidarse el objetivo de reformar el sistema educativo como componente central de la agenda democratiza-

dora del Paraguay (Sottoli y Sauma, 2001) y en 1990 se constituyó una Comisión Nacional con el mandato de formular los lineamientos generales de dicha reforma, los cuales fueron sometidos a consulta nacional durante 1992 y 1993. A partir de 1995 se fue delineando una estrategia para la Reforma Educativa con una secuencia de acciones a ser llevadas a cabo de acuerdo a las prioridades establecidas. En 1998 se aprobó y puso en vigencia la Ley General de Educación (No. 1.264 del 26 de mayo de 1998) que institucionaliza los cambios que el proceso de reforma incorporó en el sistema educativo nacional, particularmente en relación con la educación general y escolar básica, así como con la organización y administración del sistema. La secretaría ministerial cambió su denominación por el de Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

También en el sector salud se inició en la década de los noventa un proceso de reforma cuyos componentes principales se orientaban a lograr una mejor definición de roles en el sector, la descentralización técnico-administrativa, una mayor equidad en sus prestaciones, la eficiencia en su gestión y la efectividad en sus actuaciones (Sottoli y Sauma, 2001). Como parte de la estrategia de reforma, se verificó la evolución del sector hacia la creación de un Sistema Nacional de Salud (SNS -Ley No. 1.032/1996-) con el objetivo de distribuir más equitativamente los recursos nacionales del sector y establecer conexiones inter e intrasectoriales de todas las instituciones que participan en él. Al año siguiente, por Decreto 16.572 del 18 de marzo de 1997, se constituyó el Consejo Nacional de Salud (CNS), previsto ya en la ley de creación del SNS, conformado por todas las entidades públicas y privadas del país vinculadas con el sector salud, con la atribución básica de elevar la calidad de atención sanitaria del país y la protección del medio ambiente, correspondiéndole definir los lineamientos técnicos de la Política Nacional de Salud y del Plan Nacional de Salud.

En 1998 se promulgó el Decreto Ley No. 19.966 por el cual se reglamenta la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la autogestión en salud como estrategias para

el desarrollo del Sistema Nacional de Salud. La Política Nacional de Salud definida para el período 1999-2010 tiene como finalidad impulsar la reforma sanitaria mediante la reorganización de los servicios de salud, el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud, el desarrollo del SNS, la movilización y ejecución de recursos financieros y de nuevos modelos de aseguramiento a la población, la descentralización de los servicios de salud y el impulso de los procesos de promoción de salud. El fin último es el de aumentar la cobertura de los servicios de salud, agua y saneamiento y controlar las principales enfermedades transmisibles y no transmisibles.

En el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado, las dos instituciones tradicionalmente responsables son la Corporación de Obras Sanitarias (hoy Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.- ESSAP) y el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental. La primera institución citada tiene competencia en las localidades que superan los 4.000 habitantes, mientras que la segunda en las que tienen menor número de pobladores/as. El régimen jurídico que regula la prestación de agua potable presenta un cambio sumamente importante en el año 2000 cuando se aprueba la Ley Nro. 1.614/00 general del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay. Esta nueva ley busca incorporar una

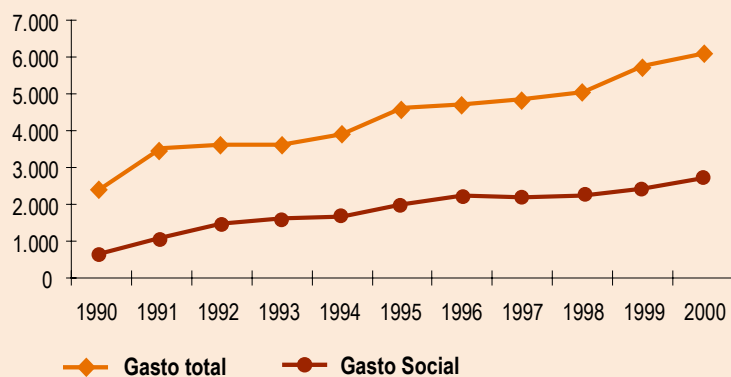
mayor participación del sector privado y de los gobiernos subnacionales a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado teniendo en cuenta la baja cobertura actual de las instituciones públicas. Asimismo crea un ente regulatorio, el Ente regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) con el objetivo de controlar la calidad y las tarifas de la prestación.

Por otra parte, en 1989 fue creado el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), cuya principal tarea es la ejecución de proyectos de construcción de viviendas de interés social. Este no ha sido un ámbito prioritario por los sucesivos gobiernos a juzgar por la evolución del gasto dedicado al mismo. Desde 1989 hasta 1992 éste se había incrementado de manera sostenida; sin embargo en los últimos años perdió importancia relativa (Benegas y Sauma, s/f).

En el área de protección social el país también ha sufrido transformaciones. Se creó la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) para asistir a los sectores más carenciados y vulnerables de la niñez, de la tercera edad, la discapacidad, las poblaciones afectadas por catástrofes y las comunidades carentes de recursos económicos, incluyendo a las comunidades indígenas. En 1995 fue creada la Secretaría de Acción Social, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 9235/95, con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargado de coordinar acciones conjuntas del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil en torno a una política social prioritariamente dirigida a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social. Finalmente, mediante el Decreto No. 4674 del 11/08/99, la antigua Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social pasó a llamarse Instituto Nacional y depender de la autoridad directa del Ministro, aunque manteniendo el rango de Dirección General.

Esas transformaciones en la política social también se reflejan en las finanzas públicas. Como se vio en el contexto económico, el gasto del gobierno central ha mostrado un fuerte aumento en los últimos años. Dentro de ese gasto, como señalan Sottoli y Sauma

GRÁFICO 15



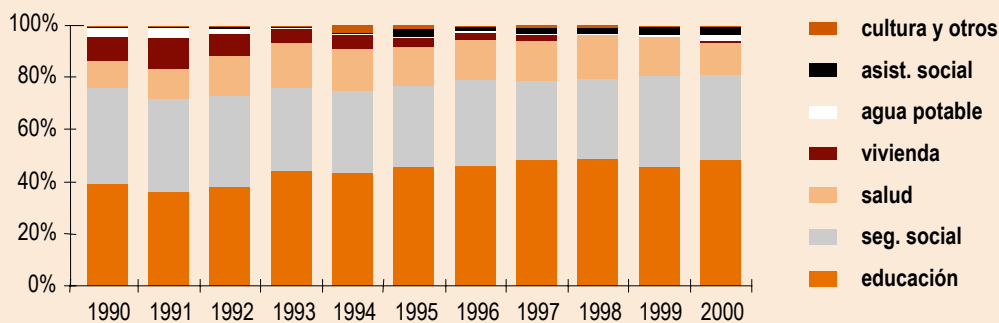
GASTO TOTAL Y SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL .

En miles de millones de guaraníes del año 2000

* deflatado con el IPC.

Fuente: Sottoli y Sauma (2001) con datos del Min. Hacienda y del BCP.

GRÁFICO 16



COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL.

En porcentajes

Fuente: Sottoli y Sauma (2001) con datos del Ministerio de Hacienda

(2001), los gastos sociales son los que más aumentaron, y dentro de ellos, los destinados a educación. Así, mientras entre 1990 y el año 2000 los gastos totales del gobierno central aumentaron en un 150% en términos reales, los gastos sociales lo hicieron en el doble de esa magnitud (300%).

En lo que se refiere a la composición sectorial del gasto social, el gasto en educación fue el más importante en todo el período, e inclusive aumentó su participación dentro de los gastos sociales totales, pasando de un 39,4% en 1990 a casi un 50% (48,5%) en el año 2000, para un promedio de 44% entre 1990-2000 (Sottoli y Sauma, 2001). El sector seguridad social fue el segundo en importancia, con una participación promedio de 32,9% entre 1990-2000, aunque disminuyó su participación hacia el final del período, de un 36,6% en 1990 a un 32,3% en 2000. En cambio, el sector salud mantuvo su participación de aproximadamente 15% a partir de 1992, ubicándose en el tercer lugar según su importancia relativa. Los demás sectores tuvieron participaciones relativas bastante bajas dentro del total social, y pequeñas variaciones responden solamente a cambios en las prioridades coyunturales.

Dado que entre las **capacidades** básicas determinadas en el capítulo anterior se incluyeron las de adquirir conocimientos y de tener una vida larga y saludable, a continuación se abordan con mayor detalle los ámbitos de educación y salud.

3 3.1

CAPACIDAD PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS

La educación fue uno de los ámbitos en el que mayor dinamismo tuvieron los cambios realizados. Si bien estas transformaciones aún no han repercutido de la manera en que deberían haberlo hecho teniendo en cuenta su magnitud, constituyen un paso necesario e indispensable.

Marco jurídico e institucional

En 1992 la nueva Constitución revaloriza, al menos formalmente, a la educación como factor primordial del desarrollo. Varios artículos constitucionales son dedicados al tema. Se reconoce, en parte, el derecho universal a la educación al establecer la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica (Art. 76), la necesidad de eliminar contenidos educativos discriminatorios (Art. 73) y la existencia de una amplia parte de la población cuya lengua materna es el guaraní y no el español (Art. 77). Debido a que para ese año ya se había iniciado el debate acerca de la descentralización, también se incluye un artículo en el que se incorpora a los municipios como responsables de la educación (Art. 75).

El financiamiento de la educación es tratado de manera particular ya que se estipula constitucionalmente una asignación anual de no menos del 20% del presupuesto de la Administración Central al Ministerio de

Educación y Cultura (Art. 85). Si bien la Constitución hace referencia a la responsabilidad estatal en los demás niveles educativos, este artículo beneficia especialmente en la Educación Escolar Básica, ya que es la única que se establece como gratuita y obligatoria, aunque en la medida en que se cuenten con fondos, según la Carta Magna, también la educación inicial deberá tener dichas características. Por otro lado, el compromiso formal con la educación se observa también en la obligación del Estado de promover programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos (Art. 75).

En el año 1998, se aprueba la Ley No. 1.264 General de Educación, luego de varios años de debate sobre el proyecto de ley. Esta ley busca reglamentar los artículos constitucionales citados anteriormente así como adaptar el sistema educativo paraguayo a los acuerdos asumidos por el país en el marco del proceso de integración al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y se institucionalizan los cambios que el proceso de la Reforma Educativa incorporó en el sistema educativo nacional.

La Reforma Educativa introdujo cambios en la estructura del sistema educativo que se pueden resumir en los siguientes:

- Incorporación de la Educación inicial con tres niveles.

- Establecimiento de la Educación Escolar Básica, con 9 años de estudio y tres ciclos, cada uno de ellos con tres años de duración, su obligatoriedad y gratuidad en las escuelas públicas.

- Educación Media de tres años de estudio.
- Incorporación de niños y niñas desde 5 años para el preescolar y 6 años para el

uno de los sectores en que ha habido cambios positivos. Tal como lo señalan Sottoli y Sauma (2001:4) *“la política de reforma educativa se convirtió en una de las medidas de acción pública con mayor continuidad hasta el presente a pesar de sucesivos cambios de gobierno. Además, otro logro consiste en haber alcanzado un acceso casi universal a la educación primaria (casi todos los niños/as ingresan al primer grado y nueve de cada diez permanecen allí al menos 5 años) e iguales niveles de escolaridad para varones y mujeres.”*

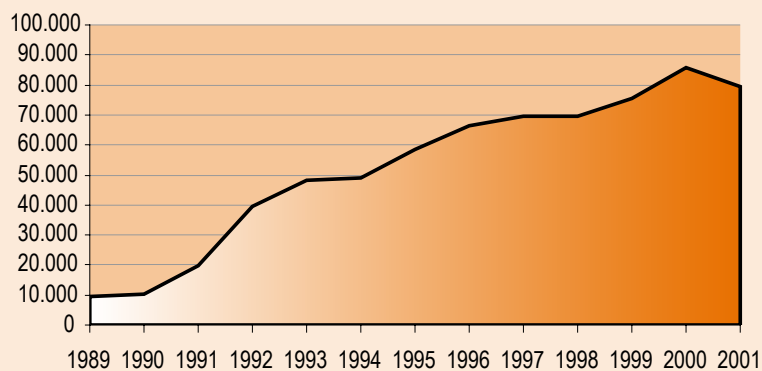
El gasto del Ministerio de Educación y Cultura

En materia de recursos financieros fue la institución de la Administración Central más beneficiada de la década, ya que el artículo constitucional mencionado anteriormente permitió un sustancial incremento de los rubros presupuestarios. Así, de 1989 a 2000 sus gastos se incrementaron, en términos reales, más del 850%, pasando de 9.322 millones de guaraníes constantes a 79.341 millones. El MEC de representar el 11% del gasto total de la Administración Central pasó al 22% (ver Cuadro 9 del Anexo 2). Con respecto al PIB, el gasto del MEC representaba, al inicio de la década, alrededor del 1,2%, mientras para el año 2000 pasó al 4,7% (López y Friedmann, 2001).

Gran parte de este incremento fue destinado al rubro servicios personales, que contempla fundamentalmente sueldos y salarios, lo cual permitió revalorizar la carrera docente, ya que el salario de los maestros se equiparó al obrero. Hasta el año 1988, el salario docente representaba menos de un tercio del obrero; en el año 2001 supera al mismo. No obstante, una proporción importante no se destina a docentes ni a técnicos/as, sino al personal administrativo. Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que la ubicación presupuestaria de los cargos no necesariamente coincide con la ubicación física de los funcionarios, pues algunos pueden aparecer en el rubro de un ministerio, pero desempeñarse en otro.

A pesar del aumento presupuestario, en 1999 el 22% de las escuelas y el 26% colegios estaban incompletos, y un alto porcentaje de los

GRÁFICO 17



GASTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA.

En millones de guaraníes constantes de 1982

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuadro Nro. 9 del Anexo 2.

locales escolares se encontraban, además, en estado regular y/o malo (MEC, 1999).

El financiamiento internacional (préstamos externos y donaciones) cumple un papel importante en las nuevas inversiones del MEC, tanto en lo referente a la construcción de aulas y bibliotecas como a los nuevos textos escolares, lo cual implica una importante debilidad institucional que si no se soluciona se traduciría en el mediano y largo plazo en un problema de sustentabilidad financiera.

El aumento del gasto global generó un considerable incremento del costo por alumno/a, esto implica necesariamente una disminución de la eficiencia, lo cual no sería negativo si se traduce paralelamente en un incremento de la eficacia, calidad y equidad de la educación. El gasto por alumno/a inscripto en el Pre-escolar o en el Nivel Escolar Básico, entre 1989 y 1998, se multiplicó poco más de 10 veces, mientras que el gasto por alumno/a de Educación Media o Técnica lo hizo en 5 veces. La tendencia del incremento demuestra las prioridades del gasto en cuanto a los niveles educativos. En todo el periodo, más del 50% del mismo se destinó a la educación preescolar y básica, que de hecho son los niveles que mayor cantidad absoluta de alumnos/as recibe (Careaga y Pei, 2001b).

Principales obstáculos para la ampliación de la capacidad para adquirir conocimientos

No existen estudios que permitan asegurar

los factores que explicarían los resultados negativos en materia educativa; sin embargo es posible presentar algunas premisas con respecto al tema.

Bilingüismo: El hecho de que más del 50% de la población tenga al guaraní como idioma hablado con mayor frecuencia y la falta de una política nacional que atienda la diversidad lingüística impide el logro de las competencias básicas de este grupo poblacional. Las bases para incorporar la educación bilingüe en la Reforma Educativa están creadas a través de la existencia de un Plan Nacional de Educación Bilingüe. Sin embargo, éste fue aplicado en forma parcial y sin contar con las condiciones básicas para ello como por ejemplo docentes capacitados, materiales didácticos y metodologías apropiadas (CPES, 1998).

Desnutrición, baja madurez psicomotora y pobreza de razonamiento de los niños/as: diversos estudios demuestran (Azcoaga, 1982; Vigotsky, 1993; Stones, 1969 y Gardner, 1999) la importancia de los procesos de maduración -conjunto de procesos del crecimiento orgánico, incluyendo la formación de las conexiones nerviosas-, de la experiencia y del lenguaje que los niños/as requieren entre su nacimiento y los primeros 5 años de vida para lograr aptitudes para el aprendizaje y un adecuado desarrollo mental.

Según la última Encuesta Integrada de Hogares, sólo entre el 53% y el 61% de la población menor de 5 años tiene el peso y la talla adecuada a su edad. El 4,6% de este grupo poblacional está desnutrido y el 20% se encuentra en riesgo de desnutrición. El nivel de desnutrición se eleva al doble en el grupo de mayor pobreza, esto significa que casi uno de cada 10 niños está desnutrido. Al analizar la talla, otro indicador del desarrollo físico, se encuentra que casi el 40% de todos los niños de menos de 5 años presentan tallas menores a la normal, proporción que se eleva a más del 50% en el caso de los más pobres (Robles, 2001).

La experiencia y el desarrollo del lenguaje dependen fundamentalmente de la estimulación que el niño/a pueda recibir del entorno social y familiar. Esto significa una participación activa, de los padres, tutores y

de la sociedad en general para generar las condiciones de las bases del aprendizaje a partir de la propia acción de los niños en materia de lenguaje, imitación, juegos de simulación y dibujos. En el capítulo anterior se vio el bajo nivel educativo de los jefes/as de hogar, lo cual estaría mostrando también la escasa capacidad de los hogares para generar el entorno adecuado para el desarrollo intelectual de los niños y niñas del país.

Deficiente capacitación docente: Uno de los mayores déficits de la Reforma Educativa es la falta de capacitación docente, sobre todo en lo que se refiere a los nuevos contenidos teóricos y pedagógicos. Este problema llegó a ser tan importante que en los primeros años de implementación de la Reforma la tasa de repitencia aumentó debido a esta situación.

En el nivel nacional, en el año 1999 el 22% de los/as docentes no contaba con formación pedagógica, problema que se agrava en el área rural donde casi un tercio de los docentes presenta esta deficiencia. No obstante, este indicador ha ido mejorando con el tiempo, ya que en 1997, estas cifras llegaban al 33% y 50% respectivamente. En MEC (2000a) se señala que los estudios realizados al respecto indican que los y las docentes no han cambiado sus prácticas, así como tampoco se han logrado avances en la transformación de su perfil o identidad. Un diagnóstico en particular encontró que las principales deficiencias son en la capacitación docente son:

- el perfil del maestro y maestra con formación está centrado en el área urbana;
- la falta de instrucción sobre los materiales distribuidos;
- estrategias de capacitación inadecuadas;
- formadores/as de docentes con escasa capacitación;
- programas de capacitación y sistemas de actualización docente no pertinentes;
- falta de mecanismos de seguimiento y evaluación del programa de capacitación docente.

Mala asignación de recursos públicos: Las prácticas prebendarias, la corrupción y la gestión ineficiente originan asignaciones no compatibles con las necesidades educativas

del país, incluso con la política educativa. Los datos anteriormente citados señalan la poca efectividad del gasto en educación, a pesar de su notable incremento (Careaga y Pei, 2000 y 2001).

Sub-utilización de instrumentos de evaluación de las políticas implementadas: El mapa educativo, -en el que se observa la distribución geográfica de los locales escolares y su infraestructura-, y los resultados del SNEPE no se están traduciendo en un cambio dinámico de la política educativa, a juzgar por las opiniones de personas expertas en el tema.

Escasos incentivos para estudiar: La sociedad, al parecer, no cuenta con información suficiente acerca del impacto de un mayor nivel de capacitación sobre los ingresos. Pero por otro lado, la existencia de relaciones corporativistas (sindicalismo) y de relaciones personales (clientelismo) para el acceso, permanencia e incluso promoción en el trabajo, sobre todo en el sector público podrían estar señalando a la sociedad que la educación por sí sola no es suficiente para lograr objetivos laborales y económicos.

A esta situación se le agrega la falta de medidas coercitivas que presionen a los padres a enviar a sus niños y niñas a la escuela. Igualmente, no existen mecanismos de control y seguimiento de los niños y niñas que ya habiéndose inscripto dejan el curso lectivo.

Los avances en materia jurídica han sido importantes ya que iniciaron un proceso necesario para incorporar al Paraguay a las exigencias de un mundo globalizado. De la misma manera, la Reforma Educativa ha permitido transformar notoriamente la estructura del sistema educativo, logrando parte de sus objetivos: apertura del 7mo., 8vo. y 9no. grados, nuevos programas de estudios, ampliación de la cobertura de la EEB. Sin embargo, no ha logrado aún la calidad educativa que ubique al país cerca del promedio de los países vecinos.

La eficiencia en el uso de los recursos no ha mejorado, al contrario, cada niño o niña matriculado, cada sección y cada institución cuestan cada vez más. Con respecto a la

CUADRO 34						
Área de residencia y sector		Total	Con formación pedagógica		Sin formación pedagógica	
			Abs.	%	Abs.	%
Total		40.902	31.895	78,0	9.007	22,0
Oficial		34.566	26.751	77,4	7.815	22,6
Privado		2.841	2.152	75,7	689	24,3
Priv.subvencionada		3.495	2.992	85,6	503	14,4
Urbano		19.807	17.669	89,2	2.138	10,8
Oficial		14.266	13.036	91,4	1.230	8,6
Privado		2.554	1.964	76,9	590	23,1
Priv.subvencionada		2.987	2.669	89,4	318	10,6
Rural		21.095	14.226	67,4	6.869	32,6
Oficial		20.300	13.715	67,6	6.585	32,4
Privado		287	188	65,5	99	34,5
Priv.subvencionada		508	323	63,6	185	36,4

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2001)

equidad de la política educativa, se observan importantes diferencias, sobre todo entre niveles socioeconómicos y área de residencia. La educación está llegando más y mejor a los niños y niñas con mayores recursos y del sector urbano.

Cuadro 34. Cargos docentes en la EEB por formación pedagógica, según área de residencia y sector. Año 1999

Los desafíos están a la vista, siendo uno de los avances importantes de la Reforma la detección de las falencias y problemas prioritarios dentro de la misma. La implementación del SNEPE, la existencia de un mapa educativo y de estadísticas sistematizadas permiten focalizar y planificar las acciones pendientes en este ámbito. Sin embargo, esta tarea no sólo le compete al Ministerio de Educación y Cultura, implica la participación conjunta y coherente de otras instituciones como el Ministerio de Salud y Bienestar Social, los gobiernos subnacionales y el Poder Legislativo, ya que es éste el que define el destino final de los recursos.

La gestión pública debe sufrir cambios de una gran magnitud para que el marco jurídico y las políticas existentes cumplan con los objetivos y plazos previstos. Pero por otro lado, es necesario darle una mayor integralidad y sistematicidad a las políticas.

En primer lugar debe concebirse a la reforma educativa como parte de la reforma del Estado; sin la segunda, la primera, tal como está ocurriendo actualmente, sólo realizará cambios

de forma y superficiales, sin llegar a su objetivo principal: un nuevo el perfil del egresado/a.

En segundo lugar la política educativa no debe aislarse del resto de la política social; la existencia de niños y niñas con desnutrición y parasitosis, viviendo en condiciones precarias y de hacinamiento, con altos costos de oportunidad entre trabajar y estudiar constituyen el inicio del fracaso del proyecto educativo. Por lo tanto, es necesario considerar estas condiciones en la planificación educativa, sin condicionarlo a la existencia o no de presupuesto como lo establece la Constitución y la Ley General de Educación. Es necesario reasignar los fondos existentes, tanto del MEC como de los ministerios e instituciones relacionadas con estos problemas (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Consejo Nacional de la Vivienda, Dirección de Beneficencia, Secretaría de Acción Social, entre otros), aunque escasos, de manera a disminuir el peso de su efecto negativo en la educación.

Los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipalidades) deben ser incluidos en la ejecución de ciertas actividades en que, por su cercanía a la población, podrían ser más efectivos que el nivel central. Deberían constituirse en instituciones que ejerzan una función contralora del cumplimiento de las leyes y de las políticas: seguimiento al caso de los niños y niñas que se ausentan o desertan, distribución del complemento nutricional, apoyo extraescolar, entre otras tareas.

La profesionalización docente debe constituir una prioridad para los próximos años. El cambio del perfil docente no debe restringirse sólo al contenido, sino también a los métodos pedagógicos y al estilo de relacionamiento con la comunidad educativa.

3 3.2

CAPACIDAD PARA TENER UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE

Los indicadores utilizados para evaluar la capacidad para vivir una vida larga y saludable de los paraguayos y paraguayas muestran el estancamiento en el proceso de mejora de la tasa de mortalidad infantil y un

aumento de la tasa de mortalidad materna. Estos indicadores son resultado de la baja cobertura de los servicios de salud, especialmente de los básicos, incluyendo los programas de inmunizaciones, de planificación familiar, y los servicios de atención al embarazo, parto y puerperio. El rol educador y de prevención del Ministerio de Salud Pública también importantes deficiencias, lo que se traduce finalmente en una población poco concientizada acerca de su responsabilidad en el mejoramiento de los niveles de salud.

Marco jurídico e institucional

La salud no ha merecido la misma atención que la educación por parte de las autoridades nacionales. En materia legal la principal regulación vigente, el Código Sanitario, fue promulgado en el año 1980 y recién en 1996 se incorpora al marco normativo la Ley 1.032 que crea el Sistema Nacional de Salud.

La Constitución promulgada en 1992 dedica varios artículos a garantizar el derecho a la salud (Art.6 y Art.68) y la activa participación estatal en dicha tarea (Art.61), sobre todo en lo referente a la Atención Primaria. Igualmente señala algunos instrumentos de implementación de la política sanitaria como el Sistema Nacional de Salud (Art.69) y el régimen de bienestar social (Art.70).

Un tema expuesto explícitamente en la Constitución es la necesidad de incluir criterios de equidad en la política sanitaria, ya que hace referencia las diferencias económicas, etarias y a las capacidades físicas de la población como mecanismo para la definición de objetivos y asignación de recursos. Igualmente, es incluida la descentralización de la salud en otros artículos, especialmente en los referidos a las competencias departamentales y municipales.

El Código Sanitario define el marco en el que se debe desarrollar la salud pública, e incluye además regulaciones para el sector privado. Este Código establece las funciones del MSPyBS y lo ubica como la más alta autoridad del sector.

La Ley No.1.032/96, que reglamenta el artículo constitucional número 69, busca reformar el

sistema de prestación de salud, para lo cual se conforma el Sistema Nacional de Salud. El proceso de descentralización de la salud se empieza a concretizar, por lo menos formalmente, ya que señala la importancia de desarrollar y fortalecer los Sistemas Locales de Salud. La Ley crea, además, la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección Médica Nacional y el Fondo Nacional de Salud.

En el contexto del incipiente proceso de descentralización de servicios básicos de salud que desde hace unos pocos años se ha iniciado en el país (que como todo nuevo proceso conoce de marchas y contramarchas) las Gobernaciones y Municipios y la sociedad civil organizada en torno a los Consejos de Salud, aportan recursos adicionales a la salud, aunque no de manera estructurada y planificada.

Dichos aportes se han centrado en establecer mejoras en la infraestructura edilicia, algunos equipamientos básicos, provisión de ciertos insumos y sufragar parte de los gastos operativos de los servicios de salud, sobre todo para campañas sanitarias como “vacunación antisarampionosa”, “dengue”, etc.

La atención de la salud es responsabilidad de tres subsectores: i) *público*, conformado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), la Sanidad de las Fuerzas Armadas y la Policial, la Universidad Nacional de Asunción, el Instituto de Previsión Social, los municipios, las gobernaciones, y un conjunto de entes autónomos y empresas estatales descentralizadas; ii) *privado*, constituido por instituciones con y sin fines de lucro; y, iii) instituciones *mixtas* como la Cruz Roja Paraguaya.

Según datos oficiales, solamente el 58% de la población está cubierta por el sector público (32% por el Ministerio de Salud, 8% por la sanidad militar y policial, 17% por el IPS, y 1% por otros servicios públicos) y un 15% por servicios privados (MSPyBS, 1998), de manera que un 27% de la población, o sea, más de 1.400.000 personas no están cubiertas por ningún sistema. Esto significa que desde que nacen hasta que mueren esas personas no acceden a servicios institucionales de salud. Los niveles de cobertura para cada uno de

estos subsectores corresponderían más a estimaciones de población a ser cubiertas por cada sub-sector que a una población asistida realmente por los mismos.

El gasto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

En Paraguay, a pesar del derecho de la ciudadanía de acceder a un nivel básico de protección de salud y los esfuerzos y la inversión en tiempo y recursos humanos y financieros de la última década en el sistema de salud, los problemas de acceso a los servicios salud son parte de la realidad de la vida cotidiana de muchas familias, especialmente las más pobres y vulnerables.

La asignación de subsidios públicos de salud (este término se utiliza para referir a la suma de todos los recursos, expresada en términos monetarios, que el gobierno destina al sector salud) constituye una herramienta de política que dispone el gobierno para mejorar esa situación, en el sentido de que los recursos públicos deben dirigirse a brindar servicios a los grupos de población más pobre o más vulnerable. La provisión pública sin cobro directo (sin aranceles) a los usuarios de ciertos servicios (consultas de planificación familiar) es un ejemplo común de subsidio asignado por el gobierno. La intención es eliminar las barreras financieras de acceso que enfrentan los usuarios (consumidores) y así aumentar las probabilidades de que todas las personas – particularmente las más pobres – exijan y reciban servicios de salud aún cuando no dispongan de recursos financieros para abonar por ellos.

El gasto público real en salud realizado a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social también se ha incrementado considerablemente (820%) entre 1989 y 2001 (ver Cuadro 9 del Anexo 2). Esto se tradujo en un mayor peso relativo del citado Ministerio tanto en el gasto de la Administración Central como en el PIB. En este sentido, en el período señalado, el MSPyBS pasó de representar 3,8% del gasto total de la administración Central a 7,1%, mientras que con respecto al PIB pasó de 0,4% en 1989 a un 1,6% en 2000 (Serafini y Britez, 2001).

Organización y trabajo para la sociedad

Voluntariado: una opción para contribuir al Desarrollo Humano

No hay una cifra exacta de cuántas son, pero lo cierto es que son muchas. En Paraguay, las personas que trabajan para la sociedad desde el voluntariado son cada vez más. En numerosas organizaciones, grupos de apoyo, equipos permanentes u ocasionales, comisiones y asociaciones, muchas personas jóvenes y adultas ponen su tiempo y sus esfuerzos al servicio de necesidades sociales urgentes y fundamentales. Y desde este año, se está dando un impulso más sistemático y coordinado para cuantificar, organizar y proyectar mejor todo ese esfuerzo ciudadano que contribuye al objetivo común del desarrollo social.

“Con este objetivo estamos promoviendo la creación de un Centro Nacional del Voluntariado, un espacio físico desde el cual se apoyará la organización y el trabajo de las ins-



tituciones voluntarias existentes y se potenciará la organización de esta actividad en lo local, regional y nacional.” Tal es la explicación del proyecto que da la licenciada **Emi Kasamatsu**, coordinadora del Consejo Nacional del Voluntariado, creado por iniciativa de varias organizaciones locales con el apoyo del Despacho de la Primera Dama y el PNUD. Desde mayo del 2002, el CONAVO tiene autoridades propias reunidas en un consejo que integra a 15 instituciones del voluntariado y que cuenta con la asesoría del Instituto de Bienestar Social. Unas 70 organizaciones en todo el país activan directamente con el trabajo de voluntarios/as.

Conciencia y trabajo

El voluntariado es un recurso eficaz en todo el mundo para aportar, desde la misma ciudadanía, trabajo y recursos que mejoran las perspectivas del Desarrollo Humano. Es un mecanismo que aúna valores fundamentales como la solidaridad y la organización.

“Nos encontramos en la situación de vulnerabilidad del país frente a la crisis que abarca a todos los estamentos. La demanda de soluciones integrales crece cada día. Y vemos que existe en el país la conciencia de solidaridad y de voluntariado espontáneo, pero se ha carecido de organización sistemática, de mecanismos de aglutinamiento que permita al país utilizar con eficacia la energía, la creatividad del trabajo del

voluntariado”, reflexiona **Emi Kasamatsu** para dar el sentido de la propuesta que vienen trabajando con intensidad desde la celebración del Año Internacional del Voluntariado, en el 2001.

“No existía en el país una institución a nivel público o privado que sirviera de referencia para las personas que disponen de tiempo y conocimiento y quisieran servir a la comunidad. Es necesario aunar esfuerzos entre todos, analizar las bondades y debilidades de las acciones del Estado y junto con las instituciones de voluntariado y la sociedad civil en franco diálogo, podamos cubrir las áreas más carenciadas y abandonadas”, relata **Emi Kasamatsu**. El CONAVO está embarcado en este momento en esa necesaria tarea de compaginación de esfuerzos. El Centro, cuya implementación cuenta con el apoyo del PNUD, buscará sistematizar este propósito.

Ley del Voluntariado

Uno de los objetivos trazados es la creación de una Ley del Voluntariado que promueva esta opción y sistematice el uso de recursos y las tareas sociales a nivel nacional. Otra meta es vincular el voluntariado con el sistema del servicio social sustitutivo reconocido constitucionalmente como una vía alternativa al servicio militar obligatorio. *“Nuestro sueño más grande es que lleguemos al 40% de la población de jóvenes y estudiantes que se incorporen a tareas de voluntariado como*





opción del servicio civil sustitutivo”, dice **Kasamatsu**.

“Queremos lograr un voluntariado eficiente que responda a las demandas de cambios en nuestra sociedad. Queremos promover el voluntariado en todos los estamentos sociales, y muy especialmente en las instituciones educativas y los servicios dirigidos a la juventud”, expresa.

La realidad de otros países es elocuente en cuanto a los logros por el impulso de la tarea del voluntariado. En Canadá, cuenta Emi, se ha cuantificado en 16 millones de dólares anuales el aporte del voluntariado. Aquí ya se está trabajando en la dirección de una mayor y más organizada inserción del voluntariado en la tarea de cambio social. El esfuerzo se da en la sistematización de la información a nivel nacional, en la capacitación y la coordinación de tareas, y, sobre todo, en impul-

sar la posibilidad de que el voluntariado sea una opción real, eficaz y deseable para miles de jóvenes que año a año sienten la necesidad de incorporarse concretamente en la tarea ciudadana de hacer una sociedad mejor y más digna.



Cooperativas menonitas

Un modelo productivo que es ejemplo para muchos

El emporio menonita, lo llaman muchos. Es que la característica resaltante de las colonias menonitas del Chaco Central es justamente la alta productividad, que se puede graficar con el promedio de 13.000 dólares de ingreso per cápita, que, según estimaciones de las autoridades económicas, tiene la zona. Un promedio que supera en más de diez veces la media a nivel nacional.

Unas 15 mil personas habitan esas colonias donde se concentra la actividad de las mayores Cooperativas menonitas: Menno, Fernheim y Neuland. El cooperativismo es el sistema que ha impulsado y optimizado la tarea productiva de los colonos. Así reconocen y sostienen las autoridades de la Asociación de Cooperativas de las Colonias Mennonitas del Paraguay, que agrupa a 18 entidades en todo el país.

El Desarrollo Humano tiene uno de sus pilares esenciales en la capacidad productiva de la persona. La



experiencia de estos colonos es una muestra de la optimización de recursos y de esfuerzo mancomunado para la producción con altos niveles de calidad. En las tres grandes cooperativas asentadas en el Chaco Central se concentra una actividad ganadera con cifras notorias: 800 mil cabezas, lo que representa una décima parte de toda la hacienda nacional. La producción lechera es una de las más altas y de mejor calidad. El nivel de industrialización en este rubro es también destacado.

Un modelo replicable

El modelo cooperativo es el eje de esta experiencia. *“Este es un modelo altamente replicable. La condición es trabajar de manera seria, con una organización transparente y democrática. Se precisa de un proceso de educación para que la gente llegue a comprender el espíritu cooperativo, que entienda que los problemas se resuelven de forma conjunta, con la solidaridad. Por eso hay que trabajar mucho en la capacitación de la gente, cambiar la mentalidad y a partir de eso, empezar a construir”, dice Gustavo Sawatzky.* El fue hasta este año administrador de la Colonia Menno, en el Chaco Central, y hoy es presidente de la Federación de Cooperativas de Producción.

Para **Sawatzky**, la obtención de recursos a través de créditos a largo plazo y la diversificación de la producción son desafíos para impulsar y sostener el crecimiento.



En el primer aspecto, dice que las cooperativas se esfuerzan por gestionar préstamos blandos y de largo plazo que sean soportables para los productores. Dijo que cada año un centenar de jóvenes ingresan al sistema productivo y requieren de tierras y créditos.

“En cuanto a la diversificación, vemos que es un factor importante”, señala al tiempo de mencionar que en los rubros agrícolas esto se concreta con la producción de grosella, papaya y otros.

De la adversidad al desarrollo

Históricamente, en las comunidades menonitas se ha sabido sacar provecho de la adversidad. El aislamiento geográfico ha sido contrarrestado con trabajo y una habilidad muy particular para la autogestión, lo que ha llevado a que en las colonias se pudieran fabricar la mayor cantidad posible de bienes e implementos para la vida y la actividad productiva local.

Para los dirigentes de la Asociación de Cooperativas Mennonitas, está claro que el actual grado de desarrollo económico responde también al impulso dado a la industrialización de la producción agropecuaria. Apuntan que se han desarrollado plantas industriales de productos lácteos y cárnicos, descascaradoras y seleccionadoras de maní, prensas para aceite de maní y semillas de algodón, desmotadoras de algodón, molinos harineros, fábricas de balanceados, herrerías para imple-



mentos agrícola-ganaderos, carpinterías, etc.

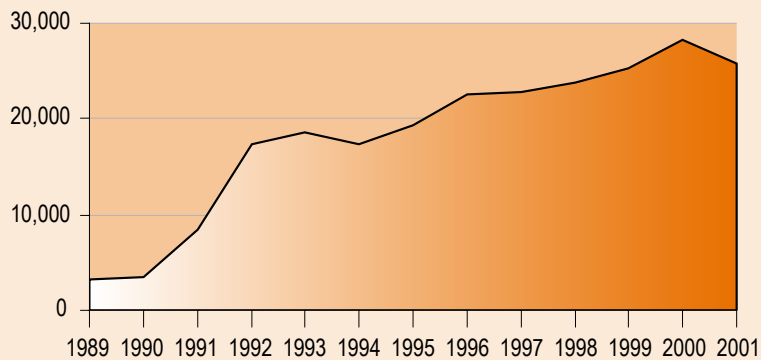
Por su parte, **Sawatzky** menciona que este proceso de industrialización se ha intensificado tanto en cuanto a la producción cárnica, láctea y agrícola, que ahora se está apuntando al mercado internacional. En el marco del desarrollo de la industria cárnica, la perspectiva está puesta en la instalación de un frigorífico que permita optimizar esta tarea y expandir las posibilidades de exportación. La industria láctea apunta hacia mercados del exterior como los del norte argentino, el norte chileno, Bolivia y Perú.



Combatir la pobreza

Para el dirigente cooperativista, el sistema empleado en las colonias menonitas demuestra su valor en la eficacia que tiene para combatir la pobreza. "La gente ve el producto de su esfuerzo, se generan fuentes de trabajo, y se evita la migración hacia las ciudades. Es una forma eficaz para combatir la pobreza, porque la gente produce, encuentra trabajo y puede vivir tranquilamente del producto de su trabajo", expresa Sawatzky. Esa es la lección de esta experiencia. Una lección con alto contenido de desarrollo centrado en las personas y en su capacidad para generar por sí mismas, y en cooperación, las bases económicas de su propio bienestar.



GRÁFICO 18**GASTOS DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL.**

En millones de guaraníes constantes de 1982

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuadro Nro. 9 del Anexo 2.

Sin embargo, no todo ese aumento de recursos públicos se tradujo en servicios de salud a quienes más lo necesitan, pues en nuestro país, una porción importante del gasto público no necesariamente se destina a las zonas y sectores sociales más necesitados.

El MSPyBS a inicios de la década de los años noventa introdujo algunas medidas para extender la cobertura de ciertos servicios a la población más vulnerable, estableciéndose por ejemplo la provisión de asistencia materno-infantil en forma gratuita. Los resultados obtenidos no fueron precisamente los deseados, pues mientras el gobierno esperaba que solamente la población más necesitada accediera a estos

servicios gratuitos por "autoselección" (o sea, que los menos necesitados por sí mismos decidieran no utilizarlos), lo cierto es que el mecanismo no funcionó y muchos se beneficiaron. Vale destacar que en algunos casos esta situación se dio involuntariamente, pues inadvertidamente se introducía un mecanismo regresivo en la atención, como por ejemplo en el caso de algunos servicios de diagnósticos (ecografías y rayos X) que eran gratuitos al ser parte de la atención prenatal, el efecto fue un subsidio en dichos servicios reduciendo la posibilidad de destinar esos recursos por ejemplo en medicamentos e insumos para las personas más pobres.

La citada institución es la principal proveedora de servicios de salud y le corresponde la cobertura sanitaria de la población que no está cubierta por otras instituciones, especialmente la de los grupos más vulnerables y de escasos recursos económicos. Su red de servicios esta compuesta por 650 dispensarios y puestos de salud, y 127 centros de salud (nivel I de atención); 36 hospitales distritales y regionales (nivel II); y 26 hospitales y centros especializados (nivel III) (OPS, 2001). Pero tal como lo expresa Robles (2001), la infraestructura en salud, medida a través del número de establecimientos existentes en los diferentes espacios geográficos del país podría no ser muy adecuado si realmente se desea conocer la cobertura de la red de salud, pues se incluirían a una diversidad amplia de establecimientos de tamaño, capacidad resolutoria de problemas y espacios geográficos de responsabilidad sanitaria muy distintos, y con diferente densidad poblacional.

La provisión de servicios de salud puede aproximarse de manera adecuada a través del número de médicos y camas por habitante, más que por el número de establecimientos, debido a lo señalado anteriormente. En este sentido, según información del MSPyBS (2001), existen en promedio 3,9 médicos/as por cada 10 mil habitantes y 7,9 camas por cada 10 mil habitantes en el país. En Asunción esta cifra se eleva a 15,3 médicos/as por cada 10 mil habitantes mientras que en el resto del país sólo hay alrededor de 2,5 médicos/as.

Cuadro 35. Gasto agregado en asistencia sanitaria y salud pública. Año 1996**CUADRO 35**

Sector y su principal origen de financiamiento	Guaraníes Corrientes (millones)	Participación Porcentual	% del PIB
a. Público (principalmente impuestos)	319.806	20,9%	1,6%
a.1- MSP y BS	312.006		
a.2- Gobernaciones	1.800		
a.3- Municipios	6.000		
b. Seguridad Social (IPS) (aportes sobre el salario)	198.752	13,0%	1%
c. Sector Privado (pago directo bolsillo)	1.006.200	65,9%	5,1%
TOTAL	1.524.758	100,0%	

Fuente: MSP y BS (1998). La cifra estimada total de 1.524.758 millones de guaraníes, equivale a 776,7 millones de dólares americanos (1963,02 guaraníes = 1 U\$S, promedio año 1996, BCP). En términos per cápita (población estimada en 1996 = 5.248.058 habitantes) el gasto agregado en salud representa 290.537 guaraníes, equivalentes a 148 U\$S.

Por otro lado, la población del estrato con más ingresos (quintil 5) tiene 4 veces más médicos/as por habitante que la población del estrato más pobre (quintil 1). El número de profesionales “no médicos” (licenciados/as en enfermería y obstetricia, incluyendo los pasantes rurales) por habitante muestra patrones similares al número de médicos/as. Sobre el número de camas puede indicarse además que la población del estrato con más ingresos (quintil 5) tiene 60% más camas por habitante que la población del estrato más pobre (quintil 1). Pese a la escasez de atención de salud a una gran proporción de la población paraguaya, muchos servicios de salud están subutilizados. Los datos disponibles muestran que entre 1997 y 1998 los hospitales del ministerio tuvieron un índice ocupacional promedio de no más del 36,3% (Serafini y Brítez, 2001). En muchos casos los establecimientos de salud sólo funcionan por la mañana.

Una forma indirecta de analizar la equidad en la distribución de los recursos sanitarios del MSPyBS es a través de los medios con que cuentan las regiones sanitarias según el nivel de pobreza de su población. Por ejemplo, la Región Sanitaria de Caaguazú que tiene a más del 60% de su población pobre, con un ingreso promedio familiar mensual apenas superior a Gs. 600.000 cuenta con 1 médico y 4 camas cada 10.000 habitantes y por otro lado se encuentra la Región Sanitaria de Capital, en cuya jurisdicción los pobres representan sólo el 13% y con un ingreso familiar promedio de Gs. 3.100.000, con 3 médicos/as y 3 camas por cada 10.000 habitantes.

Las cifras anteriores amplían aún más las fuertes inequidades o desigualdades sociales que presenta el sector salud paraguayo, y muestran que todavía hay bastante por realizar en lo referente a una mejor distribución de los recursos administrados por este ministerio. Existe una alta concentración de los mismos en las zonas urbanas, especialmente en Asunción, y se observa la necesidad de redireccionarlos hacia los grupos de menores ingresos. En el siguiente capítulo se considerarán las diferencias existentes también en el ámbito distrital.

EL CONTEXTO AMBIENTAL

Hace exactamente 140 años, un científico belga Alfred Du Graty escribía: *"Hasta hace pocos años el Paraguay era uno de los estados del nuevo mundo menos conocido en Europa. El aislamiento a que fue reducido durante los treinta años de la dictadura del Dr. Francia, contribuyó poderosamente a retardar el estudio y el conocimiento científico de los inmensos tesoros que encierra este privilegiado país"* (Du Graty A., 1862:5). Anteriores a él y con el mismo asombro, Félix de Azara, Tomas Page y M. Demersay describieron la diversidad y vastedad de las riquezas de nuestros recursos naturales. Dos guerras internacionales eliminaron la capacidad científico-tecnológica del país mientras que el desarrollo adoptado en los últimos 50 años ha dejado huellas que son evidentes en el medio ambiente. El Paraguay ha aprendido como extraer recursos, pero no como reponerlos manejándolos sosteniblemente. Los recursos que más sufren son los forestales y los hídricos. No hay que olvidar que el agua es el recurso que define los límites del desarrollo sostenible y el Paraguay es uno de los países más ricos en agua superficial y subterránea en América del Sur. Por ello y sus implicancias en la seguridad ambiental regional, el país debe preservar este recurso.

Luego de casi diez años que la sociedad civil ambiental y científica haya propugnando por ello, finalmente en el año 2000 el Estado paraguayo ha impulsado avances, institucionalizado las funciones rectoras y reguladoras de la política ambiental en la Secretaría del Ambiente y en el Consejo Nacional del Ambiente pero aún resta mucho camino por andar para fortalecer a las instituciones ambientales.

La gestión ambiental en el Paraguay viene realizándose desde inicios del siglo XIX a través de múltiples expediciones científicas llevadas a cabo en la Región Occidental o Chaco Paraguayo. La estructura institucional de la gestión ambiental fue construyéndose gradualmente en los últimos 60 años y adap-

tándose a las situaciones político-económicas del Paraguay, en la región y en el Hemisferio.

El modelo de crecimiento económico del Paraguay basado en la producción primaria y en la agroindustria generó importantes presiones sobre los recursos naturales. La necesidad de ampliar la frontera agrícola, junto con la demanda interna y externa de madera, indujo un proceso de deforestación indiscriminado que no sólo afectó a la dimensión del área boscosa sino que también tuvo impacto sobre la erosión de la tierra, la contaminación de ríos y arroyos, la supervivencia de diversas especies animales y vegetales y sobre la calidad de vida de las personas, especialmente de las comunidades indígenas.

Por otro lado, la calidad de la tierra se ha visto expuesta también por el uso indiscriminado de plaguicidas, de prácticas de monocultivo por varias décadas y por la quema y rozado. Los plaguicidas, de la misma manera, tuvieron un impacto negativo sobre los recursos hídricos.

El comercio ilegal, principalmente de animales y madera, constituye un grave problema en el país, ya que los mecanismos de sanción y control no están funcionando de manera adecuada, lo que se traduce en la amenaza de extinción de numerosas especies. Uno de los avances en este sentido fue el paulatino aumento de la superficie cubierta por las Área Silvestres Protegidas.

En materia de salud ambiental, la cobertura de agua potable en el país es sumamente baja, lo que se debe en primer lugar a la incapacidad gubernamental para realizar las acciones tendientes a su expansión. La mala asignación de recursos públicos impacta negativamente en la posibilidad de crecimiento de la infraestructura sanitaria. Similar situación ocurre con el manejo de los desechos domésticos. La falta de cobertura de agua potable, así como la inadecuada disposición final de los recursos explicaría en gran parte la tendencia de las tasas de morbimortalidad.

Aún se observa en el sector industrial una falta de conocimientos ambientales en lo

relacionado con la producción y tecnologías limpias. El nivel de reciclado de los residuos es mínimo o inexistente en muchas industrias. Tampoco el sector público es ágil en la búsqueda de financiamiento o de instrumentos económicos o de mercado que permitan al sector productivo manufacturero la reconversión hacia las tecnologías limpias.

Se debe considerar también la importante contribución del sector público a la contaminación ambiental producida por empresas como ESSAP, PETROPAR, Industria Nacional del Cemento (CGR, 2001: 18). Estas empresas no tienen sus instalaciones en condiciones por lo que las mismas estarían provocando igual o mayor contaminación ambiental que el conjunto de industrias nacionales. Las actividades que desarrolla la Administración Nacional de Puertos y las ligadas al funcionamiento del Puerto de Asunción tienen particular impacto ambiental negativo en la Bahía de Asunción (Facetti et al. 1998).

Marco jurídico

El gran "paraguas" que conceptualiza al Estado paraguayo se abre en el Art. 2 de la Constitución donde lo define como un Estado Social de Derecho. La Constitución hace referencia al medioambiente en varias normas, estableciendo disposiciones y principios sobre la calidad de vida (artículo 6), sobre la protección ambiental (artículos 7 y 8), sobre el derecho a la defensa de los intereses difusos (artículo 38) y sobre la política económica y la promoción del desarrollo (artículo 176).

A partir de 1992 y buscando adaptar la legislación al nuevo contexto institucional se aprobaron varias leyes que regulan las áreas silvestres protegidas, los humedales, los recursos forestales, el ejercicio de la pesca y del comercio de maderas, la prevención de la polución sonora, la sanción de los delitos contra el medio ambiente, entre otros.

Otras leyes, que si bien no se refieren específicamente al tema, también regulan la materia. La Ley No. 424/94 establece que el gobierno departamental coordinará con el gobierno central la política sanitaria así como de medi-

das de preservación de las comunidades indígenas y del medio ambiente. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal No. 1.294/87 señala que las municipalidades también tienen participación en el saneamiento y protección del medio ambiente, ya que define en sus artículos 18, 43 y 63, el derecho de legislar en materias tales como suministro de agua, alcantarillas, aguas recreativas y control de actividades industriales consideradas insalubres y/o peligrosas en lo que se refiere a la salud pública.

En el marco de la reforma del Estado se impulsó fuertemente la modificación del marco institucional regulador de los servicios de agua potable y saneamiento. En este sentido, en el año 2000 se aprobó la Ley No. 1.614/00 que establece la regulación sobre el uso de los recursos hídricos en relación al servicio de agua potable y saneamiento. Es de resaltar, como gran avance para la gestión ambiental que la Ley define en el Art. 39 con respecto al uso del agua cruda que *"...la utilización para el servicio público se regirá por las disposiciones vigentes pudiendo cobrarse o no una tasa, la cual será establecida por la autoridad competente"*. Es decir, a toda agua cruda superficial o profunda se le podrá fijar un precio (Facetti, 2001c).

Marco institucional

La Secretaría del Ambiente es la institución encargada de formular, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política ambiental nacional, tal como lo establece la Ley No. 1.561/00 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaría del Ambiente (SEAM).

Esta Secretaría, con rango de ministerio, se conformó a partir de reparticiones estatales ya existentes en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Se crearon en su interior cuatro direcciones generales de acuerdo con áreas temáticas de importancia en la gestión ambiental: la de Protección y Conservación de la Biodiversidad, la de Gestión Ambiental, la de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos y la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental.

Igualmente, la citada ley establece que el CONAM será una instancia deliberativa, consultiva, definidora y evaluadora de la Política Nacional Ambiental. El CONAM, está constituido entre otros, por las secretarías y departamentos ambientales de los gobiernos departamentales y municipales y por representantes de entidades gremiales, sectores productivos y de ONG ambientalistas.

El Sistema Nacional del Ambiente está integrado por las entidades privadas y por todos los órganos y entidades públicas de los tres niveles de gobierno que tienen competencia ambiental. Se busca con esto, según la mencionada ley, integrar los esfuerzos en el área en forma conjunta, armónica y ordenada, disminuir los conflictos interinstitucionales, los vacíos o superposición de competencias y aumentar la eficiencia y eficacia de la política ambiental.

Se espera que con la creación de la SEAM se inicie una real política ambiental, que incorpore la necesidad de combinar armónicamente el crecimiento económico, el bienestar social y la solución de los problemas ambientales. El problema principal de esta institución, al igual que otras del sector público, constituye la falta de recursos para llevar a cabo su función.

En el ámbito de la justicia, el Ministerio Público cuenta con un departamento y fiscales especializados en medioambiente. A nivel central los fiscales se encuentran bajo una Unidad Técnica de Investigación que forma parte de la Dirección Ambiental del Ministerio Público la cual mantiene su jurisdicción hasta 60 Km de Asunción. Existen 4 fiscales con 4 jurisdicciones respectivas a su cargo y con amplia experiencia que se encuentran en la Unidad Penal Ambiental. Cuando los fiscales del interior de la República lo solicitan, el Fiscal General del Estado nombra a alguno de los cuatro fiscales como coadyuvantes de los fiscales locales (Facetti, 2001b).

Además de las instituciones señaladas anteriormente, algunas gobernaciones y municipalidades han implementado acciones tendientes a proteger el medioambiente. Es el caso de, por ejemplo, Gobernación de

Concepción que a través de una ordenanza reguló las explotaciones de especies maderables comerciales. La Junta Departamental del Guairá promulgó en el año 1998 una ordenanza que regulaba de forma bastante completa las actividades relacionadas con la salud ambiental.

Si bien hasta hoy pocos municipios han establecido reglamentaciones específicas respecto a la gestión ambiental, existen casos positivos: Asunción en ruidos y emisiones gaseosas y Pirapó en calidad del agua. En general la acción municipal todavía está limitada al manejo de residuos sólidos, administración de parques y jardines, y desinfección y control de áreas urbanas, monitoreo de contaminación de arroyos y de niveles de contaminantes atmosféricos y de ruidos. Se puede mencionar también el control de algunas zoonosis, como la rabia canina.

Por otro lado, también la comunidad, con el apoyo del sector público, a través de las juntas de saneamiento contribuye a la gestión ambiental. Éstas existen desde 1972 y son asociaciones sin fines de lucro que trabajan en la construcción de sistemas de agua potable para su comunidad. Las primeras juntas y sus sistemas perduran hasta nuestros días habiendo sido adoptado este modelo por numerosas comunidades y asentamientos en el Paraguay. Debido a su éxito las juntas han sido propuestas como un Modelo de Gestión Sostenible por el Banco Mundial (The World Bank. Report No. 16770 PA. August 6, 1997).

Diversos organismos no gubernamentales se encuentran desempeñando importantes funciones en esta área. Se debe citar, en este sentido, el trabajo que realiza ALTERVIDA en las tareas de planificación para la implementación de la descentralización de la gestión ambiental en las cuencas del Lago Ypacarai y de la Cuenca del Apa, con el apoyo de GTZ y de AID.

La Fundación Mbaracayú trabaja apoyando al fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental de la Municipalidad de Ygatimi, la cual tiene dentro de los límites del distrito a la Reserva de la Biosfera Mbaracayú. Esta Fundación apoya al municipio y a la

comunidad en la preparación del Plan de Ordenamiento Territorial (SEAM, 2001b).

La SEAM y la Fundación Desarrollo Sostenible del Chaco - DeSdelChaco - renovaron, a fines de Octubre de 2000, un acuerdo que le otorga la responsabilidad de apoyar a la administración de los Parques Nacionales y otras áreas protegidas en el Chaco Paraguayo.

Descentralización

Los primeros intentos por implementar la descentralización en el Paraguay se iniciaron a partir de las elecciones por el libre voto, de intendentes en todo el país, en el año 1991 y con la sanción de la Constitución del año 1992. A partir de ella surgieron nuevas instituciones y nuevas leyes que permitieron impulsar el proceso de descentralización de la gestión pública así como un mayor acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno.

El proceso político administrativo de la descentralización lleva en el Paraguay 10 años en los cuales grandes avances podrían haberse dado aprovechando las nuevas condiciones económicas, de libertades e infraestructura que ofrecía el país, así como también las evidentes ventajas competitivas del Paraguay en la región: energía limpia en abundancia, recursos naturales únicos y producción agrícola y ganadera durante todo el año (Facetti, 2001a).

Diversos factores han influido en el poco avance logrado en materia de la descentralización de la gestión ambiental. La gran concentración de poder político administrador en la actual estructura, la extraordinaria burocracia del mismo aparato administrativo además de la incompetencia de muchos del funcionariado público a nivel central y sub-nacional (CEPPRO, 2001), la centralización de la política financiera y de la información son algunos de ellos.

Se debe reconocer que existe una alta correlación entre un manejo adecuado de los recursos naturales y la reducción de la pobreza (World Bank, 2000); a pesar de ello, la administración centralizada ambien-

tal ha probado, en muchos países, ser corrupta e ineficiente teniendo como consecuencia poca incidencia en la reducción de la pobreza. De la misma manera, lecciones aprendidas en otros países indican que la descentralización no es la fórmula mágica.

La Secretaría del Ambiente ha realizado acciones concretas relativas a la transferencia de algunas responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales. El primer decreto que organizaba al CONAM limitaba mucho su representatividad. Por lo tanto la SEAM planteó al Ejecutivo aumentar el número de integrantes así como también su diversidad, incluyéndose a organizaciones indígenas, ambientalistas, de comunicación social especializada en el sector ambiental y de la producción primaria e industrial. Además se aseguró la representación de las municipalidades y de las secretarías ambientales de todos los departamentos.

Por otro lado, con las gobernaciones de Paraguarí, Cordillera y Central, la SEAM se comprometió, a través de la firma de un Memorandum de Entendimiento (Facetti, 2000b), a apoyar las actividades de planificación y ejecución a fin de obtener en

el corto plazo, una autoridad de gestión ambiental en la Cuenca del Lago Ypacarai y de transferir sus responsabilidades y funciones de acuerdo con lo establecido en el Art.13 de la Ley 1.561/00.

Como hito en la descentralización de la gestión ambiental, la SEAM aplicó en el año 2001 el Art.13 de la Ley Nro. 1.561/00 y a través de un convenio transfirió las funciones de control y fiscalización de las actividades de explotación de la biodiversidad en el Departamento de Boquerón a su respectiva Gobernación. El resultado de este primer proyecto piloto ha sido muy favorable ya que se demostró la capacidad de gestión de la citada Gobernación y el cumplimiento -sin mayores inconvenientes- de lo estipulado en el Convenio. Entre los aspectos positivos que se pueden resaltar la disminución de los costos, de la gestión, ya que desde Asunción, a 500 kilómetros de distancia, el costo hubiera sido mayor; mejoraron los niveles de fiscalización y la capacidad de respuesta para cumplir con las responsabilidades relativas al control ambiental, así como la articulación entre la autoridad ambiental (Gobernación de Boquerón) y la Policía Nacional.

Juventud: Esperanza del futuro, protagonista del presente.

Entusiasmo y acción joven para el nuevo país

Parlamento Joven. Movimiento de Objeción de Conciencia. Movimiento por la Obtención del Boleto Estudiantil. Movimiento ¡Basta ya!. Juventud que se Mueve. Movimiento por el Bienestar Estudiantil. Federación Nacional de Estudiantes Secundarios...

La lista es interminable. Es la juventud que se organiza y se pone en marcha para ser no sólo "esperanza del futuro", sino protagonista del presente en un país donde el 26 por ciento de la población tiene entre 15 y 29 años de edad.

Desde hace unos años, el boom de las organizaciones juveniles ha sido notorio. Desde los centros estudiantiles de colegios y universidades, desde los movimientos con objetivos específicos, desde los grupos de trabajo y asociaciones en el ámbito social, político, cultural, desde diversos ámbitos



y con diferentes modalidades, los jóvenes están "invadiendo" la sociedad paraguaya con un reclamo de protagonismo y reformas que a veces incomoda a los adultos, otras veces los estimula, pero siempre, sin duda, se presenta como un elemento cuestionador en una sociedad que precisa grandes cambios.

El sueño de un país nuevo

Para **Pablo Salinas**, del movimiento **Juventud Que se Mueve (JQM)**, es todo un desafío contagiar la energía juvenil a la sociedad. "Cuando nacimos, el principal obstáculo era la apatía propia de los mismos jóvenes; pero a medida que conquistamos los espacios, vamos también tratando de contagiar con entusiasmo y energía joven a la toda la sociedad", dice. Desde JQM, el trabajo en pro de la educación cívica es fundamental. Más de 20 mil jóvenes están vinculados en un objetivo que se traduce en tareas concretas de capacitación, jornadas de inscripción en el registro electoral y una particular campaña de promoción de la limpieza y transparencia en el proceso electoral.

"Queremos crear una verdadera revolución cultural a través de la acción juvenil. Más allá de las críticas que podamos tener por la realidad, queremos trabajar para cambiarla. Queremos construir un país nuevo. Soñamos con un país nuevo y trabajamos para hacer realidad ese sueño. Queremos ser protagonistas de nuestro propio sueño", afirma **Pablo**. Para él, los valores de entrega,

autogestión y solidaridad están presentes en esta experiencia.

Aprender la democracia

Patricia Flor es una de las dirigentes del **Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil (MOBE)**. Esta organización había tenido un papel protagónico en la lucha por la obtención del boleto estudiantil. "El objetivo principal es mejorar la educación. Por eso habíamos luchado por el Boleto, porque queríamos mejorar la calidad y la cobertura de la educación, porque sabemos que esto es fundamental para que la sociedad mejore", dice Patricia. La tarea no es fácil: las cifras hablan de que un 67 por ciento de los jóvenes está fuera de la educación formal. Los números suben al 77 % en la realidad de los jóvenes del sector rural.

A sus 15 años, Patricia ya lleva dos en el movimiento. Cuenta que más de 50 mil alumnos y alumnas forman parte de la **Federación de Estudiantes Secundarios** con la cual trabaja el MOBE. "La fuerza está en la organización", dice. Es una lección aprendida en la lucha por el Boleto Estudiantil. Apunta que en el movimiento hay un proceso interactivo de aprendizaje de la democracia: "Nadie llega sabiendo todo; cada uno aprende del otro. Aprendemos a opinar y a escuchar. Aprendemos el ambiente democrático, el respeto al otro. Aprendemos a crecer, a convencer a los otros y no a manipularlos".





La expectativa es grande, según Patricia. *“Queremos contagiar la sociedad con los valores democráticos. Queremos mejorar nosotros mismos y asumir esos valores para luego multiplicarlos. Que aprendamos a vivir en democracia. Y nuestra herramienta es el movimiento”*, dice.

Objetores por miles

El **Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC)** es otro de los sectores organizados que ha tenido un protagonismo relevante en los últimos años. Desde 1993, la cifra de objetores inscriptos creció notoriamente. A mediados del 2002, según los dirigentes del MOC, ya tenían anotados unos 96 mil objetores. El MOC tiene gran parte del mérito pues su tarea ha sido difundir el derecho consagrado constitucionalmente en 1992 y que, más allá de las polémicas y los obstáculos, ha logrado ser aplicado efectivamente mediante la organización de los jóvenes objetores y el apoyo de varias instituciones.

“La gente tiene diversos motivos para declararse objetor. Algunos lo hacen porque no está de acuerdo con el servicio militar, otros porque son pacifistas. Hay quienes son objetores porque prefieren dedicarse al estudio o a trabajar. Todas las razones son válidas, porque precisamente este es un derecho constitucional que debe ser respetado”, declara **Natalia Ferreira**, una de las dirigentes del MOC. Ella tiene 20 años y desde hace dos trabaja en la

difusión y defensa de este derecho. Para **Natalia**, los que iniciaron esta tarea, hace casi una década tuvieron un desafío muy grande. *“Ellos se enfrentaban a una estructura militar y a una idea muy generalizada de que el servicio militar te hacía fuerte”*, comenta.

Ella señala también que, como en otros campos, la organización de los jóvenes permite conseguir las metas. *“Es importante organizarse para luchar por los derechos. Y más aún, trabajar coordinadamente entre grupos organizados”*, reflexiona y señala la tarea conjunta que tienen hoy con otros grupos juveniles y sectores sociales para luchar por mayores asignaciones sociales en el presupuesto de gastos de la Nación. *“Desarmemos el presupuesto”* es el lema. Bastante significativo para un país en el que el gasto social precisa ser incrementado.

Organizados y comprometidos

Boleto estudiantil. Objeción de conciencia. Valores democráticos. Transparencia electoral. Participación ciudadana. Los motivos concretos o los mecanismos pueden ser diversos. Pero todo esto es parte del gran objetivo que nutre a muchos jóvenes: construir una sociedad mejor.

Puede ser un sueño difícil. Pero, como apuntó uno de ellos, el desafío es ser protagonistas de ese sueño y convertirlo en realidad. El compromiso está instalado. La tarea está en marcha. Los jóvenes se organizan y avanzan.





Capítulo

4



Las capacidades básicas de los paraguayos y las paraguayas: heterogeneidades regionales en el ámbito municipal

En el capítulo primero de este Informe se analizó la situación relativa de Paraguay en materia de Desarrollo Humano tanto respecto a la clasificación mundial, como respecto a los países del MERCOSUR, utilizando, entre otros, el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Una de las limitaciones que se señalaban a los índices descriptos en dicho capítulo es que no reflejan las diferencias que se presentan en el interior de los países, pues para su cálculo se utilizan cifras a nivel nacional. Surge entonces la duda de cuán heterogéneo es el Desarrollo Humano a nivel local en Paraguay, o lo que es lo mismo, ¿qué sucedería si los municipios del país fuesen clasificados según su nivel de Desarrollo Humano relativo?

Este capítulo pretende contribuir a responder esas interrogantes a través de la presentación del Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal (IDH municipal), así como la elaboración de una clasificación ampliada del estado de Desarrollo Humano a nivel local.

Se ilustra la heterogeneidad del Desarrollo Humano local en Paraguay a través del IDH municipal donde se observa, por ejemplo, que mientras algunos municipios presentaban condiciones promedios similares a la de países latinoamericanos de Desarrollo Humano alto como Costa Rica, Uruguay y Chile, otros presentaban condiciones inferiores a los promedios de Honduras, Nicaragua y Bolivia, países latinoamericanos de bajo Desarrollo Humano. En las secciones siguientes se podrá observar que, en muchos casos, las diferencias entre municipios en Paraguay

son similares a las que se presentan entre países europeos y africanos.

4 1

HETEROGENEIDADES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL EN LAS CAPACIDADES Y LOGROS BÁSICOS

Como se ha señalado anteriormente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide básicamente (i) la capacidad de tener una vida productiva, (ii) la capacidad de adquirir conocimientos, y (iii) la capacidad para tener una vida larga y saludable. Los logros y los medios de las personas permiten inferir las capacidades de las mismas, y así es posible evaluar el proceso de Desarrollo Humano.

Utilizando principalmente datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, último disponible a la fecha de elaboración del presente Informe, así como registros administrativos del sector público, Molinas y Otter (2000) estimaron un Índice de Desarrollo Humano para los municipios del Paraguay (IDH municipal), que comprueba que vivimos en un país de marcados contrastes regionales, los cuales se suman a los contrastes en relación al sexo, el área, el idioma hablado y el nivel de ingreso señalados en el capítulo 2. La metodología de cálculo del IDH municipal de 1992 corresponde a la metodología propuesta en el primer informe mundial sobre Desarrollo Humano, que utiliza años de escolaridad promedio en lugar de número de matriculados en la educación formal.

En muchos casos, las diferencias entre municipios en Paraguay son similares a las que se presentan entre países europeos y africanos.

Mapa 1. Distritos de la Región Oriental del Paraguay según nivel del Índice de Desarrollo Humano. Año 1992.

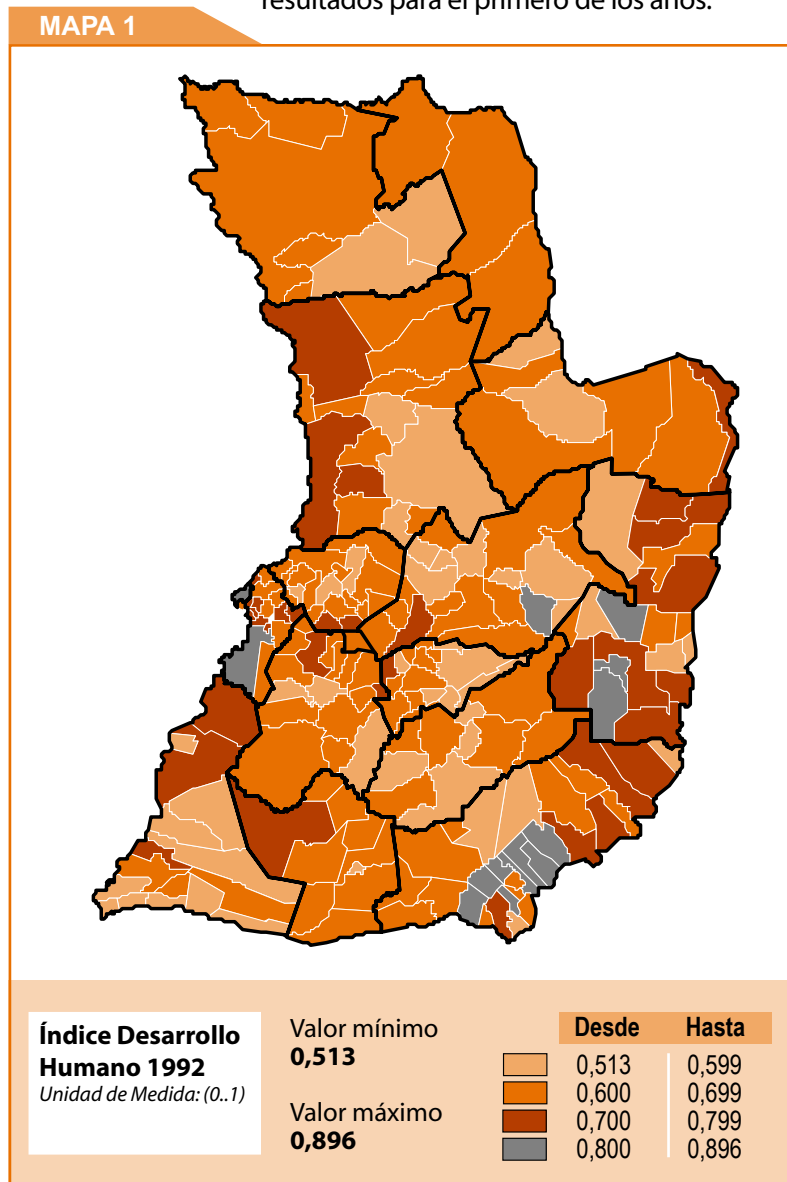
Vale destacar que en el Atlas de Desarrollo Humano Municipal que acompaña este Informe, además del IDH municipal para 1992, se incluye una estimación para 1996. Sin embargo, el análisis que se realiza a continuación utiliza los resultados para el primero de los años.

En el mapa 1 se reflejan las diferencias en los IDH a nivel municipal y en el cuadro 36 se muestran los extremos. Así, el IDH municipal para Paraguay (1992) muestra valores entre 0,513 y 0,896. Un resultado importante es que ninguno de los municipios del país se ubica en la categoría de *bajo Desarrollo Humano* respecto a la clasificación mundial.

Es posible observar cómo mientras la comuna de Asunción gozaba en 1992 de un IDH superior al de Costa Rica, Argentina, Uruguay y Chile; la comunidad de Itanará en el departamento de Canindeyú el mismo año mostraba un IDH inferior al de Nicaragua, Bolivia, Honduras y Zimbabwe. Un listado de países de referencia para la comparación de los municipios del Paraguay se presenta en el cuadro 21 del Anexo 3. En este anexo se consigna el valor del IDH para estos países, así como los valores de los distintos indicadores que conforman este índice y su posición en el ranking del IDH entre 174 países.

Además de la situación en los extremos, conviene analizar lo que sucede en la globalidad de los municipios. En los gráficos Nro. 17 y 18 se muestra la distribución de los municipios y la población que en ellos reside, clasificados según los rangos del IDH presentados en el mapa 1.

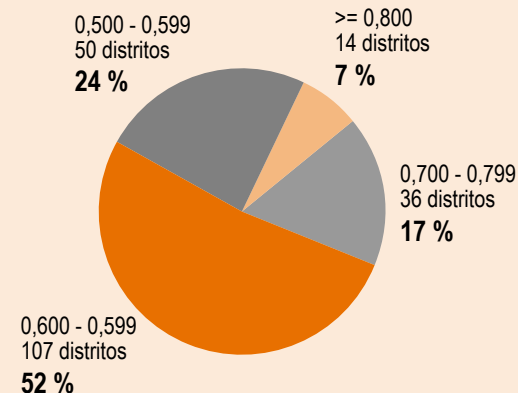
En estos gráficos se observa que el 24% de los distritos, con el 16% de la población en la Región Oriental, se ubicaba en el rango más bajo (0,500-0,599) del IDH en 1992; el 69% de los distritos con el 80% de la población se ubicaba en los rangos medios; y el 7% de los distritos con el 5% de la población se ubicaba en el rango de alto IDH (mayor o igual a 0,800) el mismo año.



MAYOR DESARROLLO HUMANO			MENOR DESARROLLO HUMANO		
DEPARTAMENTO	DISTRITO	IDH	DEPARTAMENTO	DISTRITO	IDH
ASUNCION	Asunción	0,896	CANINDEYU	Itanará	0,513
ITAPUA	Bella Vista	0,834	ÑEEMBUCU	Cerrito	0,529
ALTO PARANA	Naranjal	0,833	CANINDEYU	Igatimí	0,537
ITAPUA	Capitán Miranda	0,826	GUAIRA	José Fasardi	0,550
ITAPUA	Fram	0,824	CAAGUAZU	3 de Febrero	0,558
ITAPUA	Pirapó	0,823	CAAZAPA	Dr. Moisés Bertoni	0,558
CAAGUAZU	Dr. J.E. Estigarribia	0,821	ITAPUA	San Pedro del Paraná	0,560
ITAPUA	Obligado	0,820	MISIONES	San Patricio	0,560
ITAPUA	Hohenau	0,819	CONCEPCION	Yby Yau	0,561
CENTRAL	Villeta	0,817	GUAIRA	Gral Eugenio A. Garay	0,568

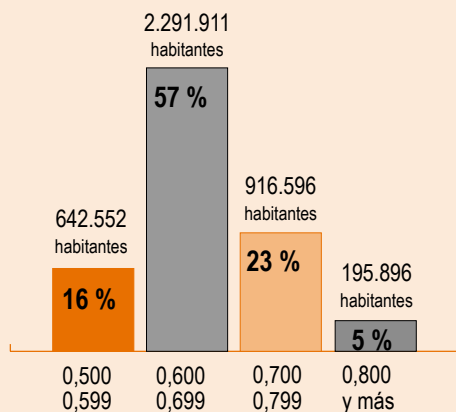
Cuadro 36. Los 10 distritos con mayor y menor Desarrollo Humano según el Índice de Desarrollo Humano Municipal. Año 1992

GRÁFICO 17



CANTIDAD DE DISTRITOS DE LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY SEGÚN NIVEL DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO. AÑO 1992

GRÁFICO 18



POBLACIÓN DE LOS DISTRITOS DE LA REGIÓN ORIENTAL, SEGÚN NIVEL DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO. AÑO 1992

Mapa 2. Distritos de la Región Oriental del Paraguay según PIB real per cápita. Año 1992.

A continuación se analizan a nivel municipal las diferencias en las capacidades reflejadas en el IDH, profundizando el análisis del capítulo II.

4 1.1

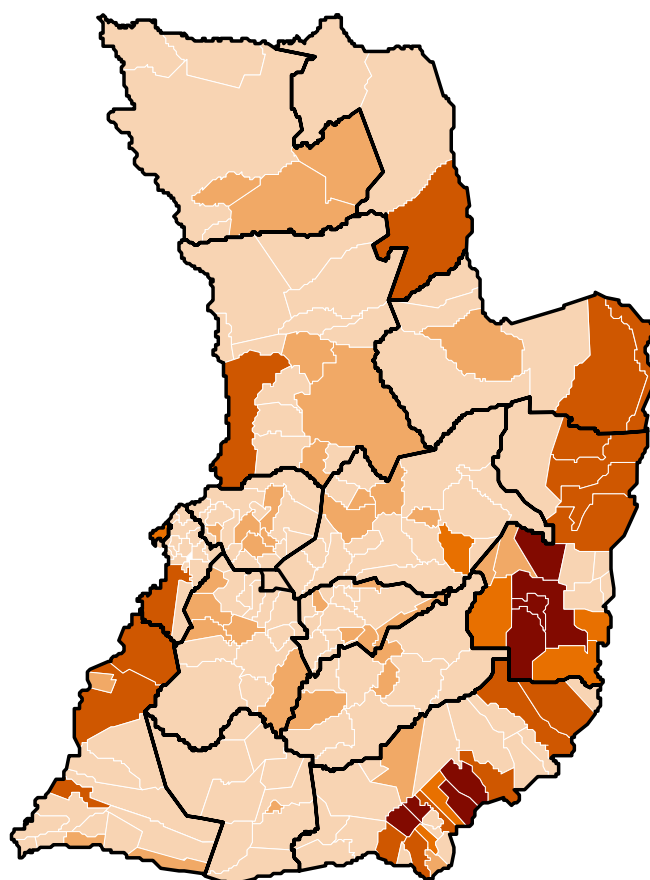
CAPACIDAD PARA UNA VIDA PRODUCTIVA EN LOS MUNICIPIOS

Como se recordará, la capacidad para tener una vida productiva se mide en el IDH mediante el PIB per cápita. En este caso, para lograr que los datos sean comparables con los aportados a nivel internacional por el PNUD (1995), se utiliza el PIB per cápita en US\$ de 1992, ajustado por PPA (Ver Recuadro 1).

Los contrastes se observan igualmente en las distintas capacidades que aproxima el IDH. Así, la capacidad para tener una vida productiva, aproximada por el PIB per cápita, muestra contrastes similares a los del IDH municipal en su globalidad, como se refleja en el mapa 2.

En cuanto a los extremos del PIB real per cápita (PPA en dólares 1992), es posible señalar que mientras el distrito de La Paz, en Itapúa, gozaba de un PIB real per cápita en 1992 superior al de Irlanda, España, Chile, Argentina y Uruguay (ver cuadro 21 del Anexo 3); el distrito de José Fassardi, ubicado en el Departamento del Guairá, el mismo año alcanzaba un PIB real per cápita inferior al de Camerún, Kenya, Honduras, Nicaragua

MAPA 2



PIB Per cápita real PPA, 1992

Unidad de Medida: US\$ 1992

Valor mínimo 1.259
Valor máximo 17.786

Desde	Hasta
1.259	2.000
2.001	4.000
4.001	6.000
6.001	8.000
8.001	14.786

RECUADRO 3

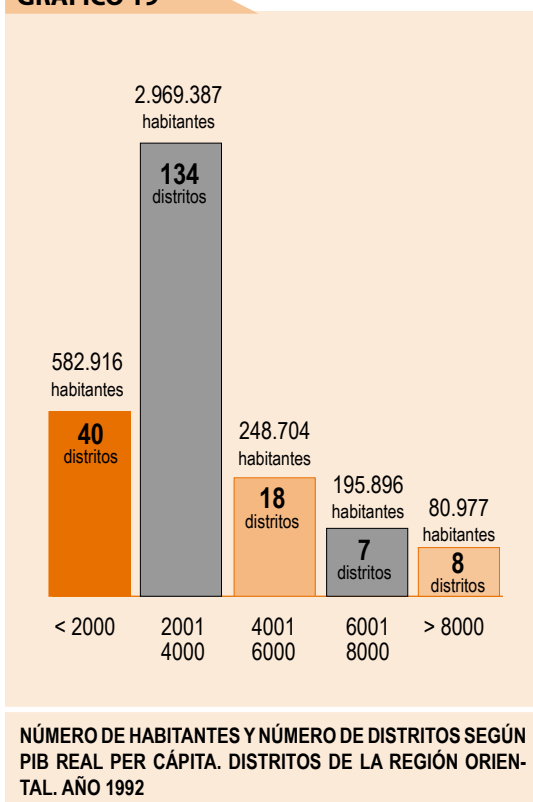
CONCEPTOS RELEVANTES AL CÁLCULO DEL PIB PER CÁPITA EN US\$, AJUSTADOS POR PPA:

Paridades de poder adquisitivo (PPA en dólares): “Las tasas de PPA permiten determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar EE.UU. adquiriría en los Estados Unidos. El PPA permite hacer una comparación del nivel de vida real de los precios entre países, de la misma manera que los índices convencionales de precios permiten hacer comparaciones del valor real en el tiempo; de otra manera, el tipo de cambio normal puede sobrevalorar o subvalorar el poder adquisitivo” (PNUD 2000:280)

PIB per cápita (PPA en dólares EE.UU.): “El PIB per cápita de un país convertido a dólares EE.UU. sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país” (PNUD 2000:280)

Para Paraguay en el año 1992, para convertir al PIB nominal per cápita en US\$ corrientes, se debe dividir el PIB real per cápita (PPA en dólares 1992) por 2,2.

GRÁFICO 19



Cuadro 37. Los 10 distritos de mayor y menor PIB real per cápita en el año 1992 (PPA en US\$ 1992)

CUADRO 37

DISTRITOS CON MAYOR PIB REAL PER CÁPITA

DISTRITOS CON MENOR PIB REAL PER CÁPITA

DEPARTAMENTO	DISTRITO	PIB	DEPARTAMENTO	DISTRITO	PIB
ITAPUA	La Paz	14.786	GUAIRA	José Fasardi	1.259
ITAPUA	Pirapó	13.424	ALTO PARANA	Presidente Franco	1.291
ALTO PARANA	Naranjal	12.975	CENTRAL	J. Augusto Saldivar	1.439
ALTO PARANA	Santa Rita	10.464	ÑEEMBUCU	Alberdi	1.477
ALTO PARANA	Sta. Rosa del Monday	9.908	CORDILLERA	Tobati	1.500
ITAPUA	Fram	9.398	CAAGUAZU	Doctor Cecilio Báez	1.626
ITAPUA	Bella Vista	8.515	ÑEEMBUCU	Cerrito	1.674
ALTO PARANA	Yguazú	8.014	ALTO PARANA	Dr. Juan L. Mallorquín	1.696
ALTO PARANA	Ñacunday	7.988	GUAIRA	Félix Perez Cardozo	1.698
ITAPUA	Obligado	7.564	PARAGUARI	Mbuyapey	1.706

y Bolivia. El PIB per cápita en 1992 fue de aproximadamente 12 veces mayor en La Paz (Itapúa) que en José Fassardi (Guairá).

En el Gráfico 20 se observa que la mayor parte de los y las habitantes de la Región Oriental del país (el 84% de los distritos con el 88% de la población) se ubicaba en los rangos de US\$ 4.000 o menos de PIB real per cápita en 1992 (PPA en US\$ 1992). Sólo una minoría (el 7% de los distritos y el 6% de la población) se ubicaba en rangos de US\$ 6.000 o más de PIB real per cápita (PPA en US\$ 1992) el mismo año.

4 1.2

CAPACIDAD PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS

La capacidad para adquirir conocimientos medida por el IDH engloba dos dimensiones: analfabetismo y matriculación combinada, aunque, como se señaló al inicio de este capítulo, para la estimación del IDH municipal se utilizó el número promedio de años de estudio.

Como se indicó uno de los logros más significativos de la sociedad paraguaya en el largo plazo es la significativa reducción del analfabetismo, en particular durante el decenio 1982-1992 donde la tasa correspondiente se redujo en 57%. En los últimos años se ha producido un estancamiento en dicha tendencia. Se tiene así que en el periodo 1992-2001 la tasa de analfabetismo se redujo en sólo 13%.

En lo que respecta a los niveles de alfabetización, la situación es igualmente muy desigual, como se refleja en el mapa 3.

CUADRO 38

DISTRITOS CON MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN ALFABETIZADA			DISTRITOS CON MENOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN ALFABETIZADA		
DEPARTAMENTO	DISTRITO	%	DEPARTAMENTO	DISTRITO	%
CAPITAL	Asunción	97,0	CANINDEYU	Itanárá	58,0
CENTRAL	Fernando de la Mora	96,0	CANINDEYU	Ypejhu	64,0
CENTRAL	Lambaré	96,0	ALTO PARANA	Mbaracayú	69,0
ALTO PARANA	Ciudad del Este	95,0	ALTO PARANA	San Alberto	71,0
CENTRAL	Luque	95,0	AMAMBAY	Capitán Bado	71,0
CENTRAL	Mariano R.Alonso	95,0	CANINDEYU	Gral.F.CaballeroAlvarez	72,0
CENTRAL	Ñemby	95,0	CAAGUAZU	Mcal. F. Solano López	74,0
CENTRAL	San Lorenzo	95,0	CANINDEYU	Corpus Christi	74,0
CENTRAL	Villa Elisa	95,0	ÑEEMBUCU	Tacuaras	75,0
ÑEEMBUCU	Alberdi	94,0	ALTO PARANA	Los Cedrales	76,0

Cuadro 38. Los 10 distritos de mayor y menor porcentajes de población alfabetizada. Año 1992

En cuanto a los extremos de los logros educativos que permiten inferir el estado de la capacidad para adquirir conocimientos, se observa que Asunción gozaba en 1992 de un índice de alfabetización superior al de Israel, Grecia, Costa Rica y Argentina; mientras que el distrito de Itanárá, el mismo año alcanzaba un índice de alfabetización inferior al de Camerún, Kenya, Ghana, Honduras, Nicaragua y Bolivia (ver cuadro 21 del Anexo 3).

incremento en las tasas de asistencia escolar de la población en edad escolar (7-14 años) que se registró en el país durante el período 1950-1992.

Mapa 3: Distritos de la Región Oriental del Paraguay según el porcentaje de Alfabetización. Año 1992.

Como se ve en el gráfico siguiente, el 90% de los distritos y el 90% de la población en la Región Oriental se ubicaba en los rangos superiores a una tasa de alfabetismo del 80%. Esta situación se refleja en el sostenido

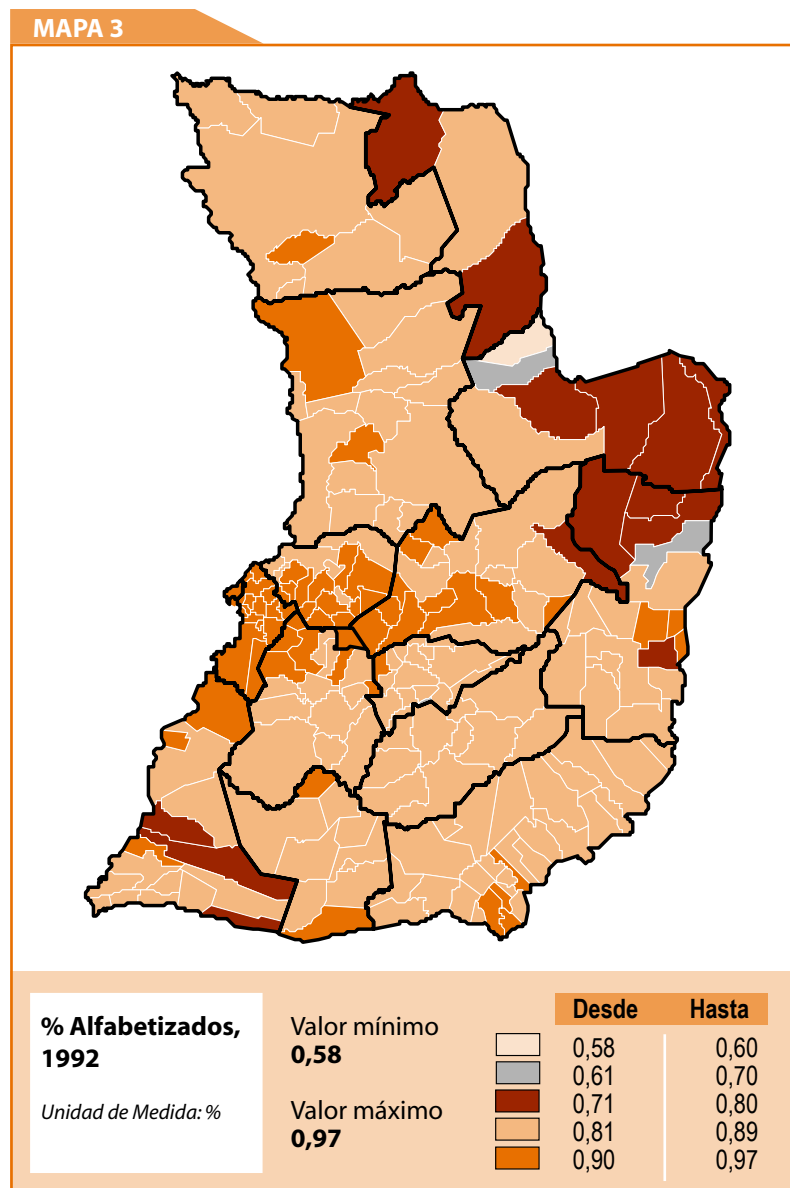
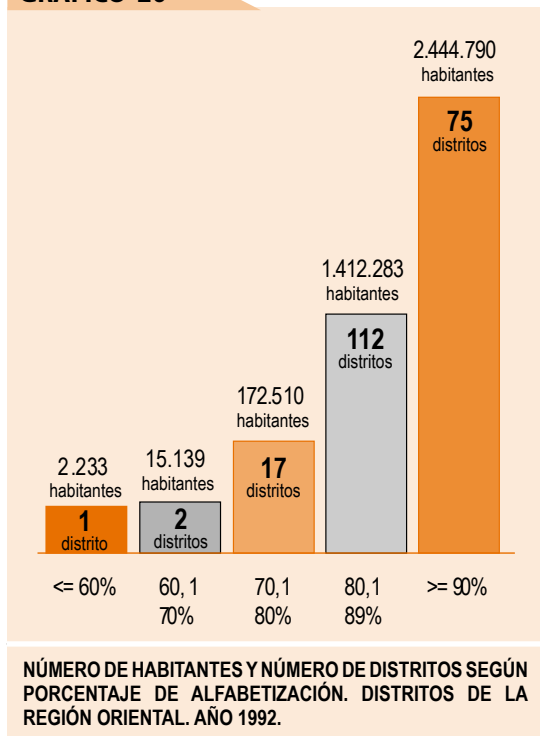


GRÁFICO 20



Cuadro 39. Los 10 distritos de mayor y menor promedio de años de estudio el año 1992 .

CUADRO 39			DISTRITOS CON MAYOR PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO			DISTRITOS CON MENOR PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO		
DEPARTAMENTO	DISTRITO	AÑOS	DEPARTAMENTO	DISTRITO	AÑOS			
ASUNCIÓN	Asunción	7,90	CANINDEYU	Itanárá	2,30			
CENTRAL	Fernando de la Mora	6,90	ALTO PARANA	Mbaracayú	2,50			
CENTRAL	Lambaré	6,60	ALTO PARANA	San Alberto	2,50			
CENTRAL	San Lorenzo	6,20	ALTO PARANA	Los Cedrales	2,70			
ALTO PARANA	Ciudad del Este	5,80	CANINDEYU	Ypejhu	2,70			
CENTRAL	Luque	5,80	CAAGUAZU	Mcal. F. Solano López	2,80			
ITAPUA	Encarnación	5,70	ITAPUA	Alto Vera	2,80			
CENTRAL	Mariano Roque Alonso	5,70	CANINDEYU	Corpus Christi	2,80			
CENTRAL	Villa Elisa	5,70	CONCEPCION	San Carlos	2,90			
CENTRAL	Ypacarai	5,60	CAAZAPA	Dr. Moisés Bertoni	2,90			

Mapa 4: Distritos de la Región Oriental del Paraguay según años de estudios promedio. Año 1992.

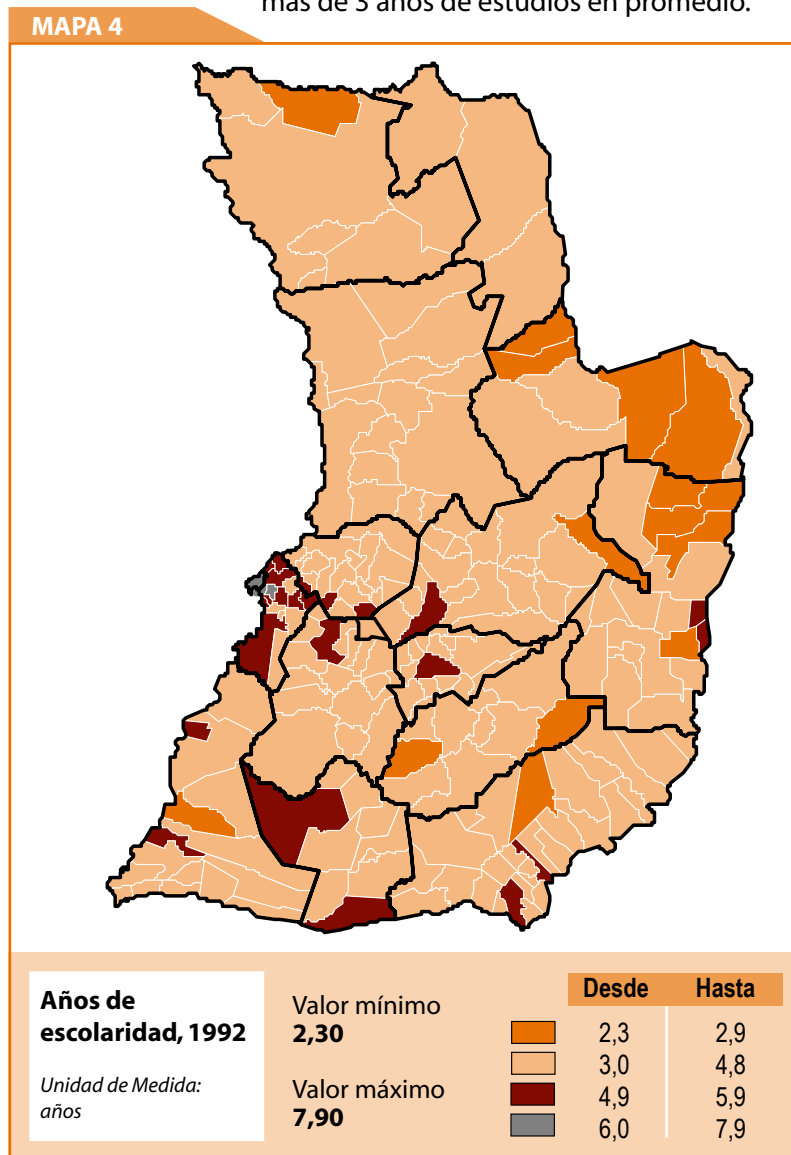
Al considerar los años de estudios promedios de la población, existen grandes contrastes entre municipios. Para compararlos se crearon cuatro rangos:

1º) distritos en donde su población no tiene más de 3 años de estudios en promedio.

2º) distritos con años de estudios promedio inferior a la media mundial de los países con Desarrollo Humano medio (4,8 años), categoría a la que pertenece Paraguay.

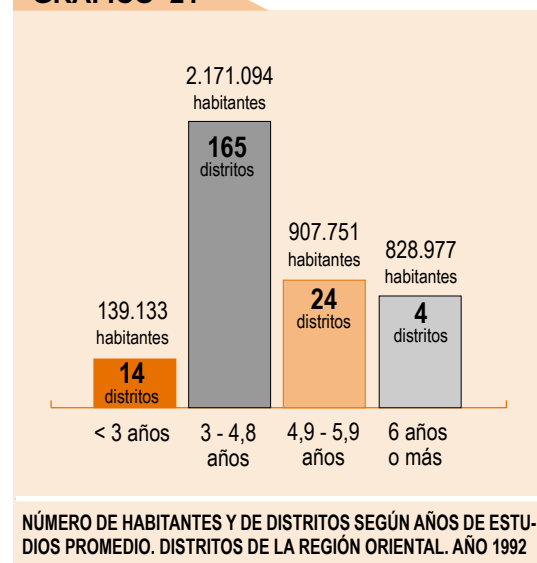
3º) distritos con años de estudios promedio superior a dicha media mundial, y

4º) distritos con años de estudios promedio igual o superior a 6 años, que en 1992 era considerado el ciclo primario completo.



El distrito con mayor promedio de años de estudio es Asunción, con 7,9 años, mientras que el menor promedio lo muestra el municipio de Itanárá, del Departamento de Canindeyú (2,3 años). Siete de los diez distritos con mayor número de años promedio de estudio pertenecen al Departamento Central, mientras que seis de los diez distritos con menor número de años promedio pertenecen a los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná (tres cada uno).

GRÁFICO 21



CUADRO 40

DISTRITOS CON MAYOR ESPERANZA DE VIDA **DISTRITOS CON MENOR ESPERANZA DE VIDA**

DEPARTAMENTO	DISTRITO	AÑOS	DEPARTAMENTO	DISTRITO	AÑOS
CAAGUAZU	Nueva Londres	79,4	CAAGUAZU	Mcal. F. Solano López	61,4
ALTO PARANA	Naranjal	75,8	CANINDEYU	Gral Francisco Alvarez	62,8
ITAPUA	Bella Vista	75,7	CAAGUAZU	3 de Febrero	63,0
ASUNCION	Asunción	74,7	CANINDEYU	Itanará	63,1
CORDILLERA	Itacurubí	74,3	ALTO PARANA	San Alberto	63,3
CAAGUAZU	Doctor Cecilio Báez	73,1	CAAGUAZU	Simón Bolívar	63,5
CONCEPCION	Loreto	72,8	CAAGUAZU	La Pastora	63,8
ITAPUA	Fram	72,4	AMAMBAY	Capitán Bado	64,4
CAAGUAZU	Doctor J.E. Estigarribia	72,3	CANINDEYU	Ypejhu	64,5
PARAGUARI	Paraguari	72,0	ALTO PARANA	Los Cedrales	64,8

Cuadro 40. Los 10 distritos de mayor y menor esperanza de vida al nacer de la Región Oriental. Año 1992

Como se constata en el gráfico 22, en 14 distritos con el 3% de la población se observan promedios de años de estudios menores a 3 años. Por otra parte, en sólo 4 distritos con el 20% de la población se observan promedios de años de estudios superiores o iguales al nivel primario completo (6 años en 1992).

neidad regional, como se refleja en el cuadro 40. Referente a los extremos de la esperanza de vida al nacer para 1992, se observa que la misma se estimaba para Nueva Londres (Caaguazú) en 79,4 años, superior a la de

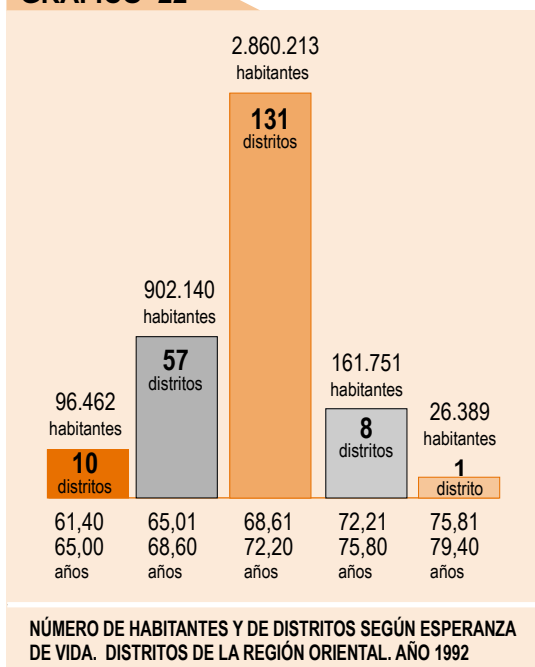
Mapa 5: Distritos de la Región Oriental del Paraguay según la esperanza de vida al nacer. Año 1992

4 1.3

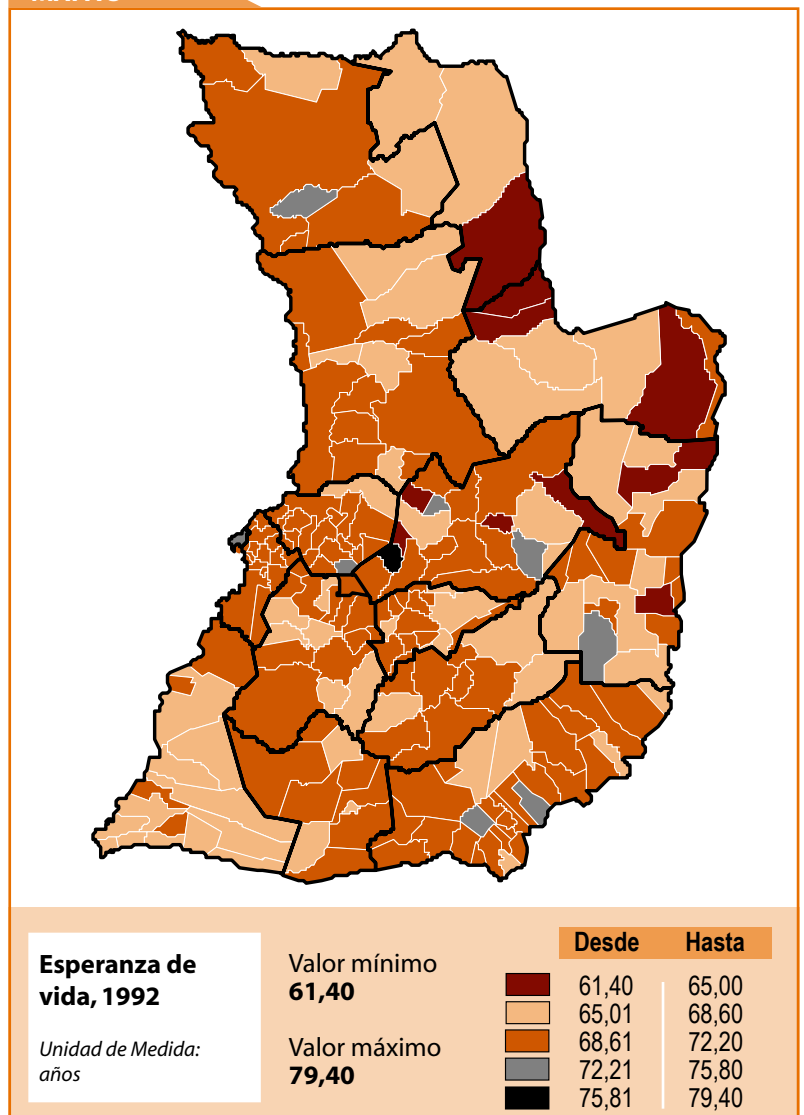
CAPACIDAD PARA VIVIR UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE

La capacidad para vivir una vida larga y saludable se aproxima a través de la esperanza de vida al nacer. La situación al nivel municipal en 1992 en cuanto a la capacidad para vivir una vida saludable muestra también la heteroge-

GRÁFICO 22



MAPA 5



Argentina, Uruguay, Venezuela, la República Checa y Corea del Norte. Sin embargo, para el mismo año en el distrito Mariscal Francisco S. López (Caaguazú) se estimaba una esperanza de vida al nacer de sólo 61,4 años, inferior a la de Pakistán que pertenece al nivel de Desarrollo Humano bajo en la clasificación mundial (ver cuadro 21 del Anexo 3).

Como se observa en el gráfico 23, en 10 distritos con el 2% de la población, la expectativa de vida al nacer es de menos de 65 años. Por otra parte, en 8 distritos con el 14% de la población la expectativa de vida al nacer es de más de 72 años.

4 2

LAS CATEGORÍAS DE DESARROLLO HUMANO LOCAL (CDHL)

Para mejorar la comprensión de los **logros** de las personas y los **medios** disponibles en los municipios del país, a fin de mejorar la apreciación del proceso de Desarrollo Humano, se generaron unas categorías de Desarrollo Humano local con las que se clasificaron 207 municipios de la Región Oriental en cinco grupos: (i) municipios de Desarrollo Humano local alto, (ii) medio alto, (iii) medio, (iv) medio bajo, y (v) bajo.

4 2.1

CRITERIOS PARA LA ESTIMACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE DESARROLLO HUMANO LOCAL (CDHL)

Estas categorías de Desarrollo Humano local se elaboraron utilizando los siguientes indicadores complementarios de bienestar: (a) el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal (1992), (b) el porcentaje de hogares sin Necesidades Básicas Insatisfechas en el municipio (1992), (c) el nivel de consumo promedio municipal (1997/98), (d) la probabilidad de no ser pobre en el municipio (1997/98), (e) el nivel de ingreso promedio municipal (1997/98), y (f) el PIB per cápita municipal (1992) por sí sólo (ver Recuadro 4).

Cuatro de estos seis indicadores complementarios permiten aproximarse a la capacidad para tener una vida productiva. Específicamente, estos indicadores son: el nivel de ingreso promedio per cápita en el municipio, la probabilidad de no ser pobre, el PIB per cápita municipal, y los niveles de consumo familiar promedio. El uso de otros indicadores complementarios al PIB per cápita municipal, refuerzan nuestra aproximación a la capacidad para vivir una vida productiva capturada en el IDH municipal, presentado anteriormente.

RECUADRO 4

PIB per cápita municipal (1992): Calculado en base a las estimaciones del PIB Municipal en guaraníes constantes de 1982 presentado en (Molinas y Büttner, 1999) y sobre los datos de población del Censo Nacional de Población y Viviendas, 1992. Las estimaciones del PIB municipal se basan principalmente en la participación geográfica por rubro del Censo Agropecuario Nacional 1991, del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, del Censo Industrial 1996/97 y de registros administrativos del sector público a lo largo de la década del noventa.

Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal (1992): Como se señaló arriba, se lo calculó en (Molinas y Otter 2000), utilizando principalmente datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, último disponible a la fecha de elaboración del presente Informe, así como registros administrativos del sector público.

Nivel de consumo promedio municipal (1997/98): Imputación del consumo familiar a nivel distrital presentado en Robles (1999), combinando datos de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/98 y los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992.

Probabilidad de no ser pobre en el municipio (1997/98): Estimación en base a la líneas de pobreza obtenida de la EIH 1997/98 y de la imputación del ingreso familiar per cápita a nivel distrital presentado en Robles (1999).

Nivel de ingreso promedio municipal (1997/98): Imputación del ingreso familiar a nivel distrital presentado en Robles (1999), combinando datos de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/98 y los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992.

Necesidades Básicas Insatisfechas en el municipio (1992). Las cuatro necesidades básicas insatisfechas que fueron consideradas a partir del Censo de 1992 en Paraguay incluyen (DGEEC, 1995): (i) Calidad de la vivienda, (ii) Infraestructura sanitaria, (iii) Acceso a la educación, y (iv) Capacidad de subsistencia. Para mantener la consistencia en utilizar medidas de bienestar expresadas positivamente, se utilizó el porcentaje de hogares sin NBI. En el siguiente recuadro se detallan los indicadores utilizados en el cálculo de las distintas NBI.

La aproximación a la **capacidad** para vivir una vida saludable se refuerza al incluir los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que comprende la infraestructura sanitaria y la calidad de la vivienda. La inferencia de la **capacidad** para adquirir conocimientos se fortalece al incluir, a través de las NBI, la asistencia escolar de los niños y niñas en la edad indicada. El fortalecimiento en las mediciones de los **logros** en estas dimensiones, cumplen la función de dar consistencia a las apreciaciones del estado del Desarrollo Humano en los distintos municipios.

Como estos seis indicadores utilizados enfatizan aspectos distintos, al clasificar a los municipios de acuerdo a cada uno de estos criterios se obtendrían clasificaciones distintas. Por ejemplo, el distrito de San Cristóbal, en Alto Paraná, estaría en el grupo del 40% más pobre (categoría media baja en la clasificación) si se clasifica por el PIB per cápita en 1992; pero se ubicaría en el grupo del 40% más rico (categoría media alta) si se toma en cuenta el porcentaje de población sin NBI. ¿Cómo decidir en qué grupo clasificarlo finalmente?

Para tener una clasificación confiable se debería realizar un análisis de sensibilidad. Para ello, se generaron tantas clasificaciones como fue posible (63 en total) y se decidió categorizar al municipio de acuerdo al valor que más veces aparece en estas 63 clasificaciones (su valor modal). En el Anexo 4 se detalla la metodología de clasificación utilizada. En el cuadro 22 del Anexo 3 se reporta el resultado de este análisis de sensibilidad que considera las 63 combinaciones posibles de los seis indicadores identificados. Se reporta en el mismo anexo el valor medio, la desviación estándar y el rango de nivel más alto y bajo alcanzado por cada municipio.

El énfasis en esta clasificación es identificar un punto de partida para un análisis estructural del estado del Desarrollo Humano a nivel local. Es por ello que se trabajó con varios indicadores que fueron recolectados en distintos períodos. Por ejemplo, algunos indicadores tienen base en el año 1992 (IDH, NBI, PIB per cápita) y otros lo tienen en 1997-98 (ingreso per cápita promedio, consumo per cápita promedio y probabilidad de no ser pobre). Por

RECUADRO 5

INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.

CALIDAD DE LA VIVIENDA

Área urbana:

1-Material utilizado en la construcción

Piso: Tierra y
Pared: Adobe, Estaqueo, Madera, Desecho y Otros.
Techo: Paja, Palma, Madera, Desecho y Otros.

Área Rural

1-Material utilizado en la construcción

Piso: Tierra y
Pared: Adobe, Estaqueo, Madera, Desecho y Otros.
Techo: Paja, Palma

Área urbana y rural:

2-Hacinamiento: más de 3 personas por dormitorio

INFRAESTRUCTURA SANITARIA

Área urbana:

1-Disponibilidad de Agua: Agua que proviene de pozo sin bomba, manantial, río, arroyo, aguatero y otros.

2-Eliminación de excretas: Letrina, común o no tiene servicio sanitario.

Área Rural

1-Disponibilidad de Agua: Agua que proviene de manantial, río, arroyo, aguatero y otros.

2-Eliminación de excretas: No tiene servicio sanitario.

ACCESO A LA EDUCACIÓN

Area Urbana y Rural:

1-Asistencia escolar de niños y niñas: Existencia de niños y niñas de 7 a 12 años, relacionados con el jefe de hogar, que no asisten a establecimientos educativos.

2-Analfabetismo en el hogar: Existencia de personas analfabetas (las de quince años o más que al momento del Censo no tenían el segundo grado aprobado) relacionadas con el jefe o jefa de hogar.

CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA:

Area Urbana y Rural:

1-Probabilidad de insuficiencia de ingresos: Hogar que carece de perceptor/a, o cuyo jefe/a cuenta con una educación inferior a 3 años de primaria, y con más de 3 personas en promedio por perceptor/a. (Perceptores/as: Ocupados/as, Jubilados/as o Pensionados/as y Rentistas).

Fuente: DGEEC, 1995:17.

ello, el resultado de esta clasificación podría considerarse en cierto sentido como una clasificación "promedio" de los noventa.

El cuadro 41 presenta los promedios de los indicadores de bienestar que se asocian con los cinco niveles de Desarrollo Humano (alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo).

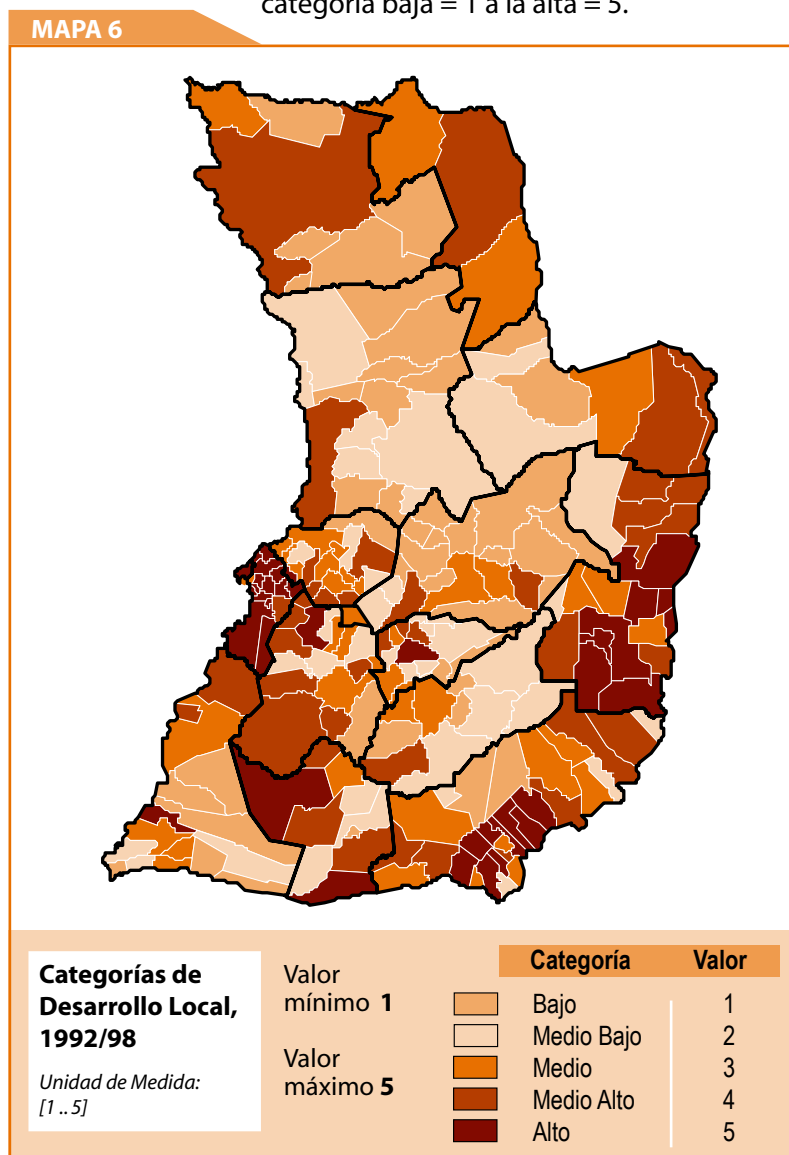
Cuadro 41. Promedio de indicadores de bienestar según categorías de Desarrollo Humano local (CDHL)

CUADRO 41					
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
PIB real per cápita US\$ PPA 1992	2.154	2.410	2.762	3.428	5.023
Ingreso disponible per cápita 1998, Guaraníes febrero 1998.	100.863	121.923	140.750	169.228	281.477
Consumo per cápita, 1998, Guaraníes febrero 1998.	111.687	126.318	141.610	160.915	238.337
Probabilidad de no ser pobre 1997/98	0,41	0,51	0,59	0,66	0,77
Índice Desarrollo Humano 1992	0,593	0,619	0,643	0,684	0,739
% Familias sin NBI, 1992	18,0	21,4	24,4	31,4	40,7

Es posible observar que cada uno de los indicadores de bienestar utilizados asciende continuamente en promedio a medida que se pasa desde el grupo de bajo al de alto Desarrollo Humano local.

Mapa 6: Distritos de la Región Oriental del Paraguay según las Categorías de Desarrollo Humano Local.

En el mapa 6 se muestra la distribución geográfica de los municipios en las distintas categorías de Desarrollo Humano local (CDHL). Las CDHL son cinco y comprenden desde la categoría baja = 1 a la alta = 5.



4 2.2

ILUSTRACIONES DEL CONTEXTO DE TRES MUNICIPIOS REPRESENTATIVOS DE LAS CDHL BAJA, MEDIA Y ALTA.

Para ilustrar y profundizar en la percepción de la estructura heterogénea del Desarrollo Humano local en Paraguay, reflejadas en las CDHL, se observa el contexto socioeconómico de tres comunidades en la región oriental: el distrito de Carayaó, en el departamento de Caaguazú, el distrito de Ybycuí, en Paraguari, y el distrito de Ñemby, en el Departamento Central. En esta sección, se ilustran los diferentes contextos en tres comunidades específicas, para luego elaborar perfiles descriptivos más generales, basados en las distintas CDHL, en la siguiente sección.

Carayaó, Ybycuí y Ñemby son representativos de las categorías de bajo, medio y alto Desarrollo Humano local respectivamente. Carayaó es un distrito representativo de una CDHL baja, similar a la de los distritos de Itanará (Canindeyú), Cerrito (Ñeembucú), Mbuyapey (Paraguari), San Patricio (Misiones), Alto Verá (Itapúa), Buena Vista (Caazapá), Belén (Concepción), Choré (San Pedro), Juan de Mena (Cordillera), Eugenio A. Garay (Guairá), entre otros.

Ybycuí es un distrito representativo de una CDHL media, similar a la de los distritos de Corpus Christi (Canindeyú), Capitán Bado (Amambay), Desmochados (Ñeembucú), Juan León Mallorquín (Alto Paraná), Caballero (Paraguari), San Miguel (Misiones), Nueva Alborada (Itapúa), Caazapá (Caazapá), Caaguazú (Caaguazú), San Lázaro (Concepción), Eusebio Ayala (Cordillera), Yataty (Guairá), entre otros.

Ñemby es un distrito representativo de una CDHL alta, similar a la de los distritos de

Asunción, Pilar (Ñeembucú), Ciudad del Este (Alto Paraná), Paraguarí (Paraguarí), Ayolas (Misiones), Encarnación (Itapúa), San Bernardino (Cordillera), entre otros.

Carayaó tenía menos de 13.000 habitantes en 1992. Sólo el 10% de su población era urbana. En esa época, más del 40% de su producción provenía de la agricultura y la ganadería. El sector industrial participaba en sólo 0,4% del PIB municipal en ese mismo año. El 86% de los hogares tenía alguna necesidad básica insatisfecha al momento del último censo de población y viviendas disponible a la fecha, realizado en 1992. La esperanza de vida al nacer para un/a habitante de Carayaó se estima en 68,6 años con datos a 1992, por debajo de la media nacional de 70 años. Según estimaciones que combinan los datos censales y de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/98, el ingreso disponible per cápita al tiempo de la encuesta de hogares era de aproximadamente 86.000 guaraníes de febrero de 1998. El consumo per cápita de sus habitantes durante el mismo período ascendía a aproximadamente 97.000 guaraníes de febrero de 1998. En promedio, sus habitantes no pudieron ahorrar, lo cual limita el proceso de expansión de sus capacidades como seres humanos a futuro. Si en Carayaó se hubiera seleccionado durante el período de la encuesta una persona al azar, hubiera habido una probabilidad del 69% que esa persona tuviera ingresos por debajo de la línea de pobreza. El Índice de Desarrollo Humano para 1992 de Carayaó es de 0,618.

Ybycuí tenía aproximadamente 22.000 habitantes en 1992. El 21% de su población era urbana. Más del 35% de su producción provenía en 1992 de la agricultura y la ganadería. El comercio y las finanzas componían el 23% de su producción. El sector industrial participaba en 9,5% del PIB municipal en ese mismo año. El 75% de los hogares tenía alguna necesidad básica insatisfecha al momento del último censo de población y viviendas disponible a la fecha (del año 1992). La esperanza de vida al nacer para un/a habitante de Ybycuí se estima en 68,8 años con datos a 1992, igualmente por debajo de la media nacional. Según estimaciones censa-

les y de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/98, el ingreso disponible per cápita al tiempo de la encuesta era de aproximadamente 139.000 guaraníes de febrero de 1998, al igual que el consumo per cápita de sus habitantes durante el mismo período. En promedio sus habitantes no ahorran igualmente en el período de medición de la encuesta, lo cual limita el proceso de expansión de sus capacidades como seres humanos a futuro. Si se hubiera seleccionado durante el período de la encuesta a una persona al azar de Ybycuí, hubiera habido una probabilidad del 42% que esa persona tuviera ingresos por debajo de la línea de pobreza. El IDH de Ybycuí es de 0,667.

Ñemby tenía aproximadamente 38.500 habitantes en 1992. El 70% de su población era urbana. Sólo el 1% de su producción provenía en 1992 de la agricultura y la ganadería. El sector industrial participaba en más del 33% del PIB municipal en ese mismo año. El 59% de los hogares tenía alguna necesidad básica insatisfecha al momento del último censo de población y viviendas disponible a la fecha realizado en 1992. La esperanza de vida al nacer para un habitante de Ñemby se estima en 70,2 años con datos a 1992, ligeramente superior a la media nacional en ese año. Según estimaciones censales y de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/98, el ingreso disponible per cápita era de aproximadamente 313.000 guaraníes de febrero de 1998, mientras que el consumo per cápita durante el mismo período era de aproximadamente 254.000. En promedio sus habitantes pudieron ahorrar en ese período, lo cual les permitiría expandir más sus distintas capacidades como seres humanos en el futuro. Si se hubiera seleccionado durante el período de la encuesta a una persona al azar de Ñemby, hubiéramos tenido una probabilidad de sólo 17% que esa persona tuviera ingresos por debajo de la línea de pobreza. El IDH de Ñemby es 0,800, lo cual lo ubica entre el 20% más alto del país.

De la contextualización de estos tres municipios representativos, se observa que el IDH de Carayaó (0,618) era inferior al IDH de Ybycuí en 1992 (0,667) y al IDH de Ñemby (0,800). El IDH de Carayaó y el de Ybycuí eran

inferiores al IDH de Paraguay en ese mismo año (0,723). Eran inferiores igualmente al IDH de República Dominicana y Perú (ver cuadro 21 del Anexo 3). El IDH de Ñemby era superior al promedio de Paraguay para 1992 y superaba igualmente al IDH promedio de ese mismo año de Bulgaria, Ecuador, Corea del Norte, Perú, Nicaragua y Namibia.

Carayaó (Caaguazú) tenía un PIB real per cápita de (2.047 PPA en dólares 1992), menor al PIB real per cápita de Paraguay en ese mismo año (3.390 PPA en dólares 1992). Era inferior igualmente al PIB real per cápita (PPA en dólares 1992) de Bolivia, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Namibia en ese mismo año (ver cuadro 21 del Anexo 3).

El PIB real per cápita de Ybycuí (Paraguarí) (2.621 PPA en dólares 1992), era igualmente inferior al promedio de Paraguay en el mismo periodo. Si bien superaba el PIB real per cápita (PPA en dólares 1992) de El Salvador, y Bolivia, era inferior al de Nicaragua, Guatemala y Namibia (ver cuadro 21 del Anexo 3).

Para Ñemby, el PIB real per cápita (3.984 PPA en dólares 1992) era superior al promedio de Paraguay para 1992. Superaba igualmente al PIB real per cápita de ese mismo año de Corea del Norte, Perú, Rumania, y Nicaragua (ver cuadro 21 del Anexo 3).

Para los municipios representativos: Carayaó (Caaguazú), Ybycuí (Paraguarí) y Ñemby (Central), se observa que las diferencias son menos marcadas que en otras dimensiones del Desarrollo Humano. Las tasas de alfabetización para Carayaó, Ybycuí y Ñemby son del 88%, 89% y 95% respectivamente. Como referencia internacional se debe señalar que una tasa de alfabetización del 89-90% fue similar en 1992 a la México, Venezuela, Colombia y Portugal; una tasa del 96% fue similar ese año a la de Israel, Grecia, Costa Rica y Argentina (ver cuadro 21 del Anexo 3).

En 1992, la esperanza de vida al nacer en Carayaó e Ybycuí fue de aproximadamente 69 años y en Ñemby de 70,2 años. En cuanto a los promedios observados internacionalmente se puede señalar que la esperanza de

vida en Ecuador, Arabia Saudita, y Rumania estaban en rangos similares (ver cuadro 21 del Anexo 3).

Entre estos tres municipios representativos, se observan diferencias notorias en cuanto a la probabilidad de ser pobre, medido por niveles de ingresos. De acuerdo a datos imputados para 1997/98, la probabilidad de ser pobre era del 69% en Carayaó, del 42% en Ybycuí y de sólo 17% en Ñemby. Esta variación en la probabilidad de ser pobre está asociada a las diferencias de niveles de ingresos promedios observadas. Para 1997/98, el ingreso disponible per cápita de Ñemby era 3.6 veces mayor que el de Carayaó y 2,2 veces el de Ybycuí.

Las diferencias son igualmente llamativas en lo referente a los hogares con alguna necesidad básica insatisfecha (NBI). El 86% de hogares con alguna NBI en Carayaó en 1992, contrasta con el 75% en Ybycuí y el 59% en Ñemby durante el mismo período.

De la comparación de estos tres municipios representativos de las CDHL baja, media y alta, se observa que el de mayor población, el más urbano, el más industrial y el menos agropecuario (Ñemby) presenta el mejor nivel de Desarrollo Humano. En contraste, el municipio con menor población, mayor población rural, mayor producción relativa agropecuaria y menor desarrollo industrial (Carayaó) presenta el menor nivel de Desarrollo Humano entre los tres distritos considerados.

Si se considera a todos los municipios cuyos datos se disponen, ¿se podría afirmar que un mayor Desarrollo Humano se observa en municipios más poblados, más urbanos, más industriales y menos agropecuarios? Para capturar una descripción de los factores asociados al Desarrollo Humano local en más de 200 municipios de la región oriental, se confeccionaron los perfiles de las distintas Categorías de Desarrollo Humano Local en la siguiente sección. Se observa que la tendencia incipientemente manifestada en estos tres municipios representativos se mantiene en los perfiles que incorporan a los más de 200 municipios de la Región Oriental del país.

LOS FACTORES ASOCIADOS A LAS CATEGORÍAS DE DESARROLLO HUMANO LOCAL

Una vez clasificados los niveles de Desarrollo Humano municipal en Paraguay en cinco categorías se procede a identificar qué factores demográficos, económicos, sociales, políticos y de participación cívica presentan, a simple vista, una asociación con los niveles de Desarrollo Humano local.

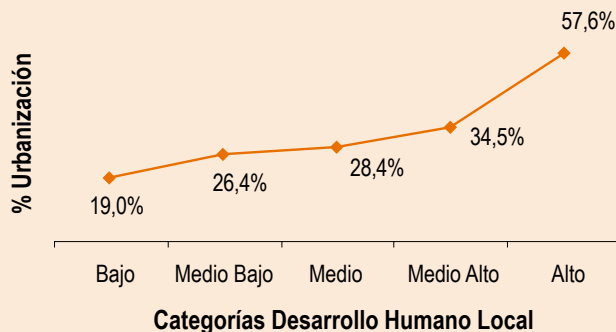
Este ejercicio es eminentemente descriptivo. No se pretende realizar un análisis de las complejas interrelaciones entre los determinantes del Desarrollo Humano local, sino detectar relaciones simples entre los distintos indicadores socioeconómicos con los niveles de desarrollo local. No obstante, estas descripciones pueden señalar importantes pistas a ser profundizadas en futuros estudios.

Para identificar los factores asociados con las Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL), se procedió a examinar la evolución de los valores promedios de los distintos indicadores socio-económicos seleccionados a través de las CDHL en Paraguay. Primero se consideró a todos los municipios con datos disponibles de la Región Oriental de país (se excluyen a los del Chaco por la incompleta información existente sobre esta región). Posteriormente, para analizar algunos indicadores del sector agropecuario, se seleccionó un sub-conjunto de municipios con población mayoritariamente rural. Esto se realizó a efectos de disminuir los sesgos que pudiesen producirse por el impacto del sector urbano en el análisis de datos agropecuarios.

En este análisis descriptivo de perfiles se busca identificar patrones que permitan relacionar las variables analizadas con el nivel de Desarrollo Humano local. A continuación, se describen cuáles son las posibles relaciones que se presentan entre el nivel de Desarrollo Humano local y las variables consideradas, sin entrar en mayores detalles, pues esto se profundizará más adelante.

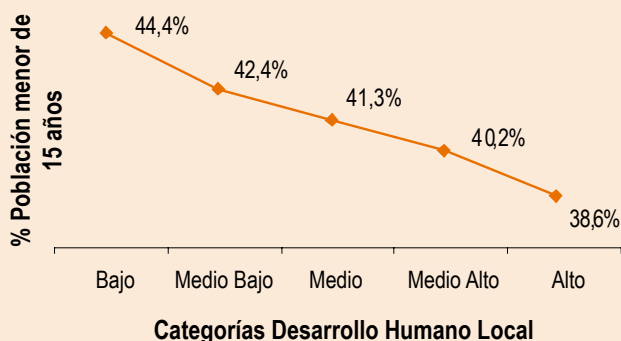
Así, cuando se encuentra que a un mayor nivel de Desarrollo Humano local le corresponde

GRÁFICO 23



ASOCIACIÓN POSITIVA ENTRE EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA EN EL AÑO 2000 Y LAS CATEGORÍAS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

GRÁFICO 24

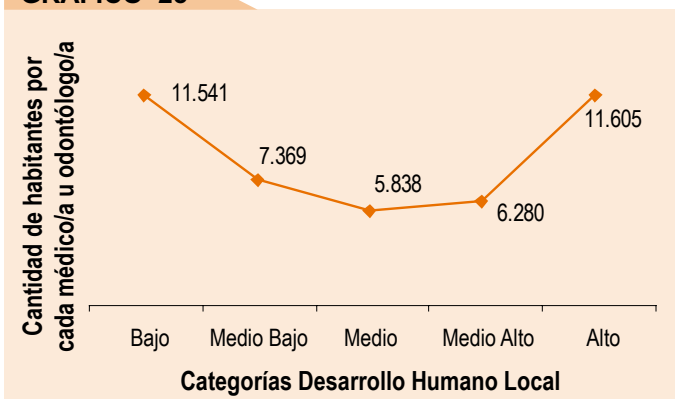


ASOCIACIÓN NEGATIVA ENTRE EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE 15 AÑOS EN EL AÑO 2000 Y LAS CATEGORÍAS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

una mayor observación de un indicador X, se dice que ambos indicadores se relacionan en sentido positivo o de manera directa. Como ejemplo, se puede ver la asociación del nivel de Desarrollo Humano local con el nivel de urbanización. Es decir que mayores niveles de Desarrollo Humano local están asociados con mayores niveles de urbanización.

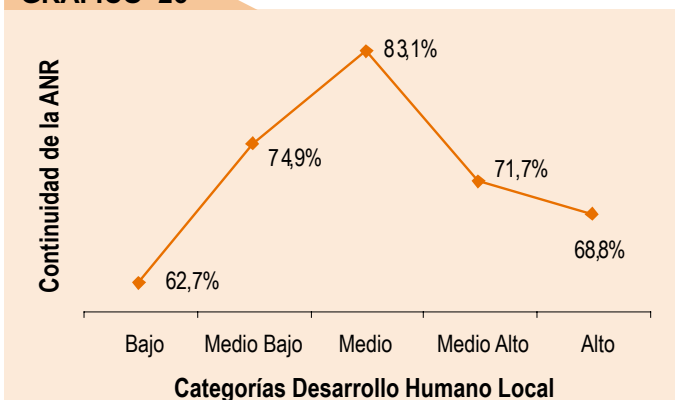
Por otra parte, también se observaron relaciones negativas o inversas de algunas variables respecto al nivel de Desarrollo Humano local. Se dice que existe una relación negativa entre el nivel de Desarrollo Humano local y un indicador X, cuando a mayor nivel de Desarrollo Humano local le corresponde una menor observación del indicador X. Un ejemplo en este caso lo constituye la relación entre el nivel de Desarrollo Humano local y el porcentaje de población menor de 15 años, pues se observa que a mayores niveles de Desarrollo Humano

GRÁFICO 25



ASOCIACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE HABITANTES POR MÉDICOS Y ODONTÓLOGOS EN EL AÑO 2001 Y LAS CATEGORÍAS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

GRÁFICO 26



ASOCIACIÓN EN U INVERTIDA ENTRE EL ÍNDICE DE CONTINUIDAD DE LA ANR Y LAS CATEGORÍAS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

local corresponden menores porcentajes de población de 15 años y más, y viceversa.

Existen otros tipos de relaciones que no son lineales, es decir, no son siempre positivas o negativas, sino que pueden mostrar relaciones positivas (o directas) en algunos casos y negativas (o inversas) en otros. Considerando que siempre el nivel de Desarrollo Humano local se ubicará en el eje horizon-

tal de un gráfico hipotético, es posible denominar a este tipo de asociaciones como una relación en la forma de U si se observa primero una asociación negativa y luego de un punto, una relación positiva. Existe una relación en forma de U de los niveles de Desarrollo Humano local con el número de habitantes por médicos/as y odontólogos/as.

Si primero se verifica una asociación positiva y luego de un punto, una relación negativa, dicha relación se denomina de U-invertida. Podría existir una relación en forma de una U-invertida de los niveles de Desarrollo Humano local con la hegemonía electoral de la ANR.

4 3.1

FACTORES DEMOGRÁFICOS ASOCIADOS A LAS CATEGORÍAS DE DESARROLLO HUMANO LOCAL

Los estadios del Desarrollo Humano local en Paraguay están asociados positivamente con el porcentaje de población urbana, o lo que es lo mismo, negativamente asociados con el porcentaje de población rural. La asociación positiva entre el Desarrollo Humano local y el nivel de urbanización es consistente con la asociación positiva igualmente observada entre este desarrollo y la densidad poblacional. Estas observaciones basadas en perfiles de todos los municipios de la Región Oriental coinciden con lo señalado al evaluar la situación de los tres municipios representativos seleccionados.

Estas relaciones entre las Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL) y los indicadores demográficos, estarían manifestando el carácter dual, y con sesgo favorable hacia la población urbana, del proceso de Desarrollo Humano en Paraguay.

Cuadro 42. Promedio de las variables de población según las categorías del Desarrollo Humano local

Indicadores de población	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Población promedio 1992 (Habitantes)1/	11.299	12.788	11.768	17.363	43.473
% de población urbana 1992 1/	14,7	21,6	24,2	30,5	53,6
% de población rural 1992 1/	85,3	78,4	75,8	69,5	46,4
Población promedio 2000 (Habitantes)2/	13.465	15.166	14.851	20.172	62.906
Densidad poblacional, 2000 (Habitantes por Km2)3/	23,5	27,0	33,9	44,8	997,0

Fuente: 1/ Datos obtenidos del Censo Nacional de Población y Viviendas 1992.
2/ Estimación oficial de la Dirección Nacional de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC)
3/ Calculadas en base a estimación oficial de la población del año 2000 y la extensión territorial según la DGEEC

FACTORES ECONÓMICOS ASOCIADOS A LAS CATEGORÍAS DE DESARROLLO HUMANO LOCAL

No se observan diferencias significativas en las tasas de crecimiento promedio del PIB a través de los distintos estadios de Desarrollo Humano local, para los períodos 1990-2000 y 1990-1995. Se observa una leve relación positiva entre los estadios de Desarrollo Humano local y las tasas de crecimiento promedio del PIB para el período 1996-2000, un lapso de fuerte desaceleración económica como se señaló en el capítulo II.

Se ha planteado la hipótesis de que los municipios de menor PIB per cápita crecerían a tasas más aceleradas que los de mayor PIB per cápita, tendiendo a una paulatina convergencia a los niveles estacionarios del PIB per cápita, proceso denominado de convergencia incondicional. Sin embargo, no existe a simple vista un proceso de convergencia económica incondicional entre los distritos.

El nivel de Desarrollo Humano local se asocia positivamente a la tasa de ahorro per cápita. Según datos estimados para 1997-98, la

tasa de ahorro promedio en los municipios de menor Desarrollo Humano era incluso negativa. Esta observación basada en perfiles de todos las comunas de la Región Oriental coincide con lo señalado al evaluar la situación de los tres municipios representativos seleccionados. Una implicancia potencial de esta asociación entre las CDHL y las tasas de ahorro, sería que el menor nivel de ahorro limitaría las posibilidades futuras de expansión de las distintas capacidades humanas para los grupos de menor Desarrollo Humano actual; mientras que el mayor nivel de ahorro permitiría expandir aún más en el futuro las distintas capacidades humanas para los grupos que actualmente gozan de un mayor Desarrollo Humano.

En cuanto a la asociación de las Categorías de Desarrollo Humano Local y la composición sectorial de la producción, se observa lo siguiente:

- (i) la participación porcentual de las actividades agropecuarias en el PIB se asocia en forma ligeramente negativa a las categorías de Desarrollo Humano local: a mayor desarrollo, menor participación de las actividades agropecuarias.
- (ii) Mientras, la participación porcentual de la

Cuadro 43. Promedio de las variables económicas según las Categorías del Desarrollo Humano Local

Indicadores de económicos	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
% Crecimiento medio anual del PIB, 1990 - 1995 1/	2,80	2,78	2,80	2,98	2,80
% Crecimiento medio anual del PIB, 1996 - 2000 1/	0,30	0,30	0,42	0,49	0,48
% Crecimiento medio anual del PIB, 1990 - 2000 1/	1,56	1,54	1,60	1,72	1,63
Tasa de Ahorro per cápita, 1997/98 (En %) ^{2/}	-11,8	-3,7	-1,0	4,2	13,4
% Participación en el PIB 92 del Sector Agropecuario 1/	43,7	40,9	41,1	35,7	24,0
% Participación en el PIB 92 Sector Explotación Forestal 1/	2,1	3,4	4,2	8,0	3,4
% Participación en el PIB 92 del Sector Industria 1/	1,4	3,7	2,6	6,6	20,6
% Participación en el PIB 92 del Sector Construcción 1/	5,6	5,6	5,4	5,2	5,0
% Participación en el PIB 92 del Sector Electricidad 1/	0,0	0,2	0,2	1,7	1,3
% Participación en el PIB 92 del Sector Agua y Saneamiento 1/	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
% Participación en el PIB 92 del Sector Transporte y Comunicaciones 1/	1,1	1,2	2,6	2,6	6,1
% Participación en el PIB 92 del Sector Comercio y Finanzas 1/	29,6	28,5	26,7	25,1	23,1
% Participación en el PIB 92 del Sector Gobierno 1/	1,0	1,0	1,0	1,2	1,8
% Participación en el PIB 92 del Sector Vivienda 1/	3,4	3,4	3,3	3,2	2,9
% Participación en el PIB 92 de Otros Sectores 1/	12,1	11,8	11,6	10,6	9,9
Valores Fiscales por hectárea, 1998 (en Guaraníes corrientes) 3/	62.318	72.193	75.409	84.234	109.472
% Presión tributaria, 1994 1/	0,04	0,07	0,13	0,25	0,67

Fuente: 1/ Políticas Fiscales para un Crecimiento Económico Sostenido (POFICES), Proyecto PAR 94/001, Ministerio de Hacienda-PNUD
2/ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC)
3/ Decreto del Poder Ejecutivo de fijación de valores fiscales, Diciembre 1997.

industria en el PIB se asocia en forma ligeramente positiva a su estadio de Desarrollo Humano local: a mayor desarrollo, mayor participación de la industria.

- (iii) La participación del sector forestal presenta una asociación de la forma de una U-invertida, donde la cima estaría en CDHL medio alta.
- (iv) La participación porcentual de los sectores de transporte y comunicación en el PIB se asocia positivamente a su estadio de Desarrollo Humano local. A mayor desarrollo, mayor participación de estos sectores.
- (v) Se constata una ligera asociación negativa de la participación porcentual de los sectores comercio y finanzas con los niveles de desarrollo. La participación de estos sectores es mayor a menor estadio de Desarrollo Humano local.
- (vi) No se observa una asociación significativa de la participación de los sectores minero, construcciones y electricidad en el PIB, con los niveles de desarrollo.

Por otra parte, se observa una ligera asociación positiva entre los niveles de desarrollo y la participación del sector gobierno en el PIB. Consistente con esto, se verifica que el Estado recauda proporcionalmente más en los municipios de mayor desarrollo. Los valores fiscales de la tierra se asocian positivamente al grado de Desarrollo Humano local, como se esperaría.

No existe evidencia, a simple vista, que las desigualdades observadas a nivel municipal tiendan a disminuir en el tiempo. Por una parte, no se han observado mayores tasas de crecimiento económico de los distritos

de menor PIB per cápita, y por otra parte se ha observado una mayor propensión al ahorro en los municipios de mayor Desarrollo Humano local. Estas observaciones, serían consistentes con la hipótesis de que las desigualdades observadas entre los distritos tienden a aumentar en el tiempo.

4 3.3

FACTORES SOCIALES ASOCIADOS A LAS CATEGORÍAS DE DESARROLLO HUMANO LOCAL (CDHL)

El Desarrollo Humano como fin y como medio se manifiesta con claridad en la relación de las CDHL y la educación por trabajador/a. El grado de Desarrollo Humano local y los años de educación por trabajador/a de 1992 se asocian positivamente. El promedio de años de estudios por trabajador/a era cercano a 7 años en los municipios de alto Desarrollo Humano y sólo 4 años en los de bajo desarrollo. La mayor educación de los trabajadores/as en los distritos de alto Desarrollo Humano, posibilita la generación de mayores medios, que a su vez expanden las capacidades de las personas.

No se observa una clara relación lineal entre las Categorías de Desarrollo Humano Local y el número de docentes por habitante, con datos de 1992. Específicamente, se observa que los docentes por habitante (los **medios**) eran muy similares en los distritos de bajo Desarrollo Humano y en los de la categoría medio alta.

Esta observación sería, en principio, consistente con dos explicaciones, que no necesari-

Cuadro 44. Promedio de los indicadores sociales según las Categorías del Desarrollo Humano Local

Indicadores de Sociales	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Años de educación por trabajador (10 a 63 años) 1/	4,5	4,7	4,7	5,3	6,9
Habitantes por docentes 1/	85	101	79	87	116
Habitantes por camas hospitalarias 2/	2.474	2.570	2.283	2.194	3.729
Habitantes por médicos/as 2/	10.045	6.636	6.704	6.092	3.225
Habitantes por odontólogo/a 2/	8.276	10.870	7.546	6.831	6.722
Habitantes por enfermera/o 2/	2.879	1.506	1.580	1.466	776
Habitantes por obstetra 2/	12.532	14.559	10.729	9.579	7.048
% Viviendas con luz eléctrica 2/	14,1	20,9	26,8	37,6	73,3

Fuente: 1/ Estimaciones realizadas por POFICES en base a datos del Ministerio de Educación y Culto. Año 1997
2/ Ministerio de Salud y Bienestar Social, Departamento de Bioestadística. Año 1.992

riamente se excluyen una a otra. Por una parte, como se ha señalado en el capítulo II, la expansión de la cobertura educativa ha sido uno de los logros más destacados del país en los últimos años. Este aumento de la cobertura, que apunta a brindar acceso a la educación a todos, conlleva implícito un concepto de equidad que se manifiesta en una asignación relativamente equitativa de los recursos. Ciertamente que el aspecto de equidad se manifiesta en términos de cobertura y no en cuanto a la calidad de la educación como se señaló en los capítulos II y III de este Informe. Por otra parte, esta observación podría estar alertando que se debe prestar atención al uso eficiente y al correcto gerenciamiento de los medios disponibles para que se puedan expandir efectivamente las capacidades de la gente. Cabe destacar que los mayores **medios** no siempre se manifiestan en forma rápida y automática en la generación de más Desarrollo Humano. Con los datos disponibles no se está en condiciones de señalar cuál de estas dos explicaciones (no excluyentes) tiene mayor importancia.

En el sector salud se observa un contraste entre una distribución relativamente "equitativa" del número de camas hospitalarias por habitante y una concentración de los recursos humanos en los municipios de alto Desarrollo Humano local. Cabe destacar que no se observa una clara relación lineal entre los estadios de Desarrollo Humano local y el número de camas hospitalarias por habitantes, con datos de 1992. Específicamente, se observa que las camas hospitalarias por habitantes (los **medios**) eran incluso mayores en los distritos de bajo Desarrollo Humano que en los de la categoría alta.

Esta observación plantearía un interrogante respecto a la eficiencia en la administración de recursos en la infraestructura hospitalaria en el país: ¿se están gerenciando adecuadamente los escasos recursos del sector? La infraestructura hospitalaria en los municipios de menor Desarrollo Humano local ¿cuenta con adecuados recursos humanos idóneos para funcionar eficazmente?

La concentración de los recursos humanos idóneos del área de salud en los municipios

de alto Desarrollo Humano local denota un agudo problema de inequidad, como se señaló en los capítulos II y III. No obstante, por los contrastes observados en el número de médicos/as y enfermeros/as por habitantes, se puede considerar que estos son medios muy escasos en los distritos de baja CDHL en relación a los de alta CDHL.

En efecto, existe un marcado contraste entre el número de médicos/as por habitantes entre los municipios de alto y bajo desarrollo, con datos de 1992. Mientras que en los de bajo Desarrollo Humano cada médico/a debería cubrir en promedio las necesidades de más de 10.000 habitantes, en los municipios de alto Desarrollo Humano cada médico debería cubrir las necesidades de poco más de 3.000 habitantes. Una situación similar se plantea con el número de enfermeras/os por habitantes para el mismo año. Mientras que en las localidades de alto Desarrollo Humano existen aproximadamente 775 personas por cada enfermera, en las de bajo Desarrollo Humano el número de personas por enfermera casi se cuadruplica.

Parecida situación, aunque menos contrastante se observa en cuanto al número de obstetras con licenciatura, en 1992. Se observaba específicamente un considerable contraste entre el nivel medio bajo de Desarrollo Humano y el nivel alto. Las personas por obstetra en el nivel de Desarrollo Humano medio bajo es más del doble que las que deben ser cubiertas por cada obstetra licenciada en el nivel alto de desarrollo.

Existía una tenue relación negativa entre el nivel de Desarrollo Humano de los municipios y el número de habitantes por odontólogos/as en 1992. No obstante, el contraste entre niveles de Desarrollo Humano extremos (alto versus bajo) es menor al comparar el número de odontólogos/as por habitantes que al comparar el número de médicos/as y enfermeras/os por habitantes.

Existe una fuerte asociación lineal positiva entre los niveles de desarrollo local y el porcentaje de hogares con luz eléctrica. Mientras que en el grupo de municipios de bajo Desarrollo Humano sólo el 14% de las viviendas contaba

Cuadro 45. Promedio de los indicadores de participación política según las Categorías del Desarrollo Humano Local

Indicadores de Participación y Políticos	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Promedio participación política , 1996-2000 (%) 1/	71,9	74,2	75,0	74,8	76,7
Promedio competencia electoral , 1996-2000 (Votos del ganador/ra Votos del segundo/a más votado/a) 2/	1,6	1,7	2,0	1,4	1,5
Mayoría ANR , 1.996-2.000 (% elecciones ganadas) (Porcentaje de elecciones ganadas) 3/	62,1	78,1	81,7	69,9	58,7
Porcentaje de población organizada (66 municipios relevados, 2000) 4/	35,6	23,7	45,5	21,2	32,2

Fuente: 1/ Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)
 2/ Estimaciones en base a resultados electorales proporcionados por el TSJE
 3/ Padrones partidarios
 4/ Inventario de organizaciones en 66 municipios, Molinas y Otter (2001)

con luz eléctrica en 1992, en el grupo de alto Desarrollo Humano local el 73% de las viviendas contaban con luz eléctrica el mismo año.

La educación, la salud, las condiciones de vivienda constituyen **medios** efectivos para mejorar el Desarrollo Humano, a la vez de constituirse igualmente en *los fines* del mismo, pues expanden las capacidades del ser humano. De lo señalado anteriormente, se observa que existirían dos elementos centrales para entender mejor la relación entre medios y fines en el área social: el grado de equidad implícito en la asignación de recursos al sector y el nivel de gerenciamiento de los mismos. Por ejemplo, la asignación de recursos humanos en el área educativa es más equitativa que en el área de salud.

No obstante, especial atención debería prestarse al gerenciamiento de los recursos destinados al sector. La relación entre los **medios** disponibles para mejorar las condiciones

de educación y salud, puede no trasladarse automáticamente en mejoras de las capacidades de la gente. En este sentido, un adecuado monitoreo de la relación insumos/servicios debe realizarse tanto dentro del sector público, como en campañas de vigilancia ciudadana de los niveles de eficiencia del gasto público social.

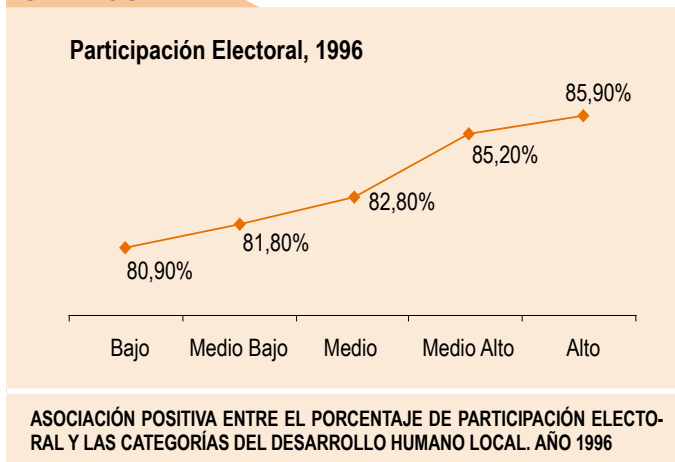
4 3.4

FACTORES POLÍTICOS Y DE PARTICIPACIÓN ASOCIADOS A LAS CDHL

En el período 1996-2000, las Categorías de Desarrollo Humano Local se asociaron en forma ligeramente positiva a la participación electoral promedio en elecciones. A mayor Desarrollo Humano local, mayor participación electoral promedio. Debe apuntarse que las elecciones de mayor participación promedio fueron las elecciones municipales de 1996 y las generales del 1998, como se ha señalado en el capítulo II. En ellas se observa una fuerte relación positiva entre la participación electoral promedio de los distritos y las Categorías del Desarrollo Humano Local (ver gráfico para 1996).

Las Categorías del Desarrollo Humano Local se relacionan tenuemente en la forma de una U invertida con la competencia electoral para las elecciones realizadas en el período 1996-2000. El índice de competencia electoral es el número de votos del candidato más votado sobre el número de votos obtenidos por el segundo/a candidato/a. Cuando mayor sea esta razón menos competencia electoral existiría. Los municipios de Desa-

GRÁFICO 27



rollo Humano medio y medio bajo son los que menos competencia electoral tienen.

En el período 1993-2001, las Categorías del Desarrollo Humano Local se relacionaban claramente en la forma de una U invertida con la hegemonía política de la ANR (Partido Colorado). Para este partido, en el Poder Ejecutivo por más de cinco décadas, la probabilidad de perder una elección es mayor en los municipios de la categoría baja y alta de Desarrollo Humano local. No se observa una clara asociación lineal entre el nivel de desarrollo local y el porcentaje de la población que pertenece a una organización en el municipio, según los datos de una muestra de 66 municipios recolectados en el año 2000 con cobertura urbana y rural. El mayor porcentaje de personas que pertenecen a alguna organización se observa en los municipios del grupo de Desarrollo Humano medio.

De acuerdo a este análisis descriptivo, la participación electoral sería más alta en los distritos de mayor Desarrollo Humano. No obstante, el grado de competencia política en los distritos de mayor Desarrollo Humano local sería más alta. La probabilidad que la ANR (Partido Colorado) gane una elección sería más alta en los municipios de CDHL media.

4 3.5

FACTORES DEL SECTOR AGROPECUARIO ASOCIADOS AL DESARROLLO HUMANO LOCAL

En este caso el análisis se realiza solamente para los municipios de la Región Oriental con población rural mayoritaria.

La economía campesina estaría más extendida en los distritos de CDHL más bajas, mientras que la agricultura empresarial sería dominante en las CDHL más altas. De acuerdo a los datos del último Censo Agropecuario Nacional realizado en 1991, los/as trabajadores/as familiares tienen una mayor participación en las fincas ubicadas en los municipios de menor nivel de desarrollo. Lo opuesto ocurre con los/as trabajadores/as permanentes asalariados/as, donde la proporción de los mismos se acrecienta a medida que aumenta el nivel de Desarrollo Humano local. Esta observación estaría indicando que la economía campesina, caracterizada por la utilización de la mano de obra familiar, tiene una preponderancia relativa en los distritos de menor desarrollo, mientras que la agricultura empresarial tiene una mayor participación relativa en los municipios de mayor desarrollo.

El contraste en términos de capitalización de las fincas agropecuarias observadas en la agricultura campesina y empresarial, es consistente con la observación de una relación positiva entre los niveles de desarrollo local con la capitalización por hectárea. En 1991, una finca representativa del grupo de distritos de alto Desarrollo Humano local poseía aproximadamente 8 veces más capital por hectárea que una finca representativa del grupo de bajo Desarrollo Humano local.

En cuanto a créditos y asistencia técnica, se observa cuanto sigue:

- (i) Los niveles de desarrollo se relacionarían en forma de U con el porcentaje de productores/as que reciben créditos.

Indicadores de Población y empleo	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
% Trabajadores/as familiares ¹	92,0	90,3	89,5	89,0	84,3
% Asalariados/as permanentes ¹	8,0	9,7	10,5	11,0	15,7
% Fincas con productoras principales femeninas ¹	17,8	23,6	24,0	26,9	24,2
% Fincas con productores/as Principales > de 65 años ¹	11,1	13,4	14,8	13,6	12,0
Indicadores Económicos					
% Productores/as que reciben créditos ^{1/}	41,0	28,7	29,0	26,3	30,1
% Titulación ^{1/}	83,8	84,6	86,0	86,2	88,0
Capital/hab. Totales (miles de Gs. 1991) ^{2/}	184	298	380	532	1,441
% Productores/as con Asistencia Técnica ^{1/}	14,0	14,7	17,4	13,3	16,0

Fuente: 1/Censo Agropecuario 1991. 2/ Masterson y Rao (1999).

Cuadro 46. Promedio de las variables de empleo y de economía rural según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental

Son los municipios de los extremos alto y bajo en cuanto a niveles de Desarrollo Humano cuyos productores/as obtenían mejor cobertura crediticia. En un municipio representativo del grupo de bajo desarrollo, aproximadamente el 41% de las fincas productivas recibía asistencia crediticia en 1991. En un municipio representativo del nivel de alto desarrollo, este porcentaje ascendía a 30% y para el nivel medio alto alcanzaba sólo al 26%.

- (ii) En 1991, el porcentaje de fincas cubiertas por asistencia técnica oscilaba en alrededor del 15% y no se observaban marcadas diferencias a través de los niveles de Desarrollo Humano local.

Los/as productores/as principales en las fincas de mayor Desarrollo Humano relativo estarían en una mayor proporción en edad productiva, y se observaría una proporción ligeramente mayor de jefaturas femeninas en comparación con las otras CDHL. Existe una leve asociación positiva entre los niveles de desarrollo local y la proporción de jefatura femenina de la unidad productiva. El mayor porcentaje de jefaturas femeninas se encuentra, en promedio, en el nivel de Desarrollo Humano medio alto (27%) y en menor proporción en el nivel de Desarrollo Humano bajo (18%). Existe una leve asociación de la forma de una U-invertida entre los niveles de Desarrollo Humano local y la proporción de pertenencia a la tercera edad (mayor de 65 años) de los productores principales de las fincas agropecuarias. La proporción de jefatura de los adultos mayores alcanza su punto máximo de 15% en el nivel medio de desarrollo, esta proporción es del 11% y 12% en los niveles de Desarrollo Humano bajo y alto respectivamente.

La agricultura empresarial se encuentra más extendida en las CDHL más altas, y la campe-

sina en las CDHL más bajas. No obstante, no se observa en este análisis descriptivo una marcada superioridad en cuanto a porcentaje de fincas con acceso a créditos y asistencia técnica en los distritos de agricultura empresarial en relación a los distritos de prevalencia de la economía campesina.

4 3.6

INDICADORES DE DESIGUALDAD Y LAS CDHL EN EL SECTOR RURAL.

Al igual que en el caso anterior, el análisis se realiza aquí para los municipios en la Región Oriental con población rural mayoritaria.

La asociación entre las CDHL y los niveles de desigualdad es débil. Si bien existe una muy tenue relación en forma de U-invertida entre los niveles de Desarrollo Humano local y la desigualdad en la tenencia de tierra. No se observa una clara relación entre las Categorías de Desarrollo Humano Local y los niveles de desigualdad en la tenencia de ganado vacuno ni de la concentración del capital productivo. Cabe destacar que la distribución de tierras en Paraguay es una de las más desiguales del mundo (Molinas, 2000). No obstante, su asociación con los niveles de Desarrollo Humano local no resulta clara.

4 3.7

INDICADORES DE PARTICIPACIÓN Y LAS CDHL EN EL SECTOR RURAL.

Parece observarse una asociación positiva entre los niveles de desarrollo y el porcentaje de productores organizados. El porcentaje de productores/as organizados/as es del 12%, 14% y 20% para los niveles de Desarrollo Humano bajo, medio y alto respectivamente.

Cuadro 47. Promedio de algunos indicadores de desigualdad según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental

Indicadores de desigualdad	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Desigualdad tierra (Índice de Gini, 0=Igualdad perfecta, 1=Desigualda absoluta)	0,9077	0,9082	0,9130	0,9131	0,8898
Desigualdad tenencia ganado vacuno (Índice de Gini)	0,592	0,530	0,555	0,586	0,545
Concentración de capital productivo (Índice de Gini)	0,325	0,371	0,357	0,398	0,339

Fuente: Censo Agropecuario 1991

CUADRO 48

Indicadores de participación	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
% Productores Organizados	12,2	12,2	14,4	12,3	19,6

Fuente: Censo Agropecuario 1991

Cuadro 48. Promedio de indicadores de participación según las Categorías del Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental.

mente. Esta observación es consistente con análisis econométricos que señalan que el nivel de ingreso es una variable importante al momento de explicar la probabilidad de que un campesino o campesina decida asociarse o no a una organización campesina (Molinas, 1998).

La relación entre las CDHL y el porcentaje de productores/as organizados/as sería más clara en el área rural que en un universo urbano-rural. Esta hipótesis se deriva al contrastar la asociación positiva señalada en el párrafo anterior, con la no relación observada en la muestra de 66 municipios en el año 2000, reportado más arriba.

4 3.8

INDICADORES MEDIOAMBIENTALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y LAS CDHL

En los municipios mayoritariamente rurales, las categorías del Desarrollo Humano local se relacionan en U con el índice de la calidad del suelo. Los índices de calidad de suelo más bajos se encuentran en promedio en los distritos de categoría media de Desarrollo Humano local. Paradójicamente, son los municipios con menor calidad relativa del suelo los que usan menos fertilizantes en

promedio. El porcentaje de fincas que utilizan fertilizantes químicos se relaciona en forma de U con los niveles de Desarrollo Humano local. Los municipios de Desarrollo Humano alto y bajo son los que presentan un mayor porcentaje de fincas que utilizan fertilizantes químicos (24,4% y 28,2% respectivamente). La menor utilización de fertilizantes químicos en promedio se observa en los municipios de Desarrollo Humano medio (19,5%).

Llamativamente, el porcentaje de fincas que utilizan semillas mejoradas decrece a medida que el nivel de Desarrollo Humano local aumenta. Igualmente, el porcentaje de utilización de plaguicidas varía negativamente con el nivel de Desarrollo Humano local. Como se señaló anteriormente, el uso indiscriminado de plaguicidas ha deteriorado la calidad del suelo y de los recursos hídricos. En los municipios de bajo Desarrollo Humano el porcentaje de fincas que utiliza plaguicidas es del 66,5% contra el 36,3% observado en los municipios de alto desarrollo, según el censo agropecuario 1991. Estas observaciones podrían estar en relación con la selección de los cultivos. Si en los municipios de menor Desarrollo Humano local prima la producción de algodón y las prácticas de cultivo en este rubro se realizan sobre la base de mayor utilización relativa de semillas mejoradas que

CUADRO 49

Indicadores ambientales	Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL)				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Índice de calidad de suelo, 1995 (0=peor, 1=mejor)	0,32	0,32	0,28	0,35	0,49
% Utilización de semilla mejorada, 1991	55,7	51,7	42,3	38,6	27,8
% Utilización fertilizantes químicos, 1991	28,2	22,2	19,5	20,3	24,4
% Utilización plaguicidas, 1991	66,5	57,3	50,2	47,2	36,3
% Utilización curva de nivel o terrazas, 1991	1,0	1,7	2,7	4,1	6,9
% Utilización abono verde, 1991	1,5	3,0	2,5	3,9	5,0
% Utilización rotación de cultivos, siembra directa, Labranza mínima, 1991	54,7	49,8	44,7	32,7	23,3
% Superficie explotación forestal o monte natural, 1991	18,6	16,4	11,9	13,2	10,1

Fuente: Censo Agropecuario 1991

Cuadro 49. Promedio de indicadores de calidad y técnicas de conservación según las Categorías de Desarrollo Humano Local en distritos de población mayoritariamente rural en la Región Oriental.

en otros cultivos, se observaría una asociación negativa como la mencionada.

El porcentaje de utilización de curva de nivel (o terraza), así como el porcentaje de utilización del abono verde en fincas varía positivamente con el nivel de Desarrollo Humano local. En cuanto al porcentaje de utilización de curvas de nivel, se observa que en un municipio representativo del grupo de bajo Desarrollo Humano local sólo el 1% de las fincas utiliza esta técnica, mientras que más del 6% lo haría en un municipio representativo del nivel alto de Desarrollo Humano local. En cuanto al porcentaje de utilización de abono verde, se constata que en un distrito representativo de bajo Desarrollo Humano local sólo el 1,5% de las fincas lo utiliza, mientras que aproximadamente el 7% lo usa en un municipio representativo del nivel alto de Desarrollo Humano local.

El porcentaje de utilización de rotación de cultivos, siembra directa y labranza mínima, varía en forma inversa al nivel de Desarrollo Humano local. Esta observación también podría estar relacionada a la selección de cultivos. En un municipio representativo de la categoría baja de Desarrollo Humano local el 55% de las fincas implementa algunas de estas técnicas, mientras que sólo el 29% lo hace en el distrito representativo de alto Desarrollo Humano local. Como se señaló en capítulos anteriores, las prácticas de monocultivo han deteriorado la calidad del suelo.

Con excepción del grupo de municipios de Desarrollo Humano medio, se observa una asociación negativa entre el nivel de Desarrollo Humano local y el porcentaje de superficie forestal o monte natural. En un municipio representativo de Desarrollo Humano bajo, el 18,6% de la superficie censada en el censo agropecuario de 1991 es de explotación forestal o monte natural, mientras que sólo el 10,1% lo es en el municipio representativo de alto Desarrollo Humano local. Cabe recordar lo señalado en el capítulo II, que la tasa de deforestación anual en Paraguay es una de las más altas de Latinoamérica.

Los índices de calidad de suelo más altos se encuentran tanto en los distritos de CDHL

baja y alta, debido a la relación en U señalada anteriormente. Son los municipios de mayor calidad del suelo los que a su vez utilizan más fertilizantes. Se destaca que muchas de las relaciones entre los indicadores medioambientales y las CDHL deben explicarse en base al impacto diferenciado que producen los diversos tipos de cultivos. Como se señaló en capítulos anteriores, el grado de utilización de plaguicidas, de prácticas de monocultivo y la deforestación pueden dañar la calidad del suelo, amenazando la sostenibilidad del sistema productivo agropecuario y forestal.

4 4

CONCLUSIÓN: BALANCE DE LAS RELACIONES OBSERVADAS

A continuación se presenta en el recuadro 6 un resumen donde se muestran las principales variables asociadas a las CDHL en forma positiva, negativa, en U y en U-invertida. Un resumen más completo de todos los indicadores y sus relaciones con las CDHL se presenta en el Anexo IV.

Del resumen de las principales variables asociadas a las CDHL, es posible extraer algunas hipótesis a modo de conclusión:

1. Un mayor Desarrollo Humano local se observa en municipios más urbanos, más industrializados y menos agropecuarios. Esta situación ya se había señalado al evaluar los tres municipios representativos seleccionados y ha sido confirmada en los perfiles elaborados con todos los municipios de la Región Oriental.
2. Esto se refuerza al observar las relaciones entre las categorías de Desarrollo Humano local (CDHL) y los indicadores demográficos, que denotarían el carácter dual, y con sesgo hacia la población urbana, del proceso de Desarrollo Humano en Paraguay.
3. Las desigualdades observadas a nivel distrital aumentarían a través del tiempo, de mantenerse las actuales circunstancias. Por una parte, no se observan mayores tasas de crecimiento económico de los

distritos de menor PIB per cápita, y por otra parte, se ha observado una mayor propensión al ahorro en los distritos de mayor Desarrollo Humano local.

4. El grado de equidad en la asignación de recursos en el área social es de central importancia para expandir las capacidades de las personas. Se ha observado que la asignación de recursos humanos en el área educativa es más equitativa que en el área de salud.
5. La relación entre los medios disponibles para mejorar las condiciones de educación y salud podría no traducirse automáticamente en mejoras de las capacidades de la gente. Como mencionamos, especial atención debería prestarse al gerenciamiento de los recursos destinados al sector. En este sentido, un adecuado monitoreo de la relación insumos/servicios debe efectuarse tanto dentro del sector público, como en campañas de vigilancia ciudadana de los niveles de eficiencia del gasto público social.
6. La participación electoral sería más alta en los distritos de mayor Desarrollo Humano. No obstante, el grado de competencia política en los distritos de mayor Desarrollo Humano local sería más baja, al igual que la probabilidad que la ANR (Partido Colorado) gane una elección.
7. La agricultura empresarial se encuentra más extendida en las CDHL más altas y la campesina en las CDHL más bajas. No obstante, no se observa una marcada superioridad en cuanto a porcentaje de fincas con acceso a créditos y asistencia técnica en los distritos de agricultura empresarial en relación a los distritos de prevalencia de la economía campesina.
8. La asociación entre las CDHL y los niveles de desigualdad es débil. Si bien existe una muy tenue relación en forma de U-invertida entre las categorías de Desarrollo Humano local y la desigualdad en la tenencia de tierra. No se observa una clara relación entre los niveles de desigualdad en la tenencia de ganado vacuno ni de la

RECUADRO 6

RESUMEN DE FACTORES ASOCIADOS A LAS CDHL

Relaciones Positivas

Indicadores de población
% Población urbana 1992
Densidad poblacional, 2000

Indicadores económicos
% Crecimiento medio anual del PIB, 1996 - 2000
% Tasa de ahorro per cápita
% Participación en el PIB 92 del sector industria
% Participación en el PIB 92 del sector agua y saneamiento
% Participación en el PIB 92, sector transporte y comunicaciones
% Participación en el PIB 92 del sector gobierno
Valores fiscales por hectárea, 1997/98
% Presión tributaria, 1994

Indicadores de participación y políticos
Promedio participación política, 1996-2000

Indicadores de población y empleo rural.
% Asalariados/as permanentes
Capital por hectáreas totales

Indicadores de desigualdad
% Productores/as organizados, 1991

Indicadores ambientales
% Utilización curva de nivel o terrazas, 1991
% Utilización abono verde, 1991

Indicadores sociales
Años de educación por trabajador/a (10 a 63 años), 1992
% Viviendas con luz eléctrica - 1992

Relaciones Negativas

Indicadores económicos
% Participación en el PIB 92 del sector agropecuario
% Participación en el PIB 92, sector comercio y finanzas
% Participación en el PIB 92 del sector vivienda
% Participación en el PIB 92 de otros sectores

Indicadores sociales
Habitantes por médico/a, 1992
Habitantes por odontólogo/a, 1992
Habitantes por enfermero/a, 1992

Indicadores de población
% Población rural 1992

Indicadores de población y empleo rural.
% Trabajadores/as familiares

Indicadores ambientales
% Utilización de semilla mejorada, 1991
% Utilización plaguicidas, 1991
% Utilización rotación de cultivos, siembra directa, labranza mínima, 1991
% Superficie explotación forestal o monte natural, 1991

Relaciones en forma de U

Indicadores Económicos
% Productores/as que reciben créditos

Indicadores de desigualdad
Desigualdad tierra (Índice de Gini, 0=Igualdad perfecta, 1=Desigualdad absoluta)

Indicadores ambientales
Índice de calidad de suelo, 1995 (0=peor, 1=mejor)
% Utilización fertilizantes químicos, 1991

Relaciones en forma de U-invertida

Indicadores económicos
Participación en el PIB 92 Sector Explotación Forestal

Indicadores sociales
Habitantes por Obstetra, 1992

Indicadores de participación y políticos
Promedio competencia electoral, 1996-2000
Mayoría ANR, 1996-2000

Indicadores de población y empleo rural.
% Fincas con Productores/as Principales > de 65 años

concentración del capital productivo y las categorías de Desarrollo Humano local.

9. La relación entre las CDHL y el porcentaje de productores/as organizados/as sería más clara en el área rural que en un universo urbano-rural. Esto se deriva al contrastar la asociación positiva observada con los datos exclusivamente del sector rural, con la no relación observada en la muestra de 66 municipios en el año 2000 que incluye las áreas urbanas y rurales.

10. Los índices de calidad de suelo más altos se encuentran tanto en los distritos de CDHL baja y alta, debido a la relación en U señalada anteriormente. Son los municipios de mayor calidad del suelo los que a su vez utilizan más fertilizantes.

Estas hipótesis, basadas en el análisis descriptivo, deben ser probadas en futuros estudios de tal manera a ampliar el conocimiento de las fuerzas que explican el marcado contraste regional del Desarrollo Humano en Paraguay. De esta forma, se estará en mejores condiciones de focalizar las políticas que expandan las capacidades humanas de la población que hoy habita en las áreas de menor Desarrollo Humano relativo.



Capítulo

5



Principales desafíos para la ampliación de las capacidades en el Paraguay

El análisis del estado de las **capacidades** en Paraguay y de los principales factores que sobre ellas influyen permite observar dos cuestiones sumamente importantes para el Desarrollo Humano: el deterioro de las condiciones de vida luego de algunos años de lento avance, tal como se refleja en los principales indicadores socio-económicos; y la incapacidad del Estado para generar un contexto adecuado que garantice que los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a los **medios** necesarios para ampliar sus oportunidades.

En este sentido, la disminución en la cantidad de bienes y servicios a disposición de los paraguayos y paraguayas, como resultado de la tendencia decreciente del PIB sumada a las altas tasas de fecundidad, repercute en las opciones de consumo de las personas ya que deberán disminuir el mismo o bien cambiar sus patrones de consumo hacia bienes y servicios que no necesariamente constituyen los satisfactores adecuados para su cultura. Pero la situación se torna más grave aún si se toman en cuenta las enormes desigualdades entre las áreas urbana y rural, y entre grupos de ricos y pobres.

Por otro lado, la desaceleración económica repercute automáticamente en el empleo, disminuyendo la creación de nuevos puestos de trabajo, cerrando los existentes y precarizando los que quedan. Así, el desempleo y el subempleo pasan a constituir algunos de los principales problemas nacionales teniendo en cuenta que para gran parte de la Población Económicamente Activa, su fuerza de trabajo es el principal capital que tiene.

Estas condiciones dieron como resultado un aumento en la población en situación de pobreza, o sea, gente cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Actualmente existen casi dos millones de pobres en el país, la mayoría de ellos residentes en el área rural.

Los indicadores sociales muestran lentos avances en algunos ámbitos, por ejemplo el educativo, pero retrocesos en otros, como en el de salud. En efecto, las tasas de analfabetismo y de cobertura en la educación primaria, principalmente, así como los años de estudio promedio de la población de 25 años o más aumentaron. La situación no es alentadora en lo referente a la calidad educativa, al acceso de medios informáticos y a otros indicadores fundamentales como la deserción y repitencia. Por otro lado, si bien la esperanza de vida al nacer se ha venido incrementando paulatinamente, las tasas de mortalidad materna e infantil presentan retrocesos ya que las primeras aumentaron en los últimos años y las segundas dejaron de disminuir. Esto a pesar de que las principales causas de mortalidad son prevenibles fácilmente y a bajo costo. Es insatisfactoria la cobertura de los servicios de salud, así como de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Además, la mayoría de los servicios sociales presenta problemas de calidad en general, pero también hay una fuerte desigualdad en la calidad y el acceso a los servicios sociales por parte de diferentes grupos de paraguayos y paraguayas.

La situación social y económica se encuentra estrechamente vinculada a la situación

Los indicadores sociales muestran lentos avances en algunos ámbitos, por ejemplo el educativo, pero retrocesos en otros, como en el de salud.

El actual estado de las capacidades humanas requiere acciones que son esenciales para ampliarlas.

actual del medioambiente. El patrón de crecimiento económico se fundamentó, entre otros mecanismos, en la explotación de los recursos naturales. El modelo agroexportador sustentado en la expansión de la frontera agrícola para la producción de algodón y soja, así como la industria maderera resultaron en la erosión de las tierras disponibles, en una acelerada deforestación y en la pérdida de diversidad biológica y la consiguiente pérdida de capacidades para las generaciones futuras. En otro sentido, parte de los principales problemas de salud y causas de mortalidad tienen origen en el bajo acceso de la población al servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, además de la mala eliminación de los desechos sólidos.

A la situación adversa en la evolución de gran parte de los indicadores económicos, sociales y medioambientales se le contraponen avances, aunque relativos, en materia jurídica e institucional.

En 1992 se produjo una reforma constitucional, a la que le siguieron la creación de nuevas leyes e instituciones públicas que sentaron las bases para el logro de cambios estructurales en el ejercicio del poder político y, por lo tanto, de la relación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, por diversos motivos las nuevas normas no tuvieron, ni tienen, la capacidad prescriptiva necesaria para resolver los problemas prácticos por los que atraviesa la sociedad paraguaya, lo que genera una cada vez mayor ingobernabilidad. Dicha ingobernabilidad se traduce en la incapacidad de la gestión pública para implementar políticas públicas en un marco de eficiencia, eficacia, calidad, equidad y sostenibilidad, de crear consensos políticos que permitan cambios estructurales de frente a grupos sociales heterogéneos y de intereses en conflicto.

A la luz de estos problemas en el debate público se instaló el discurso acerca de la necesidad de reformar el Estado en sus tres ejes principales: a) la reforma administrativa que busca convertir al Estado en un actor capaz de diseñar y ejecutar las políticas públicas con eficacia y eficiencia; b) la reforma económica del Estado con el propósito de generar las condiciones para

que se combinen adecuada y racionalmente el esfuerzo público y el privado, y c) la reforma social del Estado, de manera que sus funciones en esta materia (seguridad, salud, educación, infraestructura, entre otras) puedan ser efectivamente direccionadas para que contribuyan al mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población (Mateo Balmelli, 2001).

Poco camino se ha recorrido en este sentido, por lo que se hace necesario profundizar el debate para responder a las principales interrogantes hasta hoy no definidas y mucho menos consensuadas: qué reformar, cómo reformar y para quién hacerlo. La evidencia expuesta en los capítulos anteriores permite generar propuestas iniciales y prioritarias para avanzar en el Desarrollo Humano en el Paraguay.

El actual estado de las **capacidades** humanas requiere acciones que son esenciales para ampliarlas. Por ello, es posible plantear los siguientes desafíos.

5 1

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El crecimiento económico es uno de los pilares del Desarrollo Humano debido a su relación con el incremento del empleo y la consiguiente reducción del desempleo y subempleo, con el número de horas trabajadas y de la demanda de mano de obra y con los flujos de ingreso que genera. Adicionalmente, permite el aumento del ahorro y la inversión, la producción para la exportación y el aumento del valor agregado al crearse una base industrial y de servicios.

Este crecimiento debe ir acompañado por un incremento de la productividad laboral así como de la calidad del empleo, tanto en términos de horas trabajadas como de remuneraciones obtenidas y derechos laborales y también de la disminución de la segregación ocupacional y discriminación salarial entre hombres y mujeres.

Es particularmente importante, para el caso paraguayo, centrar la atención en el sector

rural debido al impacto multiplicador que tiene sobre el resto de la economía paraguaya y a la magnitud de la pobreza que se concentra allí.

Para el logro de estos objetivos es fundamental garantizar un adecuado marco jurídico y un sistema judicial que asegure el cumplimiento de las leyes y la sanción para quienes las infrinjan. En este sentido, la evidencia muestra cómo la corrupción reduce la inversión interna y externa, aumenta la fragilidad del sector financiero, disminuye los ingresos tributarios y afecta al gasto social entre otros efectos negativos (Kaufmann, 2000).

5 2

LAS METAS DEL MILENIO COMO EJE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En septiembre de 2000 se reunieron en Nueva York, en la llamada Cumbre del Milenio, 147 Jefes de Estado y de Gobierno de un total de 191 naciones. De este encuentro surgió la Declaración del Milenio, documento en el que se acuerdan metas concretas para atender las necesidades de los pueblos del mundo. Paraguay se encuentra entre los países que suscribió el manifiesto sobre dichas metas, 8 en total, con 16 objetivos y 48 indicadores.

La mayoría de estas metas y objetivos no sólo son relevantes en el caso del Paraguay debido a que los indicadores muestran que existe un largo camino por andar para llegar a las mismas, sino que además incluyen algunas que no habían sido incorporadas a las políticas públicas nacionales de manera explícita, como por ejemplo el problema del VIH-SIDA.

En el recuadro 7 se citan las 8 metas con sus respectivos objetivos.

Ante el compromiso internacional, estas metas y sus objetivos deben ser incorporadas en los planes nacionales y sectoriales de desarrollo. Esto constituye un desafío concreto para el avance en materia de Desarrollo Humano.

RECUADRO 7

Objetivos de desarrollo del Milenio

Metas	Objetivos
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.	Velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el 2015.
4. Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. Mejorar la salud materna	Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. Combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH-SIDA. Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo. Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. Proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. Velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías.

Fuente: NN.UU. Declaración del Milenio. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, 2001.

5 3

LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Como se vio en capítulos anteriores, Paraguay es uno de los países con mayor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso en Latinoamérica, desigualdad que se repro-

duce cuando se consideran otras dimensiones. Así, un importante porcentaje de la población tiene un acceso mínimo a los recursos (ingreso, tierra) y a los servicios públicos, mientras que una proporción ínfima de la misma se apropia de la mayor parte de ellos.

El impacto negativo de la existencia de desigualdades sobre las posibilidades de desarrollo de un país está ampliamente documentado. La desigualdad contribuye a la inestabilidad política en la medida en que los grupos que se sientan desfavorecidos reaccionan contra su situación; puede desalentar las actitudes cooperativas, la confianza y el compromiso entre las personas lo cual aumenta el costo de las actividades y disminuye las posibilidades de cambio desde la misma sociedad ya que se destruye la cohesión social.

La falta de acceso a servicios básicos lleva consigo malas condiciones de vida, lo que disminuye la productividad del trabajo y aumenta el costo de las políticas implementadas para solucionar las consecuencias derivadas de la misma. Por ejemplo, el aumento de la cobertura del agua potable para disminuir la prevalencia de enfermedades gastrointestinales tiene un costo menor que la implementación de una política sanitaria de tratamiento y curación de las citadas enfermedades generadas por el consumo de agua no tratada.

5 4

LA CENTRALIDAD DE LAS PERSONAS POBRES EN LAS POLÍTICAS

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, la pobreza se define como la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar. Éstas pueden variar desde las físicas -como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morbilidad prevenible-, hasta las sociales o políticas, como por ejemplo participar activamente en la vida de la comunidad a la que se pertenece y poder ejercer el derecho al voto.

La perspectiva de las capacidades señala que la falta de ingreso no es el único determinante de la pobreza. El ingreso es uno de los instrumentos para solucionar ciertas priva-

ciones. Hay otros factores que influyen en la privación de las capacidades. La percepción de un ingreso no se traduce, en forma automática, en un aumento de las capacidades: ¿qué pasa, por ejemplo, con las personas discapacitadas o de mayor edad que requieren un nivel de renta mayor para lograr las mismas funciones que otra persona más joven o sana? La edad, el sexo y los roles sociales de las personas, así como el lugar y las condiciones de residencia, generan necesidades específicas. Es fundamental considerar esta heterogeneidad, sobre todo en lo referente a las políticas públicas.

Concebir la pobreza como la privación de las capacidades hace más complejo el tratamiento de las políticas públicas ya que, como se vio, el ingreso deja de ser el fin de la política para convertirse solo en un medio y, por lo tanto, es necesario incluir otras dimensiones vinculadas, directa o indirectamente al ingreso. Así, en este contexto es necesario hablar de la importancia del crecimiento económico como generador de recursos económicos y de empleo, de la cobertura educativa y sanitaria, de la seguridad ciudadana y del “empoderamiento” de las personas, entre otros.

El objetivo debe ser, entonces, la expansión de las capacidades humanas a través de un aumento de la productividad en el trabajo, de una mejora en su calidad de vida y de un aumento de su poder para ejercer sus derechos.

Así, la erradicación de la pobreza constituye un desafío fundamental para el país, tanto por los compromisos asumidos en el ámbito internacional como por la magnitud del problema. Igualmente, para el PNUD constituye un objetivo primordial debido a su mandato y misión más generales de atender a las necesidades de Desarrollo Humano.

Las metas en este sentido deberían enfocarse hacia ciertos ejes estratégicos teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en los capítulos anteriores:

- a) El aumento de las oportunidades de ingreso para las personas pobres a través del crecimiento económico.

- b) La inversión en salud y educación. La educación permite mejorar las condiciones laborales y de ingreso, aumenta la competitividad y las posibilidades de exportación y mejora la distribución del ingreso al disminuir los diferenciales de salario/ingreso. Una mejor salud, por su lado, aumenta las oportunidades de empleo y la capacidad de aprendizaje, disminuye las ausencias laborales, y por ende, puede contribuir a un incremento de la productividad y del ingreso.
- c) Medidas especiales para grupos sociales en situación de vulnerabilidad o extrema exclusión: indígenas y pobres extremos: transferencias directas, asistencia y protección social.
- d) Atención a las diferencias de género debido al papel fundamental que tienen las mujeres en las estrategias de consumo del hogar.
- e) Incorporación de los pobres en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a ellos.

Cabe señalar que el gobierno paraguayo, en consulta con los actores sociales y la población pobre en particular, ha venido desarrollando una estrategia nacional para la reducción de la pobreza y la desigualdad, con el apoyo del PNUD, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y otras agencias de cooperación. Dicha estrategia recoge los desafíos mencionados y define líneas de acción concretas para afrontarlos.

5 5

EL MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS

El crecimiento económico, el aumento del empleo, la disminución de las desigualdades en el acceso a los recursos y servicios, así como la erradicación de la pobreza deben ser sustentables en el tiempo, lo cual implica el uso racional de los recursos naturales.

La evidencia mostrada en los capítulos anteriores permite señalar que un problema grave para el país es el inadecuado uso del agua, de la tierra y de los demás recursos naturales. De ahí la importancia de considerar la necesidad

de plantear nuevos procesos productivos y marcos jurídicos e institucionales que contribuyan a recuperarlos y mantenerlos para las generaciones presentes y futuras.

La política ambiental debe ser definida explícitamente con un criterio que integre el trabajo de todas las instancias públicas y privadas involucradas en el tema, pero que además tenga una perspectiva de largo plazo.

La dimensión ambiental de las políticas requiere una participación social activa, manera de que ya en el hogar se inicien las actividades tendientes a preservar el medio ambiente en lo que se refiere al uso del agua, al tratamiento de la basura, al control de efluentes y del cumplimiento cabal de las leyes ambientales por parte del resto de la comunidad, de las industrias y del sector público.

5 6

EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO

La definición de gobernabilidad democrática se vincula a las políticas que buscan el perfeccionamiento de las instituciones democráticas de gobierno. Asimismo, cuando se señala la necesidad de gobernabilidad democrática se está indicando la relación inexorable que debe existir entre el ejercicio de la política y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Cuando, en el discurso político, se enfatiza la exigencia de la gobernabilidad democrática es debido a que se quiere apuntalar un accionar colectivo que le dé estabilidad institucional al gobierno y mejore el funcionamiento de éste. Se trata de generar un ambiente que posibilite y permita ejecutar las políticas de Desarrollo Humano.

La idea de asociar las propuestas de gobernabilidad democrática y el Desarrollo Humano supone reconocer el mandato político que considera la dimensión ética de la convivencia política y hace de los hombres y las mujeres objeto y sujeto del proceso de cambio social. El punto de partida de la reflexión debe orientarse a indagar las formas y el contenido que motivan el actuar político para facilitar las condiciones de gobierno que per-

mitan trazar y alcanzar metas colectivas. Es por ello que el desafío consiste en dar respuesta a la interrogante de qué normas, instituciones y prácticas políticas son las más adecuadas para promover el Desarrollo Humano. Sin lugar a dudas la respuesta a este dilema sólo puede estar en la renovación del quehacer político en su más amplia acepción.

“No obstante, se torna cada vez más evidente que no es posible avanzar sin reformas políticas profundas que den lugar a instrumentos idóneos. No habrá desarrollo si no se potencia la capacidad de los gobiernos. Tampoco lo habrá si los actores políticos no se empeñan en nuevas formas de hacer política; si no se implementan nuevas modalidades de articulación entre las esferas del poder y las preocupaciones de los hombres y mujeres que conforman la nación” (PNUD, 1994:17).

El mejoramiento de la política es una condición previa para la ejecución de políticas de Desarrollo Humano. Hay que tener en cuenta que los procesos sociales son direccionados y liderados por la voluntad de los actores políticos y sociales. De allí que es factible pensar en el logro de políticas de Desarrollo Humano cuando el proceso político incorpora ética y racionalidad, como también es un acierto prever la decadencia o el estancamiento político si es que el proceso histórico no está conciliado con la racionalidad y la ética.

5 7

LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS DE LEGITIMIDAD Y DE REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En Paraguay existe un cuestionamiento que se dirige, no en contra del orden democrático, sino en contra del estilo de gestión política y critica el comportamiento del gobierno y de los cuerpos colegiados de representación. Es lo que se denomina “la crisis de representatividad que enfrentan los sectores políticos dirigentes” (Jackisch, 2001:164). Esta situación adversa para la democracia debe ser revertida buscando la forma en que los sistemas electorales establezcan criterios que otorguen a los partidos políticos o a las organizaciones que compitan electoralmente,

mecanismos que perfeccionen la selección de los liderazgos y que garanticen ampliar el espacio de racionalidad y de reflexión dentro de la vida partidaria y de los procesos electorales. Se deben emprender reformas electorales que hagan compatibles los resultados de los procesos electorales con el funcionamiento de la democracia.

Desde el punto de vista de la participación política, la legislación paraguaya es generosa tanto en el ámbito constitucional como legal. Cualquier persona, en el goce de sus derechos políticos, puede presentarse en las competencias electorales. En este sentido el artículo 117 de la Constitución garantiza los derechos políticos a la participación y el artículo 85 del Código Electoral dispone: “Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales”.

El sistema de elección directa si bien amplía la participación de los afiliados, disminuye la idoneidad y la representatividad social que puedan tener los electos. Los procesos electorales, la lucha por el poder y la convivencia interna dentro de los partidos políticos paraguayos responden, actualmente, a una lógica endogenista que se muestra insensible e impermeable a los reclamos y expectativas de la sociedad civil. Esta es una de las razones que explica la crisis de representatividad que afecta a los partidos políticos y sus representaciones parlamentarias. El origen de esta situación se explica por el hecho de que los actores de la sociedad política se han divorciado de la ciudadanía. Aquellos entran en contacto casi en forma exclusiva con la ciudadanía cada cierto tiempo a través de una relación, que bajo la formalidad electoral, tiene mucho de una transacción mercantil.

Las reformas electorales deben ser encaradas desde una perspectiva que permitan vigorizar los conceptos de la representación política y perfeccione los mecanismos de la participación ciudadana. Se debe procurar la elaboración de sistemas electorales que, además de asegurar la calidad y la fiabilidad

de los resultados de la competencia electoral, también conserve el carácter democrático de los procesos electorales. No se debe olvidar, que “el correcto funcionamiento del sistema político que denominamos democracia está fuertemente influido por quienes son los elegidos” (Jackisch, 2001: 163).

5 8

LA NECESIDAD DE CREAR Y CONSOLIDAR EL CAPITAL SOCIAL

En el Paraguay se emprendieron innumerables reformas que afectaron a las instituciones en su dimensión formal. Se ha elaborado una nueva constitución, se reformó el sistema electoral, se crearon nuevas instancias subnacionales y, sin embargo, no se puede afirmar que todo este conjunto de reformas haya supuesto el mejoramiento de la calidad institucional de los procesos sociopolíticos. Una parte importante del fracaso de las instituciones formales se encuentra, posiblemente, en la falta de consideración de la importancia de la dotación de capital social de la sociedad. El capital social, para N. Lechner (2000: 20), está compuesto por “los rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas”.

Haciendo un inventario de la disponibilidad de los recursos sociales existentes, puede señalarse que Paraguay tiene un déficit en la acumulación de lo que se llama capital social. Por lo tanto, cuando se conduzcan los procesos de reforma se debe ponderar la existencia o la falta del capital social como un elemento condicionante de las posibilidades del desarrollo. Se debe comprender que el grado de capital social en una sociedad representa parte de la riqueza de una nación.

5 9

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Como se pudo observar en los capítulos anteriores y, particularmente en el quinto, las diferencias regionales y distritales son sumamente notorias, tanto debido a factores pro-

pios de la situación geográfica y poblacional como a una deficiente planificación pública, lo cual incluye la asignación inadecuada de los recursos públicos. En este sentido, se hace necesario considerar el problema de las citadas heterogeneidades para lograr los objetivos del Desarrollo Humano.

El país se encuentra en la etapa inicial de un proceso de descentralización, en el que con bastantes tropiezos se ha avanzado -en cierto sentido- en materia jurídica, no así en las demás condiciones. Por ello, es necesario plantearse la posibilidad de una profunda reforma institucional que permita a los gobiernos subnacionales asumir ciertas responsabilidades de manera eficiente y eficaz, mejorando la calidad de los servicios y la ampliación de su cobertura. El principal desafío consiste en convertir a los gobiernos subnacionales en espacios de crecimiento de la cultura democrática territorial: la relación gobierno local y regional/ciudadanía debe darse en el marco de una gestión participativa y asociativa, donde los ciudadanos son sujetos de derechos y deberes y las instituciones públicas operan con transparencia, rinden cuentas de sus acciones e incorporan las demandas considerando criterios de eficiencia, eficacia, calidad y equidad, y no de afiliación política de los demandantes.

Para ello es imprescindible realizar los ajustes constitucionales y legislativos para instalar un sistema de toma de decisión, coherente y complementario, entre los poderes locales y regionales, y el gobierno central.

La descentralización debe servir para transformar al Estado en una maquinaria eficiente que sirva de soporte al Estado de derecho; para tales efectos, la idea de los gobiernos locales y regionales debe estar asociada al proceso de consolidación democrática. La descentralización tendrá que ser considerada como parte de la reforma institucional que apuntala la democracia en el proceso de toma de decisión estatal y en la relación del Estado con la sociedad. La vigorización de los gobiernos locales y regionales no niega la participación popular, por el contrario, busca una nueva relación entre la administración pública y la ciudadanía (Mateo Balmelli, 1995: 141-145).

Bibliografía

Alarcón, Diana. *Mediciones de condiciones de vida.* Documento de Trabajo, INDES-BID, Washington, DC., 2001.

Alfonso, Leonardo. "La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay". En *Economía y Sociedad*. Año 1. Nro.1.DGEEC. Fernando de la Mora, 2000.

Azcoaga, Juan. *Aprendizaje fisiológico y aprendizaje fisiológico.* El Ateneo, Buenos Aires, 1982.

Banco Central del Paraguay (BCP). *Cuentas nacionales 1962/1987 y 2001.* Asunción, 1988 y 2002.

_____. *Informe Económico.* Asunción. Enero, 2002.

_____. *Paraguay. Inversión extranjera directa. Periodo 1996-2001. Saldos y flujos.* Asunción. Agosto, 2002b.

Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina frente a la desigualdad.* Informe 1998-1999. Washington, D.C. 1998.

Benegas Gladys y Pablo Sauma. *Iniciativa 20/20. El gasto público en servicios sociales básicos en Paraguay.* Sistema de Naciones Unidas. Asunción, s/f.

Bareiro, Line y Clyde Soto. *Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras.* Secretaría de la Mujer, Asunción, 1997.

Betancourt, Josceline. *Análisis de situación sobre el maltrato infantil.* BECA, UNICEF. Asunción, Paraguay.

Careaga, Rogelio; Peter Pei. *Evolución del Presupuesto del Ministerio de Educación y Culto 1989 al 2000.* Serie Presupuesto Público Nro.5. CEPPRO, Asunción, 2000.

_____. *Ministerio de Educación y Cultura: aspectos presupuestarios e indicadores de gestión.* Serie Presupuesto Público Nro. 7. CEPPRO, Asunción, 2001.

Carosini, Leticia. *El empleo en el sector público y el mercado laboral en el Paraguay.* Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social. Asunción, 1998.

Casañas Levi, José y Alexandra Friedmann. *Evolución del presupuesto del Ministerio Público.* Serie Presupuesto Público Nro. 14. CEPPRO, Asunción, 2001.

Castillo, Orlando y Ana Couchonnal. "Derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001.* CODEHUPY. Asunción, 2001.

Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP); USAID; CDC. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1990/1995.* CEPEP. Asunción, 1996.

_____. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995/1996.* CEPEP. Asunción, 1997.

_____. *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil.* CEPEP. Asunción, 1998.

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). *Estudio sobre bilingüismo en el*

marco de la Reforma Educativa. Ministerio de Educación y Cultura. Asunción, 1998.

Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social (CEPPRO). *Comentario de Coyuntura.* Asunción. Agosto 2001.

Colmán G., Andrés. "Derecho a la información y a la libertad de expresión". En *Derechos Humanos en Paraguay 1997.* CODEHUPY. Asunción, 1997.

Dávalos, Myriam. "Paraguay: Escenario Demográfico del Siglo XX". En *Población y Desarrollo*, Nro. 17, Año X, Fondo de Población de las Naciones Unidas-Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, 1999.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Censo Nacional de Población y Viviendas 1992. Asunción, 1994.

_____. *Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Asunción, 1995.

_____. *Principales resultados.* Encuesta Integrada de Hogares, 2000/2001, Fernando de la Mora, 2002.

Dréze J. y Amatya Sen. *India: economic development and social opportunity.* Oxford University Press. Delhi, 1995.

Du Graty Alfred. *La Republique Du Paraguay.* Imprime José Jacquin. Besanzon. 1862.

Echauri, Carmen. *Representación femenina y sistema electoral.* Mimeo. Asunción, 2002

Erlei, Mathias; Martín Leschke; Dirk Sauerland. *Neue Instituionen Ökonomik.* Alemania, 1999.

Espínola, Zulma. "Educación y Ahorro: variables claves para el despegue del Paraguay". En *Economía y Sociedad.* Año 2. Nro. 4. DGEEC. Fernando de la Mora, 2001.

Facetti, Juan Francisco. "Report to the International Atomic Energy Agency"

Hydrology Section. *Analysis of Results of Environmental Isotopes Concentration on Rain and Groundwater in Paraguay.* 1994.

_____; **Van Grieken R.** "Heavy Metals in Sediments from the Paraguay River: A Preliminary Assessment". En *The Science of the Total Environment.* Vol. 209. Issue 1. 1998.

_____. *Elementos de la Reforma del Sector de Recursos Hídricos del Paraguay.* 1er. Seminario Nacional Agua y Desarrollo. Octubre 2001a.

_____. Seguridad, Competitividad y Ambiente en la Región. Congreso REDES 2001. Mayo 2001b. En Internet: <http://www3.ndu.edu/chds/Redes2001/Plenary1a.htm>

_____. Descentralización de la Gestión Ambiental en el Paraguay. Deutsche Lateinamerika- forschung Institut für Iberoamerika-Kunde. Frankfurt-Germ. Nov 2.001.

_____. *Investigaciones sobre la contaminación industrial, urbana y rural en el Paraguay.* GTZ. 2002a.

_____. *El acuífero Guaraní y el Servicio Ambiental del bosque Atlántico Interior.* The Hot Spots 2002. Conservation International. En imprenta. 2002b.

Falcoff, Mark. "Paraguay: the tail end of the democratic revolution". En www.aei.org/lao/lao9220.htm. 1998.

Flores, Elizabeth. "Situación carcelaria". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001.* CODEHUPY. Asunción, 2001.

Fox, Cristian, Nélica Rivarola y Wilfrido Sosa. *La biodiversidad como capital natural del Paraguay.* Ponencia presentada al II Congreso Paraguayo de Agronomía. Mimeo. 1997.

Fraser, Nancy. "La Lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista - feminista de la cultura política del capitalismo tardío". En *Debate feminista,* Año 2, Nro.3, México, D.F., 1991, pp.3-40.

- Fukuyama, Francis.** *Trust*. Editora. Ciudad, 1995.
- Gardner, Howard.** *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1999.
- Gibson, Bill y José Molinas.** "Crisis financiera en Paraguay: simulaciones con un modelo de equilibrio general computable dinámico". En *El trimestre Económico*. México, D.F. En imprenta.
- Godoy E.; Von Hoyer M.** *Vulnerabilidad y riesgo de contaminación del sistema acuífero de Filadelfia – Chaco Central. Paraguay*. Memorias de 2º. Simposio de Aguas Subterráneas del Paraguay. 1995.
- Griffin, Keith y Terry McKinley.** "Towards a human development strategy". Occasional paper 6. En http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc6.htm, 1992.
- Hylander L. Pinto F.; Guimaraes J.; Meili M.; Oliveira L.** "Fish mercury concentration in the Alto Pantanal, Brazil: influence of season and water parameters". *The Science of the Total Environment* 261. 2000.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. Editorial Gráfica Mercurio. Asunción, 2002.
- Jackisch, Carlota.** "Crisis de representatividad del sistema político argentino". En *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, 2001.
- Kholer, Alois.** "El problema de la tierra en el Paraguay". En Ronaldo Dietze, et al. *Voces y pistas para un desarrollo sostenible*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, GTZ. Asunción, 1993.
- Kliksberg, Bernardo.** "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". En *Revista de la CEPAL*, Nro. 69, Diciembre 1999. pp. 85-102.
- _____. *¿Qué es capital social? Claves para su comprensión y movilización*. Congreso Nacional, Konrad Adenauer Stiftung, PROMUR. Asunción, 2001.
- Larroza F.; CC.** *Hidrogeología e Hidroquímica del Area Urbana de Loma Plata*. Memorias del 2º Simposio de Aguas Subterráneas del Paraguay. 1995.
- Latinobarómetro.** Informe de Prensa 2000. En www.latinobarometro.org/infopre00nr.htm.
- Lechner, Norbert.** "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". En *Instituciones y desarrollo*. Barcelona, 2000.
- Lee, Haeduck.** *A profile of poverty in Paraguay*. Mimeo. Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.
- López, Oscar.** "Participación ciudadana". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001.
- López, Tatiana y Alexandra Friedmann.** *Evolución y consolidación del presupuesto público*. Serie Presupuesto Público Nro. 12. CEPPO, Asunción, 2001.
- Mancero, Xavier.** *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos Nro. 11. CEPAL, 2001.
- Martini, Carlos; Myriam Yore.** *Las élites paraguayas y su visión de país*. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política/Universidad Católica. Asunción, 2001.
- Masi, Fernando.** "Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay". En *Economía y Sociedad*. Nro. 1, Dic. 2000.
- Mateo Balmelli, Carlos.** *El desarrollo institucional*. Editora. Asunción. 1995.
- _____. *Gobernabilidad democrática*. Serie Fundamentos 5. Konrad Adenauer Stiftung. Asunción, 2001.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC).** *Plan Estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío*. Asunción, 1997.

_____. *Evolución de los indicadores del sistema educativo nacional*. Mimeo, Asunción 1999.

_____. *Educación para todos. Evaluación año 2000*. Asunción, 2000a.

_____. *Estadística educativa. Anuario 1999*. Asunción, 2000b.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). *Análisis del Sector Salud del Paraguay*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Consejo Nacional de Salud. Asunción, 1998.

_____. *Indicadores de mortalidad*. Asunción, 1999.

Molinas, José. "Who Cooperates? A Study of Membership in Peasant Cooperatives," Trabajo presentado en el XXI Congreso Internacional del Latin American Studies Association (LASA), Chicago-USA, 23-25 de Septiembre, 1998.

_____. *El mercado de tierras rurales en Paraguay: situación actual y perspectivas*, Serie Desarrollo Productivo, Nro. 77, CEPAL, Santiago, Setiembre, 2000.

_____ **y José Buttner.** "La Estimación del PIB Municipal en Paraguay: Notas Metodológicas y Resultados 1990-1996". Mimeo. 1999.

_____ **y Thomas Otter.** *Índice de Desarrollo Humano Municipal en Paraguay*. Informe de Consultoría para la Iniciativa de Capital Social, PREM-Banco Mundial. Mimeo, Asunción, 2000.

_____ **y Thomas Otter.** "Informe de Trabajo de Campo: Inventario de Organizaciones Sociales en 66 Municipios". Asunción: Informe de Avance de la Consultoría para la Iniciativa de Capital Social, PREM-Banco Mundial. Mimeo. 2001.

Montero, Jesús. "Política educativa y equidad". En Dionisio Borda y Fernando Masi. *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*. CADEP, Asunción, 2001.

Morínigo, José Nicolás. "Crisis de gobernabilidad". En *Ultima Hora* 10-09-02.

Morley, Samuel y Rob Vos. "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay". En Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUD, CEPAL, BID. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 1998. pp.669-712.

Naciones Unidas (NN.UU.). *Declaración del milenio*. Nueva York, 2000.

_____. *Visión conjunta de la situación de Paraguay*. Asunción, 2001.

Otero J.J.; Martínez O.; Centurión C. *Contaminación de agua subterránea en áreas puntuales del Gran Asunción*. Memorias del 2º. Simposio de Aguas Subterráneas del Paraguay. 1995.

Ovelar de Duarte, Blanca. *¿Por qué el aprestamiento?* Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Organización Sumando y Fundación en Alianza, Asunción, 1994.

Pei, Peter. *Evolución del presupuesto del Poder Judicial 1992 al 2000*. Serie Presupuesto Público Nro.3. CEPPO. Asunción, 2000.

Posa, Guinea Rosa y Verónica Villalba Morales. "Derechos humanos de gays y lesbianas". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1991*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1991.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina. Madrid, 1993.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano*

1994. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1994a.

_____. *La dimensión política del desarrollo humano*. Santiago de Chile, 1994b.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1995. Oxford University Press. Nueva York, 1995.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1997. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1998. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2000. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2000.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2001. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2001.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2002. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2002.

Prieto, Esther. *Paraguay. Mujer y desarrollo en síntesis 1988-1998*. Secretaría de la Mujer, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Coordinación de Mujeres del Paraguay, Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay. Asunción, 1999.

Rivarola, Mirtha. *La participación política de las mujeres en el Paraguay: un análisis desde la equidad de género y los derechos humanos*. Mimeo. Asunción, 2001.

Robles, Marcos. "Información sobre condiciones de vida de la población paraguaya, 2000-2001". En *Economía y Sociedad*. Nro.6, Dic. 2001.

_____. *El empleo en Paraguay. Evidencias de las Encuestas de Hogares*. Proyecto PAR/01/002. Apoyo a la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza en el campo sociolaboral. PNUD/OIT. Asunción, 2002.

Rolón, Luna. "Situación carcelaria". En *Derechos Humanos en Paraguay 1997*. CODEHUPY. Asunción, 1997.

Secretaría del Ambiente y Gobernación de Boquerón. Convenio Interinstitucional de Descentralización de Funciones y Responsabilidades. 6 de Abril de 2001a.

Secretaría del Ambiente y Fundación Mbaracayú. Convenio Interinstitucional para la preparación del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Ygatimi. Septiembre 2001b.

Secretaría Técnica de Planificación. *Informe Nacional Rio+10*. Mimeo. Asunción, 2002.

Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Russell sage y Harvard University Press, New York y Cambridge, 1992.

_____. "Capacidad y bienestar". En Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds.). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1996.

_____. *La desigualdad económica*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1997.

_____. *Desarrollo y libertad*. Planeta. Buenos Aires, 2000.

Sen, Amartya. "Development as capability expansion". En K. Griffin y J. Knight (eds.) *Human development and the international development strategy for the 1990s*. Macmillan. Londres, 1990.

Serafini, Verónica y Yeniffer Brítez. *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Aspectos presupuestarios e indicadores de gestión*. Serie Presupuesto Público Nro. 13. CEPPE, Asunción, 2001.

Soto, Clyde. "La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones". *Informe de las organizaciones no gubernamentales sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing*. Secretaría de la Mujer, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Asunción, 2001.

Sottoli, Susana; Pablo Sauma. *La política social en el Paraguay: análisis en el marco de formulación de una estrategia de reducción de pobreza*. Mimeo. Asunción, 2001.

Stones, E. *Psicología educativa*. Magisterio Español. Madrid, 1969.

Universidad Nacional de Asunción (UNA). *Uso de la tierra y deforestación en la Región Oriental del Paraguay*. GTZ. San Lorenzo, 1994.

Valiente, Hugo. "Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001a.

_____. "Detenciones ilegales y arbitrarias". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001b.

Vigotsky, Liev. *Obras escogidas*. Visor. Madrid, 1993.

World Bank. *Project Appraisal Document*. Report N° 16.770 PA. August, 1997.

_____. Cambodia's Interim Poverty Reduction Strategy (2000). www.worldbank.org

Yuste, Juan Carlos. "Fuerzas Armadas". En *Derechos Humanos en Paraguay 1997*. CODEHUPY. Asunción, 1997.

Bibliografía

Alarcón, Diana. *Mediciones de condiciones de vida.* Documento de Trabajo, INDES-BID, Washington, DC., 2001.

Alfonso, Leonardo. "La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay". En *Economía y Sociedad*. Año 1. Nro.1.DGEEC. Fernando de la Mora, 2000.

Azcoaga, Juan. *Aprendizaje fisiológico y aprendizaje fisiológico.* El Ateneo, Buenos Aires, 1982.

Banco Central del Paraguay (BCP). *Cuentas nacionales 1962/1987 y 2001.* Asunción, 1988 y 2002.

_____. *Informe Económico.* Asunción. Enero, 2002.

_____. *Paraguay. Inversión extranjera directa. Periodo 1996-2001. Saldos y flujos.* Asunción. Agosto, 2002b.

Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina frente a la desigualdad.* Informe 1998-1999. Washington, D.C. 1998.

Benegas Gladys y Pablo Sauma. *Iniciativa 20/20. El gasto público en servicios sociales básicos en Paraguay.* Sistema de Naciones Unidas. Asunción, s/f.

Bareiro, Line y Clyde Soto. *Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras.* Secretaría de la Mujer, Asunción, 1997.

Betancourt, Josceline. *Análisis de situación sobre el maltrato infantil.* BECA, UNICEF. Asunción, Paraguay.

Careaga, Rogelio; Peter Pei. *Evolución del Presupuesto del Ministerio de Educación y Culto 1989 al 2000.* Serie Presupuesto Público Nro.5. CEPPRO, Asunción, 2000.

_____. *Ministerio de Educación y Cultura: aspectos presupuestarios e indicadores de gestión.* Serie Presupuesto Público Nro. 7. CEPPRO, Asunción, 2001.

Carosini, Leticia. *El empleo en el sector público y el mercado laboral en el Paraguay.* Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social. Asunción, 1998.

Casañas Levi, José y Alexandra Friedmann. *Evolución del presupuesto del Ministerio Público.* Serie Presupuesto Público Nro. 14. CEPPRO, Asunción, 2001.

Castillo, Orlando y Ana Couchonnal. "Derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001.* CODEHUPY. Asunción, 2001.

Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP); USAID; CDC. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1990/1995.* CEPEP. Asunción, 1996.

_____. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995/1996.* CEPEP. Asunción, 1997.

_____. *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil.* CEPEP. Asunción, 1998.

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). *Estudio sobre bilingüismo en el*

marco de la Reforma Educativa. Ministerio de Educación y Cultura. Asunción, 1998.

Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social (CEPPRO). *Comentario de Coyuntura.* Asunción. Agosto 2001.

Colmán G., Andrés. "Derecho a la información y a la libertad de expresión". En *Derechos Humanos en Paraguay 1997.* CODEHUPY. Asunción, 1997.

Dávalos, Myriam. "Paraguay: Escenario Demográfico del Siglo XX". En *Población y Desarrollo*, Nro. 17, Año X, Fondo de Población de las Naciones Unidas-Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, 1999.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Censo Nacional de Población y Viviendas 1992. Asunción, 1994.

_____. *Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Asunción, 1995.

_____. *Principales resultados.* Encuesta Integrada de Hogares, 2000/2001, Fernando de la Mora, 2002.

Dréze J. y Amatya Sen. *India: economic development and social opportunity.* Oxford University Press. Delhi, 1995.

Du Graty Alfred. *La Republique Du Paraguay.* Imprime José Jacquin. Besanzon. 1862.

Echauri, Carmen. *Representación femenina y sistema electoral.* Mimeo. Asunción, 2002

Erlei, Mathias; Martín Leschke; Dirk Sauerland. *Neue Instituionen Ökonomik.* Alemania, 1999.

Espínola, Zulma. "Educación y Ahorro: variables claves para el despegue del Paraguay". En *Economía y Sociedad.* Año 2. Nro. 4. DGEEC. Fernando de la Mora, 2001.

Facetti, Juan Francisco. "Report to the International Atomic Energy Agency"

Hydrology Section. *Analysis of Results of Environmental Isotopes Concentration on Rain and Groundwater in Paraguay.* 1994.

_____; **Van Grieken R.** "Heavy Metals in Sediments from the Paraguay River: A Preliminary Assessment". En *The Science of the Total Environment.* Vol. 209. Issue 1. 1998.

_____. *Elementos de la Reforma del Sector de Recursos Hídricos del Paraguay.* 1er. Seminario Nacional Agua y Desarrollo. Octubre 2001a.

_____. Seguridad, Competitividad y Ambiente en la Región. Congreso REDES 2001. Mayo 2001b. En Internet: <http://www3.ndu.edu/chds/Redes2001/Plenary1a.htm>

_____. Descentralización de la Gestión Ambiental en el Paraguay. Deutsche Lateinamerika- forschung Institut für Iberoamerika-Kunde. Frankfurt-Germ. Nov 2.001.

_____. *Investigaciones sobre la contaminación industrial, urbana y rural en el Paraguay.* GTZ. 2002a.

_____. *El acuífero Guaraní y el Servicio Ambiental del bosque Atlántico Interior.* The Hot Spots 2002. Conservation International. En imprenta. 2002b.

Falcoff, Mark. "Paraguay: the tail end of the democratic revolution". En www.aei.org/lao/lao9220.htm. 1998.

Flores, Elizabeth. "Situación carcelaria". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001.* CODEHUPY. Asunción, 2001.

Fox, Cristian, Nélica Rivarola y Wilfrido Sosa. *La biodiversidad como capital natural del Paraguay.* Ponencia presentada al II Congreso Paraguayo de Agronomía. Mimeo. 1997.

Fraser, Nancy. "La Lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista - feminista de la cultura política del capitalismo tardío". En *Debate feminista,* Año 2, Nro.3, México, D.F., 1991, pp.3-40.

- Fukuyama, Francis.** *Trust*. Editora. Ciudad, 1995.
- Gardner, Howard.** *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1999.
- Gibson, Bill y José Molinas.** "Crisis financiera en Paraguay: simulaciones con un modelo de equilibrio general computable dinámico". En *El trimestre Económico*. México, D.F. En imprenta.
- Godoy E.; Von Hoyer M.** *Vulnerabilidad y riesgo de contaminación del sistema acuífero de Filadelfia – Chaco Central. Paraguay*. Memorias de 2º. Simposio de Aguas Subterráneas del Paraguay. 1995.
- Griffin, Keith y Terry McKinley.** "Towards a human development strategy". Occasional paper 6. En http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc6.htm, 1992.
- Hylander L. Pinto F.; Guimaraes J.; Meili M.; Oliveira L.** "Fish mercury concentration in the Alto Pantanal, Brazil: influence of season and water parameters". *The Science of the Total Environment* 261. 2000.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. Editorial Gráfica Mercurio. Asunción, 2002.
- Jackisch, Carlota.** "Crisis de representatividad del sistema político argentino". En *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, 2001.
- Kholer, Alois.** "El problema de la tierra en el Paraguay". En Ronaldo Dietze, et al. *Voces y pistas para un desarrollo sostenible*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, GTZ. Asunción, 1993.
- Kliksberg, Bernardo.** "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". En *Revista de la CEPAL*, Nro. 69, Diciembre 1999. pp. 85-102.
- _____. *¿Qué es capital social? Claves para su comprensión y movilización*. Congreso Nacional, Konrad Adenauer Stiftung, PROMUR. Asunción, 2001.
- Larroza F.; CC.** *Hidrogeología e Hidroquímica del Area Urbana de Loma Plata*. Memorias del 2º Simposio de Aguas Subterráneas del Paraguay. 1995.
- Latinobarómetro.** Informe de Prensa 2000. En www.latinobarometro.org/infopre00nr.htm.
- Lechner, Norbert.** "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". En *Instituciones y desarrollo*. Barcelona, 2000.
- Lee, Haeduck.** *A profile of poverty in Paraguay*. Mimeo. Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.
- López, Oscar.** "Participación ciudadana". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001.
- López, Tatiana y Alexandra Friedmann.** *Evolución y consolidación del presupuesto público*. Serie Presupuesto Público Nro. 12. CEPPO, Asunción, 2001.
- Mancero, Xavier.** *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos Nro. 11. CEPAL, 2001.
- Martini, Carlos; Myriam Yore.** *Las élites paraguayas y su visión de país*. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política/Universidad Católica. Asunción, 2001.
- Masi, Fernando.** "Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay". En *Economía y Sociedad*. Nro. 1, Dic. 2000.
- Mateo Balmelli, Carlos.** *El desarrollo institucional*. Editora. Asunción. 1995.
- _____. *Gobernabilidad democrática*. Serie Fundamentos 5. Konrad Adenauer Stiftung. Asunción, 2001.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC).** *Plan Estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío*. Asunción, 1997.

_____. *Evolución de los indicadores del sistema educativo nacional*. Mimeo, Asunción 1999.

_____. *Educación para todos. Evaluación año 2000*. Asunción, 2000a.

_____. *Estadística educativa. Anuario 1999*. Asunción, 2000b.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). *Análisis del Sector Salud del Paraguay*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Consejo Nacional de Salud. Asunción, 1998.

_____. *Indicadores de mortalidad*. Asunción, 1999.

Molinas, José. "Who Cooperates? A Study of Membership in Peasant Cooperatives," Trabajo presentado en el XXI Congreso Internacional del Latin American Studies Association (LASA), Chicago-USA, 23-25 de Septiembre, 1998.

_____. *El mercado de tierras rurales en Paraguay: situación actual y perspectivas*, Serie Desarrollo Productivo, Nro. 77, CEPAL, Santiago, Setiembre, 2000.

_____ **y José Buttner.** "La Estimación del PIB Municipal en Paraguay: Notas Metodológicas y Resultados 1990-1996". Mimeo. 1999.

_____ **y Thomas Otter.** *Índice de Desarrollo Humano Municipal en Paraguay*. Informe de Consultoría para la Iniciativa de Capital Social, PREM-Banco Mundial. Mimeo, Asunción, 2000.

_____ **y Thomas Otter.** "Informe de Trabajo de Campo: Inventario de Organizaciones Sociales en 66 Municipios". Asunción: Informe de Avance de la Consultoría para la Iniciativa de Capital Social, PREM-Banco Mundial. Mimeo. 2001.

Montero, Jesús. "Política educativa y equidad". En Dionisio Borda y Fernando Masi. *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*. CADEP, Asunción, 2001.

Morínigo, José Nicolás. "Crisis de gobernabilidad". En *Ultima Hora* 10-09-02.

Morley, Samuel y Rob Vos. "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay". En Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUD, CEPAL, BID. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 1998. pp.669-712.

Naciones Unidas (NN.UU.). *Declaración del milenio*. Nueva York, 2000.

_____. *Visión conjunta de la situación de Paraguay*. Asunción, 2001.

Otero J.J.; Martínez O.; Centurión C. *Contaminación de agua subterránea en áreas puntuales del Gran Asunción*. Memorias del 2º. Simposio de Aguas Subterráneas del Paraguay. 1995.

Ovelar de Duarte, Blanca. *¿Por qué el aprestamiento?* Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Organización Sumando y Fundación en Alianza, Asunción, 1994.

Pei, Peter. *Evolución del presupuesto del Poder Judicial 1992 al 2000*. Serie Presupuesto Público Nro.3. CEPPO. Asunción, 2000.

Posa, Guinea Rosa y Verónica Villalba Morales. "Derechos humanos de gays y lesbianas". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1991*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1991.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina. Madrid, 1993.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano*

1994. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1994a.

_____. *La dimensión política del desarrollo humano*. Santiago de Chile, 1994b.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1995. Oxford University Press. Nueva York, 1995.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1997. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1998. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2000. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2000.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2001. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2001.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2002. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2002.

Prieto, Esther. *Paraguay. Mujer y desarrollo en síntesis 1988-1998*. Secretaría de la Mujer, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Coordinación de Mujeres del Paraguay, Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay. Asunción, 1999.

Rivarola, Mirtha. *La participación política de las mujeres en el Paraguay: un análisis desde la equidad de género y los derechos humanos*. Mimeo. Asunción, 2001.

Robles, Marcos. "Información sobre condiciones de vida de la población paraguaya, 2000-2001". En *Economía y Sociedad*. Nro.6, Dic. 2001.

_____. *El empleo en Paraguay. Evidencias de las Encuestas de Hogares*. Proyecto PAR/01/002. Apoyo a la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza en el campo sociolaboral. PNUD/OIT. Asunción, 2002.

Rolón, Luna. "Situación carcelaria". En *Derechos Humanos en Paraguay 1997*. CODEHUPY. Asunción, 1997.

Secretaría del Ambiente y Gobernación de Boquerón. Convenio Interinstitucional de Descentralización de Funciones y Responsabilidades. 6 de Abril de 2001a.

Secretaría del Ambiente y Fundación Mbaracayú. Convenio Interinstitucional para la preparación del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Ygatimi. Septiembre 2001b.

Secretaría Técnica de Planificación. *Informe Nacional Rio+10*. Mimeo. Asunción, 2002.

Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Russell sage y Harvard University Press, New York y Cambridge, 1992.

_____. "Capacidad y bienestar". En Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds.). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1996.

_____. *La desigualdad económica*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1997.

_____. *Desarrollo y libertad*. Planeta. Buenos Aires, 2000.

Sen, Amartya. "Development as capability expansion". En K. Griffin y J. Knight (eds.) *Human development and the international development strategy for the 1990s*. Macmillan. Londres, 1990.

Serafini, Verónica y Yeniffer Brítez. *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Aspectos presupuestarios e indicadores de gestión*. Serie Presupuesto Público Nro. 13. CEPPEPRO, Asunción, 2001.

Soto, Clyde. "La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones". *Informe de las organizaciones no gubernamentales sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing*. Secretaría de la Mujer, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Asunción, 2001.

Sottoli, Susana; Pablo Sauma. *La política social en el Paraguay: análisis en el marco de formulación de una estrategia de reducción de pobreza*. Mimeo. Asunción, 2001.

Stones, E. *Psicología educativa*. Magisterio Español. Madrid, 1969.

Universidad Nacional de Asunción (UNA). *Uso de la tierra y deforestación en la Región Oriental del Paraguay*. GTZ. San Lorenzo, 1994.

Valiente, Hugo. "Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001a.

_____. "Detenciones ilegales y arbitrarias". En *Derechos Humanos en Paraguay 2001*. CODEHUPY. Asunción, 2001b.

Vigotsky, Liev. *Obras escogidas*. Visor. Madrid, 1993.

World Bank. *Project Appraisal Document*. Report N° 16.770 PA. August, 1997.

_____. Cambodia's Interim Poverty Reduction Strategy (2000). www.worldbank.org

Yuste, Juan Carlos. "Fuerzas Armadas". En *Derechos Humanos en Paraguay 1997*. CODEHUPY. Asunción, 1997.

Con este informe se busca promover el diseño y la aplicación de políticas más coherentes con la realidad y las necesidades del país y de cada municipio en particular, así como difundir, informar y capacitar a la población sobre la situación nacional desde la perspectiva del Desarrollo Humano. En este sentido, se espera igualmente que las herramientas e indicadores proporcionados aquí ayuden a la formación de consensos nacionales y al seguimiento de los planes y compromisos asumidos por el Estado paraguayo.



IDH

0,661

1975

IDH

0,705

1985

IDH

0,740

2000

Anexos

1. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO.

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos tercios) y la combinación de la matriculación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio).
- Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita. (PPA, dólares EE.UU.)

Antes de calcular el IDH, es necesario crear un índice para calcular uno de los tres componentes: esperanza de vida, educación y PIB. Se escogen valores mínimos y máximos (valores de referencia) respecto a cada uno de los tres indicadores.

El rendimiento en cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1, aplicando la siguiente formula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{Valor efectivo} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

Seguidamente se calcula el IDH como simple promedio de los índices de los componentes.

Valores de Referencia para el calculo de IDH

Indicador	Valor Máximo	Valor Mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetizacion de adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
PIB per cápita (PPA, dólares EE.UU.)	40.000	100

El cálculo para Paraguay del IDH que aparece publicado en el Informe mundial de 2002 es el siguiente.

Cálculo del índice de esperanza de vida: para Paraguay la esperanza de vida al nacer en el año 2000 fue de 70,1 años, de manera que el índice de esperanza de vida es de 0,752.

$$\text{índice de esperanza de vida} = \frac{70,1 - 25}{85 - 25} = 0,752$$

Cálculo del índice de educación: en primer lugar se calcula el índice de alfabetización de adultos y el de las tasas combinadas brutas de matriculación; y seguidamente se combinan ambos índices para crear el de educación, dando una ponderación de dos tercios a la alfabetización de adultos y un tercio a la tasa bruta combinada de matriculación. Para Paraguay la tasa de alfabetización de adultos en el año 2000 fue de 93,3% y de 64% la de matriculación para 1999, de manera que el índice sería:

$$\text{índice de alfabetización de adultos} = \frac{93,3 - 0}{100 - 0} = 0,933$$

$$\text{índice de matriculación bruta combinada} = \frac{64 - 0}{100 - 0} = 0,640$$

$$\text{índice de educación} = 2/3 (0,933) + 1/3 (0,640) = 0,835$$

Cálculo del índice del PIB: para el año 2000 el PIB per cápita para Paraguay fue de 4.426 dólares (PPA, dólares de EEUU). El índice del PIB se calcula de la siguiente manera:

$$\text{índice del PIB} = \frac{\log(4.426) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,634$$

Cálculo del IDH: a partir de los índices anteriores es posible calcular el IDH:

$$\text{IDH} = 1/3 (\text{índice esperanza vida}) + 1/3 (\text{índice educación}) + 1/3 (\text{índice PIB})$$

$$\text{IDH} = 1/3 (0,752) + 1/3 (0,835) + 1/3 (0,634) = \mathbf{0,740}$$

CONCEPTOS RELEVANTES AL CÁLCULO DEL PIB PER CÁPITA EN US\$, AJUSTADOS POR PPA:

Paridades de poder adquisitivo (PPA en dólares):

**oojoo: aquí hay un comentario que deben eliminar **
 "Las tasas de PPA permiten determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar EE.UU. adquiriría en los Estados Unidos. El PPA permite hacer una comparación del nivel de vida real de los precios entre países, de la misma manera que los índices convencionales de precios permiten hacer comparaciones del valor real en el tiempo; de otra manera, el tipo de cambio normal puede sobrevalorar o subvalorar el poder adquisitivo" (PNUD 2000:280).

PIB per cápita (PPA en dólares EE.UU): "El PIB per cápita de un país convertido a dólares EE.UU. sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país" (PNUD 2000:280).

Para Paraguay en el año 1992, para convertir al PIB nominal per cápita en US\$ corrientes, se debe dividir el PIB real per cápita (PPA en dólares 1992) por 2,2.

2. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AL GÉNERO.

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la combinación de la matriculación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio).
- Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita. (PPA, dólares EE.UU.)

El cálculo del IDG abarca tres etapas, en primer lugar, se calculan para cada componente los índices femeninos y masculinos, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{Valor real} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

En segundo lugar, los índices masculino y femenino para cada componente se combinan de manera tal que penalice las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. El índice resultante, llamado índice igualmente distribuido, se calcula mediante la siguiente fórmula general :

$$\begin{aligned} &\text{Índice igualmente distribuido} \\ &= \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] \\ &+ [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1} \end{aligned}$$

En tercer lugar, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

Los valores de referencia para el cálculo de IDG en el Informe del año 2002 fueron los siguientes:

Valores de Referencia para el cálculo de IDG

Indicador	Valor Máximo	Valor Mínimo
Esperanza de vida Al nacer, mujeres (años)	87,5	27,5
Esperanza de vida Al nacer, varones (años)	82,5	22,5
Tasa de alfabetización De adultos (porcentaje)	100	0
Tasa bruta combinada De matriculación (porcentaje)	100	0
Estimación del ingreso Obtenido (PPA, dólares EE.UU.)	40.000	100

Nota: Los valores máximo y mínimo (valores de referencia) para la esperanza de vida son superiores en cinco años para las mujeres, para tomar en cuenta su mayor esperanza de vida.

3. METODOLOGÍA DE CALCULO DEL ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG)

El IPG se refiere a las oportunidades de la mujer más que a su capacidad, y refleja las desigualdades de género en tres esferas fundamentales:

- participación política y poder de adopción de decisiones, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios;
- participación económica y poder de adoptar decisiones, medidos mediante dos indicadores: participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, y participación porcentual de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos; y
- poder sobre los recursos económicos, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo de mujeres y hombres.

Para cada uno de esos tres componentes se calcula un “porcentaje equivalente igualmente distribuido”, como promedio ponderado en función de la población, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Porcentaje equivalente igualmente distribuido} = \frac{\{[\text{proporción de población femenina (índice femenino-1)}] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino-1)}]\}}{2}$$

Seguidamente se utiliza el “porcentaje equivalente igualmente distribuido” en función de la participación en cuestiones políticas y económicas y en la adopción de decisiones, dividiéndolo por 50. La justificación de esta indización es que, en una sociedad ideal, donde ambos sexos tengan iguales facultades, las variables del IPG serían iguales a 50%; es decir, la participación de las mujeres sería igual a la de los hombres para cada variable.

Finalmente, el IPG se calcula como un promedio simple de los tres “porcentajes equivalentes igualmente distribuidos” utilizados.

4. METODOLOGÍA DE CALCULO DEL ÍNDICE DE POBREZA HUMANA PARA PAÍSES EN DESARROLLO (IPH)

Mientras el IDH mide el adelanto medio, el IPH mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH (longevidad, conocimientos y nivel de vida). La privación en el caso de la longevidad está determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, y se mide por la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en la falta de acceso a suministros económicos generales, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente.

El cálculo del IPH es más directo que el del IDH. Los indicadores utilizados para la medición de las privaciones ya están normalizados de 0 a 100 (porque están expresados en porcentajes), de modo que no es necesario crear índices para componentes como ocurre en el IDH.

Índice de Cuadros de los Anexos

Anexo 2

Cuadro 1	Producto Interno Bruto per cápita	165
Cuadro 2	Producto Interno Bruto por ramas de actividad.	165
Cuadro 3	Gasto del Producto Interno Bruto y Producto Nacional Neto a Costo de Factores	166
Cuadro 4	Ingreso Nacional	167
Cuadro 5	Gasto del Producto Interno Bruto	167
Cuadro 6	Índice de precios al consumidor .Variaciones del Índice General Interanual	168
Cuadro 7	Tipo de cambio nominal	168
Cuadro 8	Déficit/superavit de la Administración Central	168
Cuadro 9	Gastos de la Administración Central según instituciones	169
Cuadro 10	Tasas de participación de la población de 12 años y más	170
Cuadro 11	Población económicamente activa por área de residencia y sexo según clasificación en el empleo. Periodo 1997/98.	170
Cuadro 12	Población económicamente activa por área de residencia y sexo según clasificación en el empleo. Año 1999	170
Cuadro 13	Población económicamente activa por área de residencia y sexo según clasificación en el empleo. Periodo 2000/2001	171
Cuadro 14	Coefficientes de Gini de países de América Latina	171
Cuadro 15	Población según área de residencia y sexo	171
Cuadro 16	Tasas de retención del 1ro.al 6to.grado	171
Cuadro 17	Exámenes finales aprobados en el nivel primario	172
Cuadro 18	Esperanza de vida al nacer	173
Cuadro 19	Tasas de mortalidad en niño/as menores de 5 años	173
Cuadro 20	Población por nivel de ingreso y según tenencia de seguro médico	173

Anexo 3

Cuadro 21	Lista de países de referencia	174
Cuadro 22	Estadísticas descriptivas de las CDHL	175
Cuadro 23	Indice de Desarrollo Municipal. Año 1992	179

Cuadro 1	
Producto Interno Bruto per cápita	
En guaraníes constantes de 1982	
Años	PIB per cápita
1962	109.128
1963	110.897
1964	112.830
1965	116.527
1966	115.566
1967	122.784
1968	123.961
1969	126.052
1970	128.950
1971	132.325
1972	136.873
1973	142.485
1974	149.707
1975	155.411
1976	161.412
1977	173.398
1978	186.972
1979	201.622
1980	217.585
1981	229.016
1982	219.506
1983	195.974
1984	210.317
1985	212.307
1986	205.796
1987	208.099
1988	214.523
1989	219.981
1990	219.809
1991	219.236
1992	217.237
1993	220.208
1994	220.974
1995	225.207
1996	222.221
1997	222.145
1998	215.554
1999	211.057
2000	204.935
2001	205.385

Fuente: Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales 1962/1987 y 2002. Asunción, 1988 y 2002.

Sector	Producto Interno Bruto por ramas de actividad.																			
	1982	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000							
Agricultura	114.677	157.610	159.082	152.080	150.061	161.465	156.562	174.643	176.564	186.805	188.075	195.598	178.972							
Ganadería	56.506	66.643	69.847	74.108	75.066	77.114	79.441	81.901	83.294	87.857	87.155	89.115	90.905							
Explotación forestal	18.370	24.349	25.201	26.319	27.562	28.252	29.201	30.108	30.409	31.017	31.079	31.298	32.236							
Caza y Pesca	1.092	1.225	1.255	1.285	1.324	1.370	1.404	1.437	1.479	1.523	1.554	1.585	1.617							
Total Sector Primario	190.645	249.827	255.385	253.792	254.013	268.201	266.608	288.089	291.746	307.202	307.863	317.596	303.730							
Minería	3.142	4.147	4.300	4.515	4.741	4.683	4.917	5.058	5.133	5.237	5.368	5.487	5.623							
Industria	120.966	145.410	149.045	150.684	151.287	154.313	156.628	161.327	157.778	157.462	159.037	159.078	160.740							
Construcciones	49.544	48.936	48.486	49.940	52.437	53.853	55.792	58.023	59.764	60.362	60.965	62.489	63.763							
Total Sector Secundario	173.652	198.493	201.831	205.139	208.465	212.849	217.337	224.408	222.675	223.061	225.370	227.054	230.126							
Electricidad	15.778	22.732	25.960	28.686	32.355	36.885	44.631	51.326	54.406	56.838	58.049	67.685	73.451							
Agua y servicios sanitarios	2.342	3.583	3.974	4.026	3.894	4.486	5.249	5.879	6.291	6.047	5.826	5.605	5.576							
Transportes y comunicaciones	31.107	41.028	42.546	44.673	45.790	47.327	49.191	50.907	52.180	54.163	55.788	57.238	63.482							
Comercio y finanzas	196.158	236.136	244.732	255.425	256.958	266.795	278.209	282.584	279.758	280.318	268.545	243.931	231.920							
Gobierno general	32.858	40.594	41.774	43.027	46.382	48.393	51.546	55.155	60.671	64.918	63.620	67.736	70.601							
Viviendas	22.500	23.541	24.100	24.944	26.690	27.357	28.315	29.164	30.039	30.640	31.253	31.878	32.516							
Otros servicios	72.000	83.566	87.015	90.496	92.765	95.084	97.461	99.897	103.393	106.495	108.625	111.667	115.014							
Total Sector Terciario	372.743	451.180	470.101	491.277	504.834	526.327	554.602	574.912	586.738	599.419	591.706	585.740	592.560							
PIB a precios de mercado	737.040	899.500	927.317	950.208	967.312	1.007.377	1.038.547	1.087.409	1.101.159	1.129.682	1.124.939	1.130.390	1.126.416							

Fuente: Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales 1990-2000. Asunción, 2001.

Cuadro 3

Gasto del Producto Interno Bruto y Producto Nacional Neto a Costo de Factores

En millones de guaraníes constantes de 1982

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto de consumo privado	686.329	700.553	750.709	790.728	904.917	928.235	942.921	972.996	964.943	921.332	912.052
Gasto de consumo del Gobierno General	66.707	80.047	86.288	90.847	94.382	105.772	116.349	118.676	119.528	123.998	141.457
Formación interna bruta del capital fijo	203.471	215.354	201.580	206.471	215.996	232.697	232.464	228.794	217.369	208.032	206.308
Aumento de las existencias	15.704	22.676	20.902	21.086	21.703	21.891	21.847	20.322	20.139	20.340	20.543
Exportaciones de bienes y servicios	238.979	256.632	246.119	343.577	365.786	427.449	377.865	355.517	329.970	240.878	204.505
Menos Importaciones de bienes y servicios	283.873	325.054	338.286	445.332	564.327	628.635	590.288	566.677	527.010	384.190	358.449
Gastos dedicados al Producto Interno Bruto a precios de mercado	927.317	950.208	967.312	1.007.377	1.038.457	1.087.409	1.101.158	1.129.628	1.124.939	1.130.390	1.126.416
Ingresos por factores de producción del Resto del Mundo	32.817	29.798	41.113	41.288	41.670	46.508	43.997	44.232	41.457	31.532	37.846
Menos Pagos por factores de producción al Resto del Mundo	16.878	18.006	39.114	37.950	36.040	35.489	36.057	31.863	27.538	27.044	24.095
Gastos dedicados al Producto Nacional Bruto a precios de mercado	943.256	962.000	969.311	1.010.715	1.044.087	1.098.428	1.109.098	1.141.997	1.138.858	1.134.878	1.140.167

Fuente: Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales 1990-2000. Asunción, 2001.

Cuadro 4

Ingreso Nacional

En millones de guaraníes constantes de 1982

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Remuneración de los asalariados	265.387	288.231	343.106	355.458	364.700	375.641	382.027	391.960	391.054	386.471	403.583
Ingresos de las unidades familiares de la propiedad y empresas no constituidas en sociedades de capital	468.491	457.688	400.670	423.894	430.856	445.636	454.337	472.567	475.380	486.445	473.046
Utilidades no distribuidas en sociedades de capital	19.702	23.227	18.652	20.134	21.703	22.823	21.268	19.316	19.088	20.833	17.316
Impuestos directos sobre empresas	12.314	12.904	10.996	12.416	17.141	20.118	19.972	18.143	17.923	19.562	16.697
Ingresos del gobierno procedentes de sus propiedades y empresas	14.906	15.388	19.422	17.750	13.461	16.280	16.600	18.710	18.513	18.853	20.012
Menos Ingresos de la deuda pública	132	122	158	143	126	1.080	709	650	896	859	13.940
Ingreso Nacional	780.668	797.316	792.688	829.509	847.735	879.418	893.495	920.046	921.062	931.305	929.260
Producto Interno Neto a costo de factores	764.729	785.524	790.689	826.171	842.105	868.399	885.555	907.677	907.143	926.817	916.109
Ingresos netos por factores de producción del del Resto del Mundo	15.939	11.792	1.999	3.338	5.630	11.019	7.940	12.369	13.919	4.488	13.751
Producto Nacional Neto a costo de factores	780.668	797.316	792.688	829.509	847.735	879.418	893.495	920.046	921.062	931.305	929.860

Fuente: Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales 1990-2000. Asunción, 2001.

Cuadro 5

Gasto del Producto Interno Bruto

En millones de guaraníes constantes de 1982

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gastos de consumo privado	604.606	686.329	700.553	750.709	790.728	904.917	928.235	942.921	972.996	964.943	921.332	912.052
Gastos de consumo del Gobierno General	64.639	66.707	80.047	86.288	90.847	94.382	105.772	116.349	118.676	119.528	123.998	141.457
Formación interna bruta de capital fijo	84.771	203.471	215.354	201.580	206.471	215.996	232.697	232.464	228.794	217.369	208.032	206.308
Aumento de las existencias	15.976	15.704	22.676	20.902	21.086	21.703	21.891	21.847	20.322	20.139	20.340	20.543
Exportaciones de bienes y servicios	199.770	238.979	256.632	246.119	343.577	365.786	427.449	377.865	355.571	329.970	240.878	204.505
Menos Importaciones	170.262	283.873	325.054	338.286	445.332	564.237	628.635	590.588	566.677	527.010	384.190	358.449
Gastos dedicados al PIB a precios de mercado	899.500	927.317	950.208	967.312	1.007.377	1.038.547	1.087.409	1.100.858	1.129.682	1.124.939	1.130.390	1.126.416

Fuente: Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales 1990-2000. Asunción, 2001.

**Cuadro
6**

**Índice de precios al consumidor.
Variaciones del Índice General Interanual**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ene.	16,9	10,3	7,4	6,8	13,4	6,4	8,9
Feb.	14,6	11,2	7,6	7,0	11,5	7,5	8,0
Mar.	14,3	11,1	8,6	6,6	9,3	9,6	7,8
Abr.	14,0	10,9	8,1	8,4	7,6	10,1	7,8
May.	14,3	10,5	7,4	11,7	4,4	11,0	6,7
Jun.	15,0	9,6	7,9	10,8	4,4	10,3	6,7
Jul.	14,5	8,9	6,9	11,8	6,7	7,8	6,9
Ago.	12,4	9,7	6,3	13,6	5,9	7,8	7,2
Sep.	12,3	9,8	5,9	15,0	4,7	9,4	6,4
Oct.	12,2	8,9	5,8	16,0	4,3	9,5	6,2
Nov.	10,6	8,8	5,6	16,0	4,6	9,6	6,4
Dic.	10,5	8,2	6,2	14,6	5,4	8,6	8,4

Fuente: BCP. Informe Económico. Primer semestre 2000. Asunción, 2000.

**Cuadro
7**

Tipo de cambio nominal

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001*	
	Nominal	Var %	Nominal	Var %	Nominal	Var %	Nominal	Var %	Nominal	Var %	Nominal	Var %	Nominal	Var %
Ene.	1.936	0,9	1.998	1,1	2.128	0,8	2.487	8,4	2.852	0,4	3.332	0,5	3.557	0,7
Feb.	1.952	0,8	2.017	1,0	2.129	0,1	2.517	1,2	2.887	1,2	3.470	4,2	3.694	3,8
Mar.	1.962	0,5	2.026	0,4	2.137	0,4	2.548	1,2	2.904	0,6	3.484	0,4	3.752	1,6
Abr.	1.968	0,3	2.030	0,2	2.146	0,4	2.751	7,9	2.909	0,2	3.493	0,3	3.787	0,9
May.	1.966	-0,1	2.043	0,6	2.158	0,5	2.719	-1,1	2.927	0,6	3.494	-	3.821	0,9
Jun.	1.966	0,0	2.052	0,4	2.163	0,3	2.750	1,1	3.082	5,3	3.499	0,1	3.908	2,3
Jul.	1.966	0,0	2.062	0,5	2.169	0,3	2.797	1,7	3.307	7,3	3.502	0,1	4.177	6,9
Ago.	1.965	0,0	2.072	0,5	2.180	0,5	2.822	0,9	3.306	-0,1	3.499	-0,1	4.282	2,5
Sep.	1.965	0,0	2.084	0,6	2.191	0,5	2.824	0,1	3.311	0,2	3.488	-0,3	4.405	2,9
Oct.	1.965	0,0	2.089	0,2	2.209	0,8	2.829	0,2	3.312	-	3.501	0,4	4.554	3,4
Nov.	1.967	0,1	2.100	0,5	2.229	0,9	2.834	0,2	3.316	0,1	3.516	0,4	4.649	2,1
Dic.	1.977	0,5	2.110	0,5	2.294	2,9	2.841	0,3	3.316	0,0	3.531	0,4	4.700	1,1
Prom.	1.963	3,1	2.056	4,8	2.178	5,9	2.727	25,2	3.119	14,4	3.484	11,7	4.053	16,3

Fuente: BCP. Informe Económico. Primer semestre 2000. Asunción, 2000. * Hasta Noviembre

**Cuadro
8**

Déficit/superavit de la Administración Central

En millones de guaraníes constantes de 1982

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos	94.565	106.862	133.961	228.511	234.924	257.817	280.128	277.276	282.572	284.241	297.148	288.464	308.401
Gastos	74.399	81.100	135.716	238.406	228.495	238.718	286.024	297.628	308.481	301.246	359.946	364.989	333.790
Déficit/ superávit	20.166	25.762	-1.755	-9.894	6.429	19.099	-5.896	-20.353	-25.909	-17.006	-62.798	-76.525	-25.390

Fuente: www.bcp.gov.py/gee/statistic/indice.htm

Cuadro 9

Gastos de la Administración Central según instituciones

En millones de guaraníes constantes de 1982/1

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Poder Legislativo	258	354	745	1.591	1.651	2.182	2.467	3.136	2.956	2.771	3.274	3.482	4.809
Cámara de Senadores	93	123	259	580	696	925	1.051	1.389	1.338	1.192	1.402	1.385	1.312
Cámara de Diputados	166	231	486	1.011	954	1.257	1.416	1.747	1.617	1.579	1.872	1.987	1.941
Congreso Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	109	1.556
Poder Ejecutivo	46.361	52.983	99.821	188.177	190.326	188.665	231.306	226.532	231.393	228.999	234.527	251.590	216.720
Presidencia de la República	287	465	2.845	4.188	4.518	4.717	4.595	4.965	5.427	5.223	5.344	7.733	7.875
Vicepresidencia de la República	0	0	0	0	0	329	363	291	287	229	195	167	211
Ministerio del Interior	7.021	8.734	13.907	18.693	17.370	16.837	21.204	22.387	23.041	22.220	22.717	22.401	23.579
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.333	2.398	3.526	5.834	5.764	5.379	5.260	5.303	5.799	5.911	6.120	5.982	6.773
Ministerio de Defensa Nacional	10.892	11.547	19.246	29.332	26.919	23.125	26.994	25.687	22.614	20.535	18.995	18.427	16.825
Ministerio de Hacienda	3.934	2.338	8.744	23.424	13.453	13.562	15.804	16.149	15.567	16.040	11.823	9.370	6.387
Ministerio de Educación y Cultura	9.322	10.215	19.921	39.432	48.154	49.057	58.531	66.283	69.405	69.381	75.501	85.825	79.341
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	3.150	3.463	8.379	17.479	18.615	17.440	19.399	22.485	22.707	23.785	25.320	28.190	25.828
Ministerio de Justicia y Trabajo	697	645	1.682	3.354	2.964	2.916	3.479	4.260	5.847	5.563	5.880	5.835	5.185
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.882	5.831	11.364	15.662	14.885	18.084	28.652	20.063	19.336	16.442	17.915	22.577	13.118
Ministerio de Industria y Comercio	290	256	483	1.539	1.301	1.293	1.871	1.511	1.660	1.461	1.267	1.421	1.330
Ministerio de Integración	0	0	0	0	77	114	151	165	188	132	0	0	0
Ministerio de Obras Públicas	6.532	7.066	9.689	29.183	36.283	35.813	45.003	36.980	39.516	42.078	43.448	43.664	30.268
Ministerio sin cartera	6	14	17	33	22	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo de Estado	12	12	18	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poder Judicial	994	1.110	2.342	4.181	5.998	6.503	8.207	13.024	15.021	13.173	16.392	20.755	21.171
Contraloría	0	0	0	0	686	689	922	1.418	1.669	1.366	1.667	1.425	1.284
Obligaciones Diversas	34.118	37.895	66.533	63.412	53.150	58.569	64.277	73.800	70.171	79.036	131.661	129.895	120.038
Administración Central	81.730	92.342	169.440	257.361	251.811	256.608	307.178	317.910	321.209	325.344	387.521	407.147	364.022

1/ deflactado con el deflactor implícito de gastos del gobierno

Fuente: elaboración propia con datos del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda. Años 1989-2001

**Cuadro
10**

Tasas de participación de la población de 12 años y más 1/

Valores absolutos y porcentajes

	1962		1972		1982		1992		2000/01	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Tasa de participación	n.d.	52,5	730.576	50,3	991.862	51,5	1.360.996	51,0	2.457.961	61,2
Hombres	n.d.	84,8	591.767	81,0	799.267	83,0	1.044.317	78,4	1.511.682	76,7
Mujeres	n.d.	22,9	138.809	21,1	192.595	20,3	316.679	23,8	946.279	46,3

1/ Población activa (ocupada y desempleada) respecto a la población de 12 años y más

Fuente: Para los años 1950-1992 Censo Nacional de Población y Viviendas 1992y para el periodo 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

**Cuadro
11**

Población económicamente activa por área de residencia y sexo según clasificación en el empleo. Periodo 1997/98

Características de la población	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Económicamente Activa	2.272.323	1.458.283	814.040	1.329.539	775.746	553.793	942.784	682.537	260.247
Población ocupada	2.150.605	1.392.149	758.456	1.238.205	727.464	510.741	912.400	664.685	247.715
Desempleo abierto	121.718	66.134	55.584	91.334	48.282	43.052	30.384	17.852	12.532
Desempleo oculto	237.813	74.809	163.004	108.906	42.371	66.535	128.907	32.438	96.469
Desempleo total	359.531	140.943	218.588	200.240	90.653	109.587	159.291	50.290	109.001
Población subocupada	434.788	244.248	190.540	250.567	121.164	129.403	184.221	123.084	61.137
Población subocupada visible	147.219	69.050	78.199	78.413	34.339	44.074	68.806	34.681	34.125
Población subocupada invisible	287.569	175.228	11.341	172.154	86.825	85.329	115.415	88.403	27.012

Fuente: DGEEC. Principales resultados. Encuesta Integrada de Hogares 1997/98. Fernando de la Mora, 1999.

**Cuadro
12**

Población económicamente activa por área de residencia y sexo según clasificación en el empleo. Año 1999

Características de la población	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Económicamente Activa	2.356.858	1.491.477	365.381	1.335.413	773.962	561.451	1.021.444	717.514	303.930
Población ocupada	2.195.931	1.395.115	800.816	1.209.395	700.013	509.382	986.536	695.102	291.434
Desempleo abierto	160.927	96.362	64.565	126.019	73.950	52.069	34.908	22.412	12.496
Desempleo oculto	254.513	38.400	166.113	114.902	48.374	66.528	139.611	40.026	99.585
Desempleo total	415.440	184.762	230.678	240.921	122.324	118.597	174.519	62.438	112.081
Población subocupada	414.397	221.688	192.709	234.547	110.155	124.392	179.850	111.533	68.317
Población subocupada visible	143.309	55.590	87.719	71.141	26.763	44.378	72.168	28.827	43.341
Población subocupada invisible	271.088	166.098	104.990	163.406	83.392	80.014	107.682	82.706	24.976

Fuente: DGEEC. Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares 1999. Fernando de la Mora, 2000.

**Cuadro
13**

Población económicamente activa por área de residencia y sexo según clasificación en el empleo. Periodo 2000/2001

Características de la población	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Económicamente Activa	2.612.370	1.600.212	1.012.158	1.464.791	812.708	652.083	1.147.579	787.504	360.075
Población ocupada	2.413.644	1.491.371	922.273	1.313.396	731.254	582.142	1.100.248	760.117	340.131
Desempleo abierto	198.726	108.841	89.885	151.395	81.454	69.941	47.331	27.387	19.944
Desempleo oculto	237.325	89.981	147.344	117.230	51.114	66.116	120.095	38.867	81.228
Desempleo total	436.051	198.822	237.229	268.625	132.568	136.057	167.426	66.254	101.172
Población subocupada	577.168	324.657	252.511	347.544	174.557	172.987	229.624	150.100	79.524
Población subocupada visible	200.540	81.144	119.396	113.213	43.137	70.076	87.327	38.007	49.320
Población subocupada invisible	376.628	243.513	133.115	234.331	131.420	102.911	142.297	112.093	30.204

Fuente: DGEEC. Principales resultados. Encuesta Integrada de Hogares 2000/01. Fernando de la Mora, 2002.

**Cuadro
14**

Coefficientes de Gini de países de América Latina

País	Coefficiente de Gini	Año
Paraguay	0.588	1995
Honduras	0.569	1995
Ecuador	0.542	1995
México	0.542	1994
Chile	0.540	1996
Brasil	0.538	1996
El Salvador	0.500	1995
Rep. Dominicana	0.490	1992
Bolivia	0.480	1996
Colombia	0.477	1996
Venezuela	0.471	1995
Panamá	0.462	1997
Argentina	0.439	1996
Perú	0.380	1996
Jamaica	0.369	1996
Costa Rica	0.357	1997
Uruguay	0.300	1997

Fuente: Morley, Samuel. La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Fondo de Cultura Económica. Santiago, 2000.

**Cuadro
16**

Tasas de retención del 1ro. al 6to. grado
En porcentajes

Años 1/	Tasas
1971	27,1
1972	27,8
1973	29,1
1974	30,5
1975	30,0
1976	31,1
1977	32,5
1978	33,7
1979	35,7
1980	36,4
1981	38,2
1982	39,8
1983	40,3
1984	41,7
1985	42,9
1986	43,0
1987	44,1
1988	46,8
1989	46,9
1990	47,7
1991	51,0
1992	52,0
1993	54,0
1994	56,0
1995	58,0
1996	60,0
1997	62,0
1998	63,0
1999	64,0

1/ Se hace referencia siempre al periodo de los 6 años anteriores al mencionado.

Fuente: MEC. Estadística educativa. Anuarios diversos.

**Cuadro
15**

Población según área de residencia y sexo

Población	1950	1962	1972	1982	1992	2000/01
Total	1.328.452	1.819.103	2.357.955	3.029.830	4.152.588	5.830.583
Hombres	649.109	894.164	1.169.111	1.521.409	2.085.905	2.888.376
Mujeres	679.343	924.939	1.188.844	1.508.421	2.066.683	2.942.207
Urbana	459.726	651.869	882.645	1.295.345	2.089.688	3.147.089
Hombres	216.763	306.086	416.680	625.760	1.007.400	1.471.943
Mujeres	242.963	345.783	465.965	669.585	1.082.288	1.675.146
Rural	868.726	1.167.234	1.475.610	1.734.485	2.062.900	2.683.494
Hombres	432.346	588.078	752.431	895.649	1.078.505	1.416.433
Mujeres	436.380	579.156	723.179	838.836	984.395	1.267.061

Fuente: Para los años 1950-1992 Censo Nacional de Población y Viviendas 1992y para el periodo 2000/01 elaboración propia con base en la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01.

Años		Grados					
		1ro.	2do.	3ro.	4to.	5to.	6to.
1990	Presentados	158.988	139.947	121.768	101.097	80.282	62.884
	Aprobados	131.533	116.091	102.116	86.559	69.901	59.703
	Porcentaje de aprobación	82,7	83,0	83,9	85,6	87,1	94,9
1991	Presentados	160.810	143.363	126.935	107.331	87.257	68.949
	Aprobados	134.241	119.482	107.281	92.015	75.900	65.510
	Porcentaje de aprobación	83,5	83,3	84,5	85,7	87,0	95,0
1992	Presentados	154.413	146.675	129.756	112.060	92.380	74.653
	Aprobados	128.969	122.493	109.392	95.913	80.455	70.756
	Porcentaje de aprobación	83,5	83,5	84,3	85,6	87,1	94,8
1993	Presentados	178.166	145.461	136.945	117.769	99.653	81.337
	Aprobados	149.158	122.048	115.964	100.676	86.334	77.156
	Porcentaje de aprobación	83,7	83,9	84,7	85,5	86,6	94,9
1994	Presentados	181.743	158.393	133.146	121.674	102.978	86.020
	Aprobados	139.871	131.723	111.929	103.622	88.737	81.416
	Porcentaje de aprobación	77,0	83,2	84,1	85,2	86,2	94,6
1995	Presentados	185.174	163.583	149.461	123.742	110.508	91.305
	Aprobados	142.932	130.621	125.932	105.238	94.837	87.444
	Porcentaje de aprobación	77,2	79,8	84,3	85,0	85,8	95,8
1996	Presentados	187.764	166.987	150.399	138.554	112.848	98.610
	Aprobados	146.215	134.433	1.213.145	118.921	97.158	93.191
	Porcentaje de aprobación	77,9	80,5	806,6	85,8	86,1	94,5
1997	Presentados	193.487	169.016	153.728	137.835	127.415	100.667
	Aprobados	150.694	135.862	125.544	113.580	109.683	95.107
	Porcentaje de aprobación	77,9	80,4	81,7	82,4	86,1	94,5
1999	Presentados	189.212	174.126	158.829	143.332	128.481	112.110
	Aprobados	151.070	143.099	132.168	119.545	108.719	102.330
	Porcentaje de aprobación	79,8	82,2	83,2	83,4	84,6	91,3

Fuente: DGEEC. Anuario Estadístico. Años 1990-2000.

Cuadro 18 Esperanza de vida al nacer

Años calendario	Promedio de años de vida
1950	62,7
1960	63,8
1990	67,1
1991	67,2
1992	70,0
1993	70,1
1994	68,8
1995	69,1
1996	69,3
1997	69,6
1998	69,8
1999	69,9
2000	70,1

Fuente: Para el año 1950 Dávalos, Myriam. "Paraguay: Escenario Demográfico del Siglo XX". En Población y Desarrollo, Nro. 17, Año X, Fondo de Población de las Naciones Unidas-Universidad Nacional de Asunción, San Lorenzo, 1999 y para los demás años PNUD. Informe de Desarrollo Humano. Años 1993, 1997 y 2001.

Cuadro 19 Tasas de mortalidad en niño/as menores de 5 años

Años	Tasas
1990	40,0
1991	31,0
1992	29,3
1993	34,3
1994	29,0
1995	25,4
1996	26,8
1997	25,1
1998	25,1
1999	n.d.

Fuente: MSPyBS. Dpto. de Bioestadística. Estadísticas sobre nacidos vivos registrados.

Cuadro 20 Población por nivel de ingreso y según tenencia de seguro médico

Tenencia de seguro médico	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IPS	1,6	5,5	10,6	17	19,7
Seguro privado	0,5	1,1	1,9	5,5	23,7
Sanidad militar-policial	0,0	1,1	1,1	1,5	1,9
No tiene	97,8	92,3	86,4	75,9	54,8

Cuadro
21

Lista de países de referencia

PAÍSES	Orden según IDH	Esperanza de vida al nacer	% Alfabetización	PIB per cápita Real PPA en US\$ 1992	PIB per cápita ajustado PPA en US\$ 1992	IDH
ALTO DESARROLLO HUMANO						
España	9	77,6	98	13.400	5.307	0,930
Irlanda	19	75,3	99	12.830	5.304	0,915
Israel	21	76,5	95	14.700	5.312	0,907
Grecia	22	77,6	93,8	8.310	5.233	0,907
Luxemburgo	25	75,7	99	21.520	5.369	0,896
<i>Asunción</i>		74,7	96,6	6.599	5.197	0,896
Costa Rica	28	76,3	94,3	5.480	5.158	0,883
Argentina	30	72,1	95,9	8.860	5.242	0,882
Uruguay	32	72,5	96,9	6.070	5.182	0,881
Chile	33	73,8	94,5	8.410	5.235	0,880
Portugal	36	74,6	86,2	9.850	5.258	0,874
República Checa	38	71,3	99	7.690	5.221	0,872
Venezuela	47	71,7	90,4	8.520	5.237	0,859
México	53	70,8	88,6	7.300	5.213	0,842
Colombia	57	69,3	90,3	5.480	5.158	0,836
<i>Capitán Miranda (Itapúa)</i>		71,9	90,3	6.146	5.184	0,826
<i>La Paz (Itapúa)</i>		69,1	88,5	14.786	5.313	0,813
DESARROLLO HUMANO MEDIO						
<i>Carlos A. López (Itapúa)</i>		70,2	86,2	5.881	5.175	0,796
Bulgaria	65	71,2	93	4.250	4.250	0,796
Ecuador	68	68,8	88,4	4.350	4.350	0,784
Arabia Saudita	76	69,7	60,6	9.880	5.258	0,762
<i>Ñemby (Central)</i>		70,2	95,1	3.769	3.769	0,752
Corea del Norte	83	71,1	95	3.026	3.026	0,733
Paraguay	87	70	91,2	3.390	3.390	0,723
Perú	93	66	87,3	3.300	3.300	0,709
República Dominicana	96	69,6	80,7	3.280	3.280	0,705
Rumania	98	69,9	96,9	2.840	2.840	0,703
<i>Nueva Londres (Caaguazú)</i>		79,4	90,1	2.507	2.507	0,699
<i>Ybycuí (Paraguarí)</i>		68,8	89,1	2.480	2.480	0,635
Namibia	108	58,8	40	4.020	4.020	0,611
Nicaragua	109	66,7	64,7	2.790	2.790	0,611
<i>Carayaó (Caaguazú)</i>		68,6	87,7	1.937	1.937	0,592
Guatemala	112	64,8	54,2	3.330	3.330	0,591
Bolivia	113	59,4	80,7	2.410	2.410	0,588
El Salvador	115	66,4	69,8	2.250	2.250	0,579
Honduras	116	67,7	70,7	2.000	2.000	0,578
<i>José Fassardi (Guairá)</i>		69,3	87,1	1.259	1.259	0,550
Zimbabwe	121	53,7	83,4	1.970	1.970	0,539
<i>Itanará (Canindeyú)</i>		63,1	58,2	2.443	2.443	0,513
Camerún	127	56	59,6	2.390	2.390	0,503
BAJO DESARROLLO HUMANO						
Pakistán	128	61,5	35,7	2.890	2.890	0,483
Ghana	129	56	60,7	2.110	2.110	0,482
Kenya	130	55,7	74,5	1.400	1.400	0,481
India	134	60,4	49,9	1.230	1.230	0,439

Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1995 (para los países); Molinas, José y Thomas Otter. Índice de Desarrollo Humano Municipal en Paraguay. Informe de Consultoría para la Iniciativa de Capital Social, PREM-Banco Mundial. Mimeo, Asunción, 2000 (para el IDH distrital) y Molinas y Buttner (1999) para el PIB municipal.

DISTRITOS	MODA	MEDIA	DESVIACIÓN STD.	MIN	MAX
REGIÓN ORIENTAL					
Asunción	5	5,00	0,00	5	5
Departamento de Concepción					
Concepción	4	3,84	0,37	3	4
Belén	1	1,10	0,29	1	2
Horqueta	1	1,05	0,21	1	2
Loreto	1	1,02	0,12	1	2
San Carlos	1	1,95	1,01	1	5
San Lázaro	3	3,00	0,64	1	4
Yby Yaú	2	1,51	0,50	1	2
Departamento de San Pedro					
San Pedro	2	2,27	0,98	1	4
Antequera	2	2,35	0,91	1	4
Choré	1	1,11	0,36	1	3
Gral. Elizardo Aquino	2	2,10	0,92	1	4
Itacurubí del Rosario	2	2,21	0,67	1	4
Lima	1	1,97	0,98	1	4
Nueva Germania	1	1,37	0,65	1	4
San Estanislao	2	1,95	0,74	1	3
San Pablo del Cocueré	1	1,44	0,73	1	4
Tacuati	1	1,63	0,91	1	5
Unión	1	1,51	0,79	1	4
25 de Diciembre	1	1,05	0,28	1	3
Villa Del Rosario	4	3,68	0,85	1	5
Gral. Isidoro Resquín	1	1,29	0,55	1	3
Yataity del Norte	1	1,89	0,86	1	4
Departamento de Cordillera					
Caacupé	4	4,33	0,53	3	5
Altos	3	2,87	0,70	1	4
Arroyos y Esteros	3	2,16	0,86	1	3
Atyrá	4	3,46	0,64	2	4
Caraguatay	4	3,94	0,35	3	5
Emboscada	3	3,44	0,56	2	4
Eusebio Ayala	3	3,27	0,74	1	4
Isla Pucú	3	2,71	0,49	2	4
Itacurubí de la Cordillera	4	4,19	0,43	3	5
Juan de Mena	1	1,08	0,27	1	2
Loma Grande	2	2,11	0,31	2	3
Mbocayaty del Yhaguy	2	2,06	0,24	2	3
Nueva Colombia	3	2,62	0,58	1	4
Piribebuy	4	4,17	0,38	4	5
1° de Marzo	3	2,68	0,47	2	3
San Bernardino	5	4,76	0,49	3	5
Santa Elena	3	2,86	0,53	2	4
Tobatí	3	2,97	0,93	1	4
Valenzuela	3	3,30	0,46	3	4
San José Obrero	2	1,90	0,30	1	2
Departamento de Guairá					
Villarrica	4	4,51	0,50	4	5
Borja	3	2,71	0,65	2	4
Cap. Mauricio José Troche	2	2,21	0,54	1	3
Coronel Martínez	4	4,00	0,00	4	4
Félix Pérez Cardozo	1	1,21	0,40	1	2
Gral. Eugenio A. Garay	1	1,24	0,43	1	2

DISTRITOS	MODA	MEDIA	DESVIACIÓN STD.	MIN	MAX
Departamento de Guairá					
Col. Independencia	2	1,90	0,77	1	4
Itapé	2	1,79	0,40	1	2
Iturbe	3	3,25	0,44	3	4
José Fassardi	1	1,29	0,52	1	3
Mbocayaty	4	4,00	0,00	4	4
Natalicio Talavera	2	2,32	0,47	2	3
Ñumí	2	1,92	0,60	1	3
San Salvador	1	1,54	0,53	1	3
Yataity	3	3,37	0,65	2	4
Dr. Bottrell	2	2,30	0,46	2	3
Departamento de Caaguazú					
Coronel Oviedo	4	3,90	0,39	2	5
Caaguazú	3	2,40	0,66	1	3
Carayaó	1	1,02	0,12	1	2
Dr. Cecilio Báez	1	1,00	0,00	1	1
Santa Rosa del Mbutuy	1	1,49	0,50	1	2
Dr. Juan M. Frutos	3	2,63	0,74	1	4
Repatriación	1	1,24	0,46	1	3
Nueva Londres	2	2,40	0,61	1	4
San Joaquín	1	1,00	0,00	1	1
San José de los Arroyos	2	2,16	0,62	1	3
Yhú	1	1,05	0,21	1	2
Dr. J. E. Estigarribia	4	4,13	0,83	1	5
R. I. 3 Corrales	1	1,30	0,58	1	3
Raúl A. Oviedo	1	1,37	0,65	1	4
Dr. José D. Ocampos	1	1,17	0,38	1	2
Mcal. Francisco S. López	3	2,77	0,79	1	5
La Pastora	1	1,29	0,63	1	3
3 de Febrero	1	1,03	0,18	1	2
Simón Bolívar	1	1,06	0,25	1	2
Departamento de Caazapá					
Caazapá	3	3,00	0,00	3	3
Abai	2	2,14	0,47	1	3
Buena Vista	1	1,49	0,56	1	3
Dr. Moisés Bertoni	1	1,06	0,24	1	2
Gral. Higinio Morínigo	1	1,37	0,48	1	2
Maciel	3	2,79	0,51	2	4
San Juan Nepomuceno	2	2,00	0,00	2	2
Tavai	2	1,84	0,67	1	4
Fulgencio Yegros	4	3,68	0,50	3	5
Yuty	2	1,57	0,53	1	3
Departamento de Itapúa					
Encarnación	5	4,94	0,24	4	5
Bella Vista	5	4,75	0,44	4	5
Cambyretá	4	4,00	0,99	1	5
Capitán Meza	4	3,95	0,58	3	5
Capitán Miranda	5	4,95	0,21	4	5
Nueva Alborada	3	3,24	0,43	3	4
Carmen del Paraná	5	4,62	0,49	4	5
Coronel Bogado	4	4,00	0,00	4	4
Carlos A. López	4	3,92	0,78	2	5
Natalio	3	3,40	0,70	2	5
Fram	5	4,73	0,44	4	5
General Artigas	3	3,46	0,50	3	4
General Delgado	4	3,54	0,50	3	4
Hohenau	5	5,00	0,00	5	5

DISTRITOS	MODA	MEDIA	DESVIACIÓN STD.	MIN	MAX
Departamento de Itapúa					
Jesús	3	3,41	0,52	2	4
Leandro Oviedo	2	1,92	0,32	1	3
Obligado	5	5,00	0,00	5	5
Mayor Otaño	2	1,98	0,22	1	3
San Cosme y Damián	3	2,59	0,73	1	4
San Pedro del Paraná	1	1,06	0,24	1	2
San Rafael del Paraná	4	3,68	0,66	2	5
Trinidad	4	3,63	0,48	3	4
Edelira	3	3,11	0,62	2	4
Arq. Tomás Romero P.	3	2,89	0,36	2	4
Alto Verá	1	1,51	0,53	1	3
La Paz	5	4,90	0,29	4	5
Yatyty	2	2,19	0,43	2	4
San Juan del Paraná	4	3,54	0,56	2	4
Pirapó	5	4,97	0,18	4	5
Departamento de Misiones					
San Juan Bta. de las Misiones	5	5,00	0,00	5	5
Ayolas	5	4,70	0,61	2	5
San Ignacio	4	3,40	0,68	2	4
San Miguel	3	3,14	0,69	2	4
San Patricio	1	1,52	0,61	1	3
Santa María	2	2,65	0,67	2	4
Santa Rosa	2	2,03	0,31	1	3
Santiago	4	3,60	0,49	3	4
Villa Florida	4	4,11	0,62	2	5
Yabebyry	2	2,29	0,45	2	3
Departamento de Paraguari					
Paraguari	5	4,76	0,43	4	5
Acahay	2	1,71	0,52	1	3
Caapucú	4	3,79	0,40	3	4
Caballero	3	2,84	0,37	2	3
Carapeguá	4	3,70	0,83	1	5
Escobar	2	2,27	0,44	2	3
La Colmena	4	3,98	0,12	3	4
Mbuyapey	1	1,02	0,12	1	2
Pirayú	4	3,89	0,67	2	5
Quiindy	4	3,37	0,70	2	4
Quyquyhó	4	3,46	0,56	2	4
San Roque González de Sta. Cruz	2	2,10	0,75	1	3
Sapucaí	3	3,13	0,33	3	4
Tebicuary mí	3	2,86	0,81	1	5
Yaguarón	4	3,46	0,83	1	5
Ybycuí	3	3,00	0,00	3	3
Ybytymí	2	2,29	0,49	2	4
Departamento de Alto Paraná					
Ciudad del Este	5	4,83	0,52	2	5
Presidente Franco	5	4,32	1,08	1	5
Domingo Martínez de Irala	4	3,84	0,95	1	5
Dr. Juan L. Mallorquín	3	2,60	0,72	1	4
Hernandarias	5	5,00	0,00	5	5
Itakyry	2	1,84	0,37	1	2
Juan E. O'Leary	2	2,21	0,78	1	4
Ñacunday	5	4,52	0,56	3	5
Yguazú	5	4,83	0,38	4	5
Los Cedrales	3	2,90	0,39	2	4
Minga Guazú	5	4,52	0,56	3	5

DISTRITOS	MODA	MEDIA	DESVIACIÓN STD.	MIN	MAX
Departamento de Alto Paraná					
San Cristóbal	4	4,29	0,79	1	5
Santa Rita	5	5,00	0,00	5	5
Naranjal	5	4,97	0,18	4	5
Santa Rosa del Monday	5	4,71	0,45	4	5
Minga Porá	4	3,98	0,63	2	5
Mbaracayú	4	3,83	0,66	2	5
San Alberto	4	4,05	0,63	3	5
Departamento de Central					
Areguá	5	4,83	0,42	3	5
Capiatá	5	4,52	0,56	3	5
Fernando de la Mora	5	4,94	0,30	3	5
Guarambaré	5	4,98	0,12	4	5
Itá	4	4,22	0,74	2	5
Itauguá	5	4,90	0,29	4	5
Lambaré	5	4,87	0,49	2	5
Limpio	5	4,67	0,50	3	5
Luque	5	4,70	0,66	2	5
M. Roque Alonso	5	4,78	0,42	4	5
Nueva Italia	5	4,56	0,50	4	5
Ñemby	5	5,00	0,00	5	5
San Antonio	5	4,92	0,27	4	5
San Lorenzo	5	4,98	0,12	4	5
Villa Elisa	5	4,97	0,18	4	5
Villeta	5	5,00	0,00	5	5
Ypacarai	5	4,86	0,35	4	5
Ypané	5	5,00	0,00	5	5
J. Augusto Saldivar	5	4,08	1,17	1	5
Departamento de Ñeembucú					
Pilar	5	4,98	0,12	4	5
Alberdi	4	4,10	0,87	1	5
Cerrito	1	1,02	0,12	1	2
Desmochados	3	3,17	0,38	3	4
Gral. José E. Díaz	2	2,44	0,56	1	3
Guazú Cuá	1	1,44	0,64	1	3
Humaitá	2	1,70	0,52	1	3
Isla Umbú	3	2,84	0,44	2	4
Laureles	2	1,83	0,52	1	3
Mayor José D. Martínez	3	2,46	0,81	1	4
Paso de Patria	1	1,33	0,50	1	3
San Juan Bta. del Ñeembucú	1	1,44	0,50	1	2
Tacuaras	1	1,41	0,52	1	3
Villa Franca	3	3,03	1,25	1	5
Villa Oliva	4	3,73	0,88	1	5
Villalbín	1	1,29	0,45	1	2
Departamento de Amambay					
Pedro Juan Caballero	4	3,73	0,44	3	4
Bella Vista del Norte	3	2,71	0,60	2	4
Capitán Bado	3	3,30	0,61	2	5
Departamento de Canindeyú					
Salto del Guairá	4	4,32	0,47	4	5
Corpus Christi	3	3,35	0,57	2	5
Curuguaty	2	2,11	0,44	1	3
Ygatimi	1	1,00	0,00	1	1
Itanará	1	1,32	0,53	1	3
Ype Jhú	2	1,90	0,89	1	5
Gral. Francisco Caballero Álvarez	4	4,05	0,33	3	5

Anexo 3

Cuadro
23

Índice de Desarrollo Municipal. Año 1992

DISTRITO	Esperanza de vida al nacer	% Alfabetización	Años escolares promedio	PIB per cápita real PPA	PIB per cápita ajustado PPA	IDH
REGIÓN ORIENTAL						
Asunción	74,7	96,6	7,9	6.599	5.197	0,896
Departamento de Concepción						
Concepción	69,3	89,4	4,5	2.794	2.794	0,663
Belén	70,8	88,1	3,6	2.123	2.123	0,616
Horqueta	69,1	88,0	3,7	1.922	1.922	0,595
Loreto	72,8	90,1	3,7	1.800	1.800	0,613
San Carlos	66,7	80,8	2,9	3.653	3.653	0,665
San Lázaro	69,9	83,0	3,9	2.778	2.778	0,644
Yby Yau	67,8	81,4	3,3	1.801	1.801	0,561
Departamento de San Pedro						
San Pedro	70,6	90,5	4,1	3.332	3.332	0,701
Antequera	69,2	82,6	3,7	3.168	3.168	0,661
Choré	65,4	89,8	3,5	1.849	1.849	0,572
General Elizardo Aquino	71,0	92,2	4,0	2.330	2.330	0,644
Itacurubí del Rosario	70,0	89,4	4,2	3.628	3.628	0,715
Lima	69,8	88,7	3,8	2.344	2.344	0,628
Nueva Germania	68,6	88,8	3,7	2.807	2.807	0,649
San Estanislao	69,5	89,9	3,7	1.814	1.814	0,595
San Pablo	66,8	87,4	3,3	2.654	2.654	0,622
Tacuati	67,1	83,8	3,5	3.740	3.740	0,686
Unión	68,0	88,0	3,4	1.788	1.788	0,577
25 de Diciembre	70,2	89,8	3,7	2.602	2.602	0,648
Villa del Rosario	70,2	86,3	4,0	4.450	4.450	0,758
Gral. Isidoro Resquín	69,0	89,8	3,3	2.011	2.011	0,600
Yataity del Norte	68,7	88,4	3,6	2.642	2.642	0,638
Departamento de Cordillera						
Caacupé	70,5	92,9	4,9	2.484	2.484	0,662
Altos	69,0	92,3	4,3	1.737	1.737	0,599
Arroyos y Esteros	68,7	87,2	3,8	2.348	2.348	0,619
Atyrá	70,0	91,4	4,3	2.114	2.114	0,626
Caraguatay	70,2	90,4	4,1	3.299	3.299	0,697
Emboscada	69,9	89,2	4,0	3.087	3.087	0,678
Eusebio Ayala	69,8	90,6	4,7	1.948	1.948	0,618
Isla Pucú	70,4	89,1	4,2	1.910	1.910	0,610
Itacurubí de La Cordillera	74,3	93,5	5,1	2.792	2.792	0,706
Juan de Mena	68,6	88,4	3,5	2.193	2.193	0,608
Loma Grande	70,3	91,7	4,3	2.061	2.061	0,625
Mbocayaty del Yhaguy	70,1	90,6	4,4	2.280	2.280	0,637
Nueva Colombia	69,5	84,9	3,6	2.707	2.707	0,638
Piribebuy	71,4	91,1	4,4	3.856	3.856	0,743
Primero de Marzo	69,1	89,8	4,0	2.431	2.431	0,634
San Bernardino	70,9	94,4	5,1	2.523	2.523	0,672
Santa Elena	69,4	91,3	4,3	2.004	2.004	0,616
Tobatí	69,4	92,9	4,3	1.499	1.499	0,588
Valenzuela	71,2	90,6	4,1	3.020	3.020	0,686
San José Obrero	69,2	90,6	3,9	1.801	1.801	0,596

DISTRITO	Esperanza de vida al nacer	% Alfabetización	Años escolares promedio	PIB per cápita real PPA	PIB per cápita ajustado PPA	IDH
Departamento de Guairá						
Villarrica	70,6	88,0	5,1	2.867	2.867	0,678
Borja	69,7	87,5	3,5	3.308	3.308	0,682
Capitán Mauricio José Troche	67,7	89,2	3,7	1.873	1.873	0,587
Coronel Martínez	71,1	90,7	4,6	3.421	3.421	0,716
Félix Pérez Cardozo	68,8	85,0	3,6	1.698	1.698	0,572
General Eugenio A. Garay	67,2	82,3	3,4	1.908	1.908	0,568
Colonia Independencia	66,7	86,5	3,5	2.000	2.000	0,581
Itapé	68,3	86,5	3,7	2.151	2.151	0,602
Iturbe	69,0	86,1	3,9	2.429	2.429	0,624
José Fassardi	69,3	87,1	3,4	1.259	1.259	0,550
Mbocayaty	69,3	89,0	4,1	3.013	3.013	0,671
Natalicio Talavera	71,5	85,7	4,0	2.142	2.142	0,621
Ñumi	69,4	83,4	3,7	1.915	1.915	0,586
San Salvador	69,5	84,3	3,6	2.153	2.153	0,603
Yataity	69,7	89,3	4,3	2.202	2.202	0,626
Doctor Bottrell	68,9	86,3	3,7	2.135	2.135	0,604
Departamento de Caaguazú						
Coronel Oviedo	71,6	93,0	5,1	3.321	3.321	0,723
Caaguazú	69,4	90,4	4,2	2.436	2.436	0,640
Carayaó	68,6	87,7	3,6	1.937	1.937	0,592
Doctor Cecilio Báez	73,1	87,7	3,8	1.626	1.626	0,599
Santa Rosa del Mbutuy	71,6	90,4	3,9	2.012	2.012	0,622
Doctor Juan Manuel Frutos	69,5	90,1	3,9	2.762	2.762	0,657
Repatriación	69,8	88,3	3,5	2.135	2.135	0,611
Nueva Londres	79,4	90,1	4,2	2.507	2.507	0,699
San Joaquín	68,8	87,8	3,3	1.743	1.743	0,578
San José de Los Arroyos	69,9	91,8	4,4	2.239	2.239	0,636
Yhú	70,8	87,4	3,2	2.120	2.120	0,610
Doctor J. Eulogio Estigarribia	72,3	88,1	3,9	7.279	5.213	0,821
R I 3 Corrales	70,5	92,3	3,6	2.496	2.496	0,647
Raúl Arsenio Oviedo	65,4	86,8	3,2	2.217	2.217	0,585
José D. Ocampos	65,5	90,2	3,7	2.096	2.096	0,591
Mcal. F. Solano López	61,4	74,4	2,8	4.070	4.070	0,646
La Pastora	63,8	92,2	4,2	2.380	2.380	0,609
3 de Febrero	63,0	88,6	3,2	1.943	1.943	0,558
Simón Bolívar	63,5	91,2	4,0	2.067	2.067	0,584
Departamento de Caazapá						
Caazapá	70,1	88,6	4,2	2.592	2.592	0,649
Abai	67,0	83,4	3,3	2.557	2.557	0,608
Buena Vista	70,7	84,4	3,5	1.886	1.886	0,592
Dr. Moisés Bertoni	67,0	80,4	2,9	1.925	1.925	0,558
Gral. Higinio Morinigo	69,2	86,5	3,8	1.876	1.876	0,591
Maciel	70,7	89,6	3,7	2.954	2.954	0,672
San Juan Nepomuceno	69,3	86,7	3,5	2.320	2.320	0,616
Tabai	67,3	82,1	2,9	3.125	3.125	0,638
Fulgencio Yegros	69,1	85,1	3,7	2.942	2.942	0,652
Yuty	68,7	85,1	3,4	2.039	2.039	0,591
Departamento de Itapúa						
Encarnación	71,4	93,1	5,7	2.908	2.908	0,703
Bella Vista	75,7	85,6	3,8	8.515	5.237	0,834
Cambyretá	66,4	90,0	4,2	1.858	1.858	0,586
Capitán Meza	70,3	87,7	3,5	4.399	4.399	0,753
Capitán Miranda	71,9	90,3	4,3	6.146	5.184	0,826

DISTRITO	Esperanza de vida al nacer	% Alfabetización	Años escolares promedio	PIB per cápita real PPA	PIB per cápita ajustado PPA	IDH
Departamento de Itapúa						
Nueva Alborada	69,9	87,2	3,5	3.301	3.301	0,682
Carmen del Paraná	71,3	87,7	4,3	5.375	5.152	0,815
Coronel Bogado	70,1	88,9	4,5	2.866	2.866	0,671
Carlos Antonio López	70,2	86,2	3,3	5.881	5.175	0,796
Natalio	69,8	86,6	3,2	3.813	3.813	0,708
Fram	72,4	87,9	4,0	9.398	5.251	0,824
General Artigas	69,5	87,6	3,7	2.564	2.564	0,637
General Delgado	70,2	87,9	3,7	2.881	2.881	0,661
Hohenau	69,1	91,6	5,0	5.471	5.157	0,819
Jesús	68,8	85,0	3,5	3.531	3.531	0,685
Leandro Oviedo	69,4	84,9	3,2	2.579	2.579	0,625
Obligado	71,5	87,9	4,3	7.564	5.219	0,820
Mayor Otaño	68,5	82,9	3,2	2.288	2.288	0,598
San Cosme y Damián	69,2	85,3	3,5	2.162	2.162	0,603
San Pedro del Paraná	67,8	80,7	3,0	1.864	1.864	0,560
San Rafael del Paraná	68,9	85,6	3,1	4.397	4.397	0,736
Trinidad	69,4	85,7	3,6	3.357	3.357	0,680
Edelira	70,5	87,9	3,3	3.372	3.372	0,689
Tomás Romero Pereira	69,5	87,7	3,3	2.910	2.910	0,654
Alto Vera	66,5	80,8	2,8	2.387	2.387	0,584
La Paz	69,1	88,5	4,2	14.786	5.313	0,813
Yatyty	68,1	86,0	3,4	3.005	3.005	0,649
San Juan del Paraná	68,8	86,6	4,0	2.605	2.605	0,636
Pirapó	70,6	88,9	4,3	13.424	5.307	0,823
Departamento de Misiones						
San Juan Bta de las Misiones	71,9	89,0	5,2	3.779	3.779	0,745
Ayolas	71,6	92,3	5,1	2.206	2.206	0,652
San Ignacio	70,8	87,5	4,5	2.084	2.084	0,623
San Miguel	68,6	83,2	3,8	2.263	2.263	0,604
San Patricio	68,4	80,4	3,4	1.746	1.746	0,560
Santa María	69,8	85,2	3,5	3.494	3.494	0,689
Santa Rosa	68,7	84,8	3,5	2.261	2.261	0,605
Santiago	68,9	86,0	4,0	2.818	2.818	0,649
Villa Florida	70,3	91,5	4,8	2.171	2.171	0,637
Yabebry	67,9	82,1	3,5	2.544	2.544	0,612
Departamento de Paraguari						
Paraguari	72,0	93,3	5,1	3.237	3.237	0,721
Acahay	67,7	85,9	3,7	1.780	1.780	0,574
Caapucú	68,8	88,0	3,9	3.379	3.379	0,687
Caballero	69,6	90,3	4,0	2.415	2.415	0,637
Carapeguá	68,6	90,2	4,3	1.939	1.939	0,605
Escobar	67,1	87,5	3,8	2.463	2.463	0,618
La Colmena	70,9	89,7	4,7	2.654	2.654	0,666
Mbuyapey	68,3	87,9	3,5	1.706	1.706	0,575
Pirayú	69,2	90,9	4,3	2.197	2.197	0,626
Quiindy	68,7	87,5	4,1	2.113	2.113	0,608
Quyquyho	68,3	86,5	3,8	2.537	2.537	0,627
San Roque G de Santa Cruz	67,7	86,9	3,8	1.796	1.796	0,578
Sapucaí	69,1	87,7	4,1	2.612	2.612	0,642
Tebicuary-mí	69,5	90,8	4,1	3.483	3.483	0,705
Yaguarón	69,3	91,5	4,4	1.808	1.808	0,605
Ybycui	68,8	89,1	4,1	2.480	2.480	0,635
Ybytymí	69,0	89,9	3,9	2.767	2.767	0,654

DISTRITO	Esperanza de vida al nacer	% Alfabetización	Años escolares promedio	PIB per cápita real PPA	PIB per cápita ajustado PPA	IDH
Departamento de Alto Paraná						
Ciudad del Este	71,8	94,6	5,8	2.078	2.078	0,658
Presidente Franco	69,8	91,6	5,2	1.291	1.291	0,584
Domingo Martínez de Irala	68,7	81,0	3,0	6.785	5.202	0,774
Doctor Juan León Mallorquín	70,3	89,4	4,2	1.696	1.696	0,596
Hernandarias	70,0	87,9	4,5	4.205	4.205	0,751
Itakyry	67,9	77,1	3,0	2.241	2.241	0,576
Juan E. O'leary	70,7	90,6	4,0	1.841	1.841	0,608
Ñacunday	67,9	82,7	3,3	7.988	5.227	0,778
Yguazú	70,7	82,5	3,9	8.014	5.228	0,800
Los Cedrales	64,8	75,5	2,7	2.516	2.516	0,569
Minga Guazú	66,3	92,4	4,5	3.049	3.049	0,669
San Cristóbal	68,0	88,4	3,4	6.106	5.183	0,790
Santa Rita	70,6	86,5	3,7	10.464	5.281	0,810
Naranjal	75,8	84,2	3,5	12.975	5.305	0,833
Santa Rosa del Monday	67,2	84,5	3,4	9.908	5.258	0,782
Minga Porá	65,9	78,7	2,9	5.072	5.072	0,744
Mbaracayú	66,6	68,7	2,5	4.501	4.501	0,686
San Alberto	63,3	70,7	2,5	5.158	5.132	0,711
Departamento de Central						
Areguá	70,4	92,7	4,8	2.801	2.801	0,680
Capiatá	70,3	93,9	5,5	2.514	2.514	0,672
Fernando de la Mora	71,0	96,3	6,9	2.779	2.779	0,713
Guarambaré	70,7	91,6	4,8	3.526	3.526	0,724
Itá	69,8	91,6	4,6	2.230	2.230	0,636
Itauguá	71,0	92,5	5,0	3.200	3.200	0,710
Lambaré	68,8	95,9	6,6	2.198	2.198	0,661
Limpio	70,4	94,3	5,1	2.522	2.522	0,669
Luque	70,5	94,9	5,8	2.352	2.352	0,668
Mariano Roque Alonso	69,0	94,5	5,7	3.081	3.081	0,704
Nueva Italia	69,3	90,0	4,2	2.964	2.964	0,671
Ñemby	70,2	95,1	5,5	3.769	3.769	0,752
San Antonio	69,8	92,3	5,2	3.152	3.152	0,702
San Lorenzo	71,5	95,1	6,2	3.495	3.495	0,750
Villa Elisa	70,3	94,8	5,7	3.161	3.161	0,716
Villeta	70,6	92,5	4,9	4.968	4.968	0,817
Ypacaraí	71,4	93,6	5,6	2.950	2.950	0,706
Ypané	70,1	90,9	4,7	3.950	3.950	0,745
J. Augusto Saldivar	67,7	89,8	4,3	1.439	1.439	0,568
Departamento de Ñeembucú						
Pilar	70,7	91,9	5,4	4.254	4.254	0,777
Alberdi	68,8	93,7	5,1	1.477	1.477	0,594
Cerrito	65,7	77,1	3,0	1.674	1.674	0,529
Desmochados	69,0	88,3	3,9	3.057	3.057	0,668
General José Eduvigis Díaz	67,2	80,7	3,5	2.335	2.335	0,592
Guazu Cuá	65,8	77,0	3,1	2.520	2.520	0,583
Humaitá	66,0	80,9	3,1	2.259	2.259	0,577
Isla Umbú	67,8	88,3	3,5	2.583	2.583	0,628
Laureles	68,3	85,2	3,5	2.612	2.612	0,625
Mayor José J. Martínez	68,0	85,1	3,7	1.734	1.734	0,571
Paso de Patria	66,5	82,0	3,2	2.094	2.094	0,573
San Juan Bautista de Ñeembucú	67,1	80,2	3,4	2.041	2.041	0,571
Tacuaras	65,5	75,2	2,9	2.632	2.632	0,582
Villa Franca	67,7	85,1	3,5	4.848	4.848	0,761
Villa Oliva	70,1	90,3	4,1	4.552	4.552	0,774
Villalbín	67,8	82,6	3,3	2.197	2.197	0,589

DISTRITO	Esperanza de vida al nacer	% Alfabetización	Años escolares promedio	PIB per cápita real PPA	PIB per cápita ajustado PPA	IDH
Departamento de Amambay						
Pedro Juan Caballero	67,3	82,3	4,3	2.792	2.792	0,633
Bella Vista	65,3	75,7	3,2	3.010	3.010	0,609
Capitán Bado	64,4	70,9	3,0	4.119	4.119	0,660
Departamento de Canindeyú						
Salto del Guairá	70,8	79,1	3,3	4.576	4.576	0,746
Corpus Christi	66,6	74,2	2,8	3.776	3.776	0,656
Curuguaty	68,5	89,1	3,7	2.653	2.653	0,640
Igatimí	66,5	76,7	3,0	1.743	1.743	0,537
Itanará	63,1	58,2	2,3	2.443	2.443	0,513
Ypejhú	64,5	64,0	2,7	3.951	3.951	0,632
General Francisco C. Alvarez	62,8	71,8	2,9	4.155	4.155	0,655

Notas Técnicas.

Conceptos relevantes al cálculo del PIB per cápita en US\$, ajustados por PPA:

Paridades de poder adquisitivo (PPA en dólares): “Las tasas de PPA permiten determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar EE.UU. adquiriría en los Estados Unidos. El PPA permite hacer una comparación del nivel de vida real de los precios entre países, de la misma manera que los índices convencionales de precios permiten hacer comparaciones del valor real en el tiempo; de otra manera, el tipo de cambio normal puede sobrevalorar o subvalorar el poder adquisitivo” (PNUD 2000:280)

PIB per cápita (PPA en dólares EE.UU.): “El PIB per cápita de un país convertido a dólares EE.UU. sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país” (PNUD 2000:280)

Para Paraguay en el año 1992, para convertir al PIB nominal per cápita en US\$ corrientes, se debe dividir el PIB real per cápita (PPA en dólares 1992) por 2,2.

Anexo 4

Metodología para estimar las CDHL

Cada clasificador fue estimado utilizando componentes principales. Posteriormente, con el primer factor de los componentes principales se estimaron los quintiles de clasificación para las CDHL.

Listado de los criterios de clasificación utilizados.

	PIB Per Cápita 92 - en millones de Gs constantes 82	Índice de Desarrollo Humano - 1992	% Familias Sin NBI - 1992	Ingreso disponible pc- 1997/98	Consumo pc - 1997/98	Probabilidad de NO ser Pobre - Según ingresos - 1997/98
Clasificador 1	X	X	X	X	X	X
Clasificador 2	X	X		X	X	X
Clasificador 3	X		X	X	X	X
Clasificador 4	X	X	X	X	X	
Clasificador 5	X	X	X	X		X
Clasificador 6	X	X	X		X	X
Clasificador 7		X	X	X	X	X
Clasificador 8	X			X	X	X
Clasificador 9	X		X	X	X	
Clasificador 10	X	X	X	X		
Clasificador 11	X	X	X			X
Clasificador 12		X	X		X	X
Clasificador 13		X		X	X	X
Clasificador 14	X	X	X		X	
Clasificador 15	X		X		X	X
Clasificador 16	X	X			X	X
Clasificador 17		X	X	X		X
Clasificador 18		X	X	X	X	
Clasificador 19			X	X	X	X
Clasificador 20	X		X	X		X
Clasificador 21	X	X		X		X
Clasificador 22	X	X		X	X	
Clasificador 23	X			X	X	
Clasificador 24	X				X	X
Clasificador 25				X	X	X
Clasificador 26		X			X	X
Clasificador 27		X	X			X
Clasificador 28	X	X	X			
Clasificador 29	X		X	X		
Clasificador 30		X	X		X	
Clasificador 31			X	X	X	
Clasificador 32		X	X	X		
Clasificador 33			X	X	X	
Clasificador 34			X		X	X
Clasificador 35	X		X			X
Clasificador 36	X	X				X
Clasificador 37		X		X	X	
Clasificador 38	X			X		X
Clasificador 39	X	X		X		
Clasificador 40	X	X			X	
Clasificador 41		X		X		X
Clasificador 42			X	X		X
Clasificador 43	X			X		
Clasificador 44	X				X	
Clasificador 45	X					X
Clasificador 46	X	X				
Clasificador 47	X		X			

Listado de los criterios de clasificación utilizados.

	PIB Per Cápita 92 - en millones de Gs constantes 82	Índice de Desarrollo Humano - 1992	% Familias Sin NBI - 1992	Ingreso disponible pc- 1997/98	Consumo pc - 1997/98	Probabilidad de NO ser Pobre - Según ingresos - 1997/98
Clasificador 48				X	X	
Clasificador 49				X		X
Clasificador 50		X		X		
Clasificador 51			X	X		
Clasificador 52					X	X
Clasificador 53		X			X	
Clasificador 54			X		X	
Clasificador 55		X				X
Clasificador 56			X			X
Clasificador 57		X	X			
Clasificador 58	X					
Clasificador 59				X		
Clasificador 60					X	
Clasificador 61						X
Clasificador 62		X				
Clasificador 63			X			

