

LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY

SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE

Víctor J. Imas Ruiz

Verónica Serafini Geoghegan

Claudina Zavattiero

Investigación y monitoreo de la política y programas de protección social,
según sectores sociales específicos, relacionados a los ODS 1 y 2

Impulsado por

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

tierraviva
a los Pueblos Indígenas del Chaco

con el apoyo de

 **Diakonia**
La gente cambia el mundo



LA POLÍTICA DE
PROTECCIÓN SOCIAL
EN EL PARAGUAY

SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

Francisco Dupuis (Av. 5ta) 799 esq. Ayolas
Asunción, Paraguay.
Tel. (021) 200 356
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py

LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE

Autores **Víctor J. Imas Ruiz, Verónica Serafini Geoghegan, Claudina Zavattiero**
Corrección **Carmen Ruíz Díaz**
Diseño **Celeste Prieto**
Edita **Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)**

Esta investigación se realizó en el marco del proyecto «Plataforma Ciudadana por los ODS» ejecutado por el Consorcio Codehupy, Diakonia y Tierraviva, con el apoyo de la Unión Europea.

“La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y el Consorcio y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.”

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.

¿Cómo citar un artículo de esta investigación?

Autores de la investigación (2020). Título: La política de protección social en el Paraguay. Superación de la pobreza y el hambre. (pp. [página de inicio] [página de fin] Asunción: Codehupy

Julio, 2020
Asunción, Paraguay
ISBN
978-99953-70-09-1

ÍNDICE

Siglas y Acrónimos	11
Presentación	13
Introducción	15
Capítulo 1.	
La protección social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el marco conceptual	19
1.1 La protección social	20
1.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible	24
Capítulo 2.	
La protección social en Paraguay: Antecedentes y situación actual	34
2.1 Principales hitos en la construcción de la protección social	35
2.2 Estructura actual de la protección social	46
2.3 Inversión pública social y financiamiento de la protección social	53
Capítulo 3.	
Programas de protección social para la superación de la pobreza y el hambre	59
3.1 Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad Tekoporã	62
3.2 Programa de Apoyo a la Promoción e Inclusión Socioeconómica Tenonderã	64
3.3 Programa de Desarrollo y Apoyo Social a Asentamientos Urbanos Tekoha	65
3.4 Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional	67
3.5 Programa nacional para la disminución del trabajo infantil Abrazo	69
3.6 Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)	70
3.7 Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza	72
3.8 Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP)	74
3.9 Proyecto Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)	76

3.10 Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI)	77
3.11 Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay (PEPAP)	78
3.12 Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO)	79
3.13 Proyecto de modernización de la agricultura familiar	81
Capítulo 4.	
Diagnóstico de la situación nacional en el ODS 1 y 2	82
4.1 ODS 1 «Fin de la pobreza»	85
4.2 ODS 2 «Hambre cero»	92
Capítulo 5.	
Situación por grupos sociales	98
5.1 Pobreza urbana	99
5.2 Pobreza rural	110
5.3 Pobreza indígena	126
5.4 Pobreza en las mujeres	141
5.5 Pobreza infantil y adolescente	154
Capítulo 6.	
Los problemas estructurales de la política de protección social y desafíos	164
Capítulo 7.	
La protección social en tiempos de la pandemia del Coronavirus y propuestas preliminares para la transformación del Estado	190
Conclusiones	203
Referencias bibliográficas	208

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estructura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Tabla 2. Clasificación de indicadores por tipos

Tabla 3. Metas e indicadores del ODS 1

Tabla 4. Metas e indicadores del ODS 2

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Indicadores de inversión social, 2003-2018

Cuadro 2. Evolución del presupuesto ejecutado en Alimentación Escolar por organismos ejecutores, 2014-2018

Cuadro 3. Proporción y distribución de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza^{1-2/}, 2015-2018

Cuadro 4. Proporción de personas en hogares con disponibilidad calórica deficiente según características, 2012

Cuadro 5. Incidencia de la pobreza total y urbana por departamento (%), 2017

Cuadro 6. Incidencia de la pobreza urbana, por características seleccionadas^{1/}, 2015-2018

Cuadro 7. Proporción de personas en hogares con disponibilidad calórica deficiente según características, 2012

Cuadro 8. Prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores a 5 años del área urbana. Elaborados a partir de Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, 2016

Cuadro 9. Incidencia de la pobreza total y rural por departamento (%), 2018

Cuadro 10. Tasa de actividad económica y de ocupación de la población rural en situación de pobreza, 2018

Cuadro 11. Población de 18 años y más de edad ocupada en el sector rural por sexo, según rama ocupacional, 2018

Cuadro 12. Población de 18 años y más de edad ocupada en la agricultura familiar por sexo, según categoría ocupacional, 2018

Cuadro 13. Acceso a protección social de la población ocupada de 15 años y más de edad por sexo y condición de pobreza en el área rural (%), 2018

Cuadro 14. Ingreso laboral mensual en la ocupación principal (guaraníes) de la población ocupada por sexo y condición de pobreza en el área rural, 2018.

Cuadro 15. Condiciones de vida de la población rural por situación de pobreza, 2018.

Cuadro 16. Población indígena por características seleccionadas, 2017.

Cuadro 17. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria en pueblos indígenas por sexo y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 18. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria en pueblos indígena por grupos de edad y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 19. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria extrema en pueblos indígenas por sexo y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 20. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria extrema en pueblos indígenas por grupos de edad y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 21. Población indígena cubierta por niveles mínimos de protección social (%), según sexo y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 22. Población indígena cubierta por programas sociales, según grupos de edad y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 23. Acceso de la población indígena a servicios básicos según área de residencia, 2016-2017

Cuadro 24. Evolución de la pobreza monetaria por sexo y área de residencia (%)^{1/}, 2015-2018

Cuadro 25. Evolución de la pobreza extrema monetaria por sexo y área de residencia (%)^{1/}, 2015-2018

Cuadro 26. Población en situación de pobreza cubierta por niveles mínimos de protección social que garantizan un ingreso (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Cuadro 27. Población en situación de pobreza cubierta por programas sociales (*Tekoporã* y pensión alimentaria) (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Cuadro 28. Población en situación de pobreza con cobertura de energía eléctrica (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Cuadro 29. Población en situación de pobreza con cobertura de agua mejorada (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Cuadro 30. Población en situación de pobreza con cobertura de saneamiento mejorado (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Cuadro 31. Población indígena cubierta por niveles mínimos de protección social (%), según sexo y área de residencia, 2016-2017

Cuadro 32. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza extrema por grupos de edad^{1-2/}, 2015-2018 161

Cuadro 33. Porcentaje y número de personas de 10 a 17 años en situación de pobreza por área de residencia según indicadores de mercado laboral ^{1/}, 2015-2018

Cuadro 34. Porcentaje y número de personas de 5 a 17 años en situación de pobreza por área de residencia según acceso al sistema educativo y sanitario ^{1/}, 2015-2018

Cuadro 35. Porcentaje y número de personas de 0 a 17 años en situación de pobreza por área de residencia según acceso al bienes y servicios públicos ^{1/}, 2015-2018

Cuadro 36. Prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores a 5 años del área urbana. Elaborados a partir de Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, 2016

Cuadro 37. Prevalencia de la emaciación y sobrepeso entre los niños menores a 5 años (%). Elaborados a partir de Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, 2016

Cuadro 38. Indicadores de nutrición en Paraguay

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolución del número de familias beneficiarias del programa *Tekoporã*, Paraguay, 2005 a 2018

Figura 2. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), *Tekoporã*, Paraguay, 2014 a 2018

Figura 3. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), *Tekoha*, Paraguay, 2014 a 2018

Figura 4. Evolución de la cobertura del PANI, Paraguay, 2013 a 2017

Figura 5. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), PANI, Paraguay, 2016 a 2018.

Figura 6. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Pensión a Adultos Mayores, Paraguay, 2014 a 2018

Figura 7. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Programa Desarrollo Rural Sostenible, Paraguay, 2014 a 2018

Figura 8. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor, 2014 a 2018

Figura 9. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Equipamiento para la Producción Agrícola, Paraguay, 2014 a 2017

Figura 10. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Modernización de la Gestión Pública de Apoyo Agropecuario, Paraguay, 2014 a 2018

Figura 11. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza total^{1-2/}, Paraguay, 1997 a 2018

Figura 12. Tasa de actividad económica de la población urbana de 15 años y más de edad^{1/} (%), Paraguay, 2015 a 2018

Figura 13. Tasa de actividad económica de la población urbana de 15 años y más de edad^{1/} según protección social (PS) (%), Paraguay, 2015 a 2018

Figura 14. Cobertura en protección social. Agricultura Familiar, 2018.

Figura 15. Porcentaje de hogares con NBI por área de residencia, según tipo de NBI, Paraguay, 2012.

Figura 16. Distribución porcentual de hogares por área de residencia, según cantidad de NBI, Paraguay 2012.

Figura 17. Desafíos de la política de protección social

Figura 18. Distribución del ingreso por deciles, 2017

Figura 19. Distribución de la tierra en Paraguay, 2008

Figura 20. Evolución de la importación de alimentos procedentes de la Agricultura Familiar, 2013-2017 (Ton)

Figura 21. Importación de alimentos y exportación de soja, 1994-2017

Figura 22. Gasto social como porcentaje del PIB

Figura 23. Gasto social per cápita

Figura 24. Distribución del gasto social por sectores

Figura 25. Comparativo del gasto en salud y educación en porcentaje del PIB

Figura 26. Déficit presupuestario, 2004-2018

Figura 27. Presión tributaria en la región

Figura 28. Evolución del endeudamiento público, 2008-2018

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AC	Administración Central
AFC	Agricultura Familiar Campesina
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
CODENI	Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DIBEN	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
DNCP	Dirección Nacional de Pensiones no Contributivas
DIPLANP	Dirección Nacional de Lucha Contra la Pobreza
EANA	Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
EIGyCV	Encuesta de Ingresos y Gastos y de Condiciones de Vida
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EUT	Encuesta de Uso del Tiempo
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INPRO	Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales
IPS	Instituto de Prevención Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MICS	Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados
MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
MPC	Mesas de Participación Ciudadana
MPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIT	Organización Internacional Del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PEES	Plan Estratégico Económico y Social
PGN	Presupuesto General de la Nación
PLANAL	Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible
PPS	Política de Protección Social
SAS	Secretaría de Acción Social
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENADIS	Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación Laboral
SNNA	Secretaría de la Niñez y Adolescencia
SNJ	Secretaría Nacional de la Juventud
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SPS	Sistema de Protección Social: ¡Vamos!
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos

Uso del lenguaje

Por motivos de agilidad de la lectura se ha optado por el uso de sustantivos y adjetivos genéricos con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español «o/a» para marcar la existencia de ambos sexos, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PRESENTACIÓN

Paraguay es un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas y, como tal, forma parte del acuerdo global por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos desde la Cumbre de Desarrollo Sostenible y acordados en 2015, con una agenda de 17 objetivos para el periodo 2015-2030. Entre estos, el ODS 1 refiere al «Fin de la pobreza» y el ODS 2 al «Hambre cero».

En este marco, la presente investigación forma parte del proyecto denominado «Plataforma Ciudadana por los ODS», financiado por la Comisión Europea y llevado a cabo por Diakonia (Agencia de Cooperación Sueca), en asociación con la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

El proyecto busca contribuir a la mejora en la implementación de políticas y programas que buscan alcanzar el cumplimiento de los ODS 1 y ODS 2, y a la vida de las personas en el Paraguay, mediante la ampliación de los procesos de articulación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, incrementando las capacidades, conocimientos e interrelaciones de las personas beneficiarias de políticas y programas relacionados a los ODS, de organizaciones de la sociedad civil, sector privado e institucionalidad pública sobre seguimiento, control y monitoreo en la implementación de políticas públicas relacionadas a los ODS 1 y 2.

Este documento tiene por objetivo proveer información y plantear propuestas en el marco de una Política de Protección Social (PPS) para el cumplimiento de los ODS 1 y ODS 2, según sectores sociales específicos: indígena, pobres rurales, pobres urbanos, mujer y niñez y adolescencia, de manera a debatir con la sociedad civil organizada y proponer medidas de políticas públicas.

Paraguay ha avanzado en el desarrollo de políticas sociales y, particularmente desde inicios del presente siglo, en políticas públicas de lucha contra la pobreza, llegando, en torno al 2010, a un cambio paradigmático con propuestas como la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, y luego el Plan Nacional de Desarrollo 2030, cuyas visiones trascienden los gobiernos de turno y apuestan a la garantía de derechos con una mirada a largo plazo. Estas iniciativas han ido impulsando la construcción de la PPS, asimilada teóricamente en la planificación actual de un Sistema de Protección Social (SPS).

Se espera que el seguimiento a la PPS aquí presentado, en la perspectiva de la problemática de los sectores indígena, pobres rurales, pobres urbanos, mujeres, y niñez y adolescencia, habiendo tomado en cuenta los antecedentes y el debate conceptual del tema, la institucionalidad, su coordinación, la articulación entre las mismas, la integralidad en el abordaje de los problemas y la complementariedad entre instituciones, planes y programas, sea aprovechado para la planificación y toma de decisiones en políticas públicas que promuevan el desarrollo económico y del capital humano con miras a un desarrollo sostenible.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, el porcentaje de personas en situación de pobreza en América Latina y el Caribe cayó desde 44,5% en 2002 a 29,6% en 2018, logro alcanzado gracias a un periodo de alto crecimiento económico y la expansión e institucionalización de las políticas de protección social. Sin embargo, en la región, la pobreza extrema se incrementó en 2017 y se mantuvo igual en términos relativos en 2018 (CEPAL, 2019), en tanto, la concentración de la riqueza continúa siendo muy alta. De este modo, la reducción de la pobreza se ha instalado en un plano prioritario en el escenario regional y global del desarrollo.

Para el Estado paraguayo, la reducción de la pobreza y el desarrollo social se presentan como desafíos de acción prioritarios, con un vínculo directo con los dos primeros Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial. En el año 2015, la población en situación de pobreza en el Paraguay era del 26,6%, constituyendo el punto de partida para avanzar hacia una sociedad con igualdad de oportunidades y la eliminación de la pobreza extrema al 2030.

El compromiso de erradicar la pobreza y apostar con intensidad al desarrollo, se enfrenta a importantes desafíos: por un lado, la condición indispensable de reducir las desigualdades; y por otro lado, la consolidación de un sistema de protección social que contemple la existencia de riesgos sociales y vulnerabilidades a lo largo de la vida y en las diferentes edades de las personas que sobrepasan la capacidad individual, familiar o comunitaria, para hacer frente a dichas contingencias y cuyos efectos no solamente son inmediatos (quiebres en los ingresos) sino también a mediano y largo plazo (pérdida de capital humano, deterioro físico y de la salud) (Bertranou, 2010).

A situaciones habituales de la vida, como el cuidado de los hijos y la edad avanzada, se suman acontecimientos dramáticos como las enfermedades, los

accidentes, el fallecimiento de la persona que aporta a los ingresos familiares, la pérdida del empleo, la reducción de los ingresos, el aumento de los precios de mercado, entre otros eventos, que hacen necesarios la presencia de mecanismos que garanticen derechos básicos (sociales, económicos y culturales), siendo las instituciones que trascienden lo privado las que, en tales momentos, tienen que velar por asegurar el bienestar de la población (Serafini, 2016).

En este sentido, los bajos niveles de coberturas de las actuales políticas públicas de protección social en conjunción con el estado de desarrollo económico y social del país, resultan en la desatención de los riesgos que experimentan las personas durante las etapas del ciclo de vida, provocando amplios sectores sociales en situación de pobreza, vulnerabilidad, desigualdad y exclusión social. Así, la pobreza, desde la perspectiva de derechos humanos que plantea que todas las personas deben tener aseguradas las condiciones para una vida digna, asume una posición central en este análisis, al vulnerar la dignidad humana.

Ante esta realidad, el estudio pone la mirada sobre el Estado paraguayo que, por Constitución (1992) y compromisos internacionales asumidos como la Agenda 2030, está obligado a implementar políticas, planes y programas que garanticen el derecho a la protección social, de manera a proveer el ingreso y las condiciones de vida digna para la población.

En este contexto, la meta 1.3 del ODS 1, propone implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, logrando para 2030, amplia cobertura de los pobres y los vulnerables. La protección social también acelerará el logro de la meta 1.2, que consiste en reducir, al menos a la mitad, la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.

Vinculada con la protección social, la meta 1.4 propone para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vul-

nerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación. Además, teniendo en cuenta la relación entre pobreza y riesgo, la meta 1.5 propone el fortalecimiento de resiliencia de los pobres y vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad frente a choques climáticos y desastres económicos, sociales y ambientales.

En torno al año 2000, el aumento de los niveles de pobreza y desigualdad social dieron origen a los programas no contributivos tendientes a proveer a la población en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad de un piso mínimo de protección social.

Desde 2005 se cuenta con programas focalizados en la población de menores ingresos y en diversos grupos poblaciones, cuyas coberturas han venido aumentando paulatinamente, y desde 2008, con una concepción de políticas públicas basadas en el paradigma de los derechos humanos, se dispuso, como medidas estatales, el incremento del número y cobertura de los programas de protección social a través de políticas como *Tekoporã*, Abrazo, Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), kits de útiles escolares, becas estudiantiles, pensión alimentaria para adultos mayores, tarifa social de ANDE, y la universalización del acceso a salud y a la educación.

Los programas sociales han logrado avances en los últimos años, sin cubrir aún el déficit en el acceso a los servicios sociales básicos, en gran medida, debido a las debilidades en la coordinación, articulación e integralidad de estos programas en torno a un sistema de protección social. Situación que se espera sea revertida con la implementación del Sistema «Vamos», alineado al Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay 2030, en fase de actualización, y a los ODS.

Las decisiones tomadas en políticas públicas se tradujeron en un aumento paulatino de la inversión social. Si bien, el gasto social ha sido redistributivo en servicios sanitarios y sociales, fue insuficiente, considerando el nivel de desarrollo del país, sin haber logrado la reducción necesaria de la pobreza debido a la baja intensidad protectora del Estado.

A pesar de los requerimientos, la baja presión fiscal del país no se concide con la necesidad de recursos para ampliar la inversión social y proveer acceso universal a los servicios públicos y bienes de calidad requeridos para cubrir los regímenes básicos de bienestar, limitado, además, por la informalidad de la economía, la corrupción y la falta de una mayor democratización en el acceso a los recursos.

El documento se estructura en siete capítulos principales. El primero esboza el marco conceptual de la protección social y de los ODS, exponiendo el marco normativo nacional de garantía de derechos humanos. El segundo capítulo realiza un recorrido por los principales hitos históricos de la protección social en el Paraguay y la configuración actual, para luego abordar el tercer capítulo, con una descripción general de los programas de protección social para la superación de la pobreza y el hambre.

Desde esa perspectiva, el cuarto capítulo presenta el diagnóstico de la situación a nivel nacional en los ODS 1 y ODS 2, en tanto, el capítulo cinco pone en evidencia la situación de determinados grupos sociales en los ODS estudiados. Todo ello da lugar al sexto capítulo que delinea los problemas estructurales y los desafíos actuales que de ellos se desprenden para la política pública de protección social. Antes de la edición del documento se decidió incluir un análisis preliminar sobre la protección social, situado en los inicios de la pandemia del Coronavirus, planteando algunas propuestas para avanzar en la transformación del Estado. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio derivadas del análisis precedente.

Capítulo 1

La protección social

y los Objetivos de

Desarrollo Sostenible:

el marco conceptual

1.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los orígenes de la protección social se remontan a finales del siglo XIX, cuando los resultados de las revoluciones industriales dejaron grandes contingentes de trabajadores en situación de precarización laboral. La expansión de esta política, se produjo luego de la Segunda Guerra Mundial de la mano de las coberturas de seguridad social a los trabajadores.

La adscripción al trabajo formal como mecanismo principal de acceso, fue criticado por los sectores que quedaron excluidos, como, por ejemplo, los trabajadores informales y las mujeres que, por la división sexual del trabajo, se dedican de manera exclusiva al trabajo doméstico no remunerado al interior de sus hogares o deben conciliar el mismo con trabajo remunerado en ocupaciones de tiempo parcial o flexible. Este modelo fue insuficiente, particularmente en América Latina, debido a que se encontraba focalizado en el trabajo formal y en relación de dependencia, mientras que gran parte de la población ocupada, trabaja de manera informal y por cuenta propia (Martínez-Franzoni, 2005).

Así surge el enfoque del manejo social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2003), consistente en proveer seguridad de ingresos frente a eventuales caídas y al apoyo que requieren las personas, hogares y comunidades que se encuentran en situación de pobreza para la moderación o reparación de daños que les generan vulnerabilidad.

Actualmente se parte del supuesto de que todas las personas a lo largo de su vida presentan riesgos, vulnerabilidades y condiciones particulares que pueden generar situaciones inmanejables y derivar en una reducción de su bienestar. Así, la protección social es vista como un derecho humano, independientemente de las condiciones laborales, económicas, del sexo o de la edad (Huenchuan, 2004).

De este modo, la protección social ha evolucionado a escala mundial, partiendo del primer modelo centrado en el trabajo formal (seguro social obligatorio propuesto por Bismark en 1883), pasando por su consolidación en Europa en la primera mitad del siglo XX (sistema de seguridad social, planes sociales avanzados en beneficio de los trabajadores propuesto por Beveridge en 1942), a otro de acción protectora al conjunto de la ciudadanía en el marco de los Estados de bienestar. Lo expuesto ha cobrado mayor fuerza en los años 90, como consecuencia de los ajustes estructurales y de las políticas neoliberales y, en la actualidad, está sustentado en el derecho universal e integral (Cecchini y Martínez, 2011).

Según Cecchini et al. (2014), «la protección social ha surgido en años recientes como un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos» (p. 9).

Organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Unión Europea, proponen conceptos similares, pero con algunos matices. La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como:

«un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población» (Naciones Unidas, 2000, p. 3 citado en Cecchini y Martínez, 2011).

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la protección social o seguridad social, es un derecho humano definido como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. Abarca los beneficios familiares y por niño, las prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones a la vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección a la salud (OIT, 2017).

En tanto, para la Unión Europea (2010) la protección social es:

«Un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas mediante la seguridad social, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; mediante la asistencia social, ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y mediante esfuerzos de inclusión, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social» (p. 1).

Como se ha visto, los objetivos de la protección social se vinculan con la visión que se tiene sobre el rol del Estado, el funcionamiento de los mercados y la posibilidad que los individuos y hogares tienen de tomar decisiones racionales en circunstancias de restricciones severas. En general, tienen como factor común garantizar la mitigación de los riesgos económicos y sociales que enfrenta una persona o familia a lo largo de su ciclo de vida, considerando al menos dos componentes esenciales: la seguridad social a través de la protección social contributiva trata de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos, y otro, tradicionalmente conocido como asistencia social a través de la protección social no contributiva financiada con impuestos (que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas) trata de dar apoyo a las personas y comunidades que se encuentran en situación de pobreza (Guerrero, 2006; Holzmann y Jorgensen, 2003; OIT, 2017). Y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

En síntesis, la protección social refiere a una variedad de políticas, planes, programas, proyectos, acciones, esencialmente públicas, en diversos ámbitos de la sociedad (mercado laboral, ingresos, alimentación, salud, educación, seguridad social, cuidados, entre otros), para promover el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), garantizando niveles mínimos de vida para toda la población y con especial atención a los más vulnerables.

Este enfoque «*permite identificar la vulneración de derechos —que deja a determinados grupos sociales excluidos de ciertos mínimos de bienestar— y hacer exigibles acciones públicas para el avance progresivo en el cumplimiento de los mismos*» (Abramo et al., 2019, p. 17). Un aspecto central aquí, es el fundamento de la protección social desde la perspectiva de la titularidad de los derechos antes que de la regalía.

Tiene como marco de orientación al derecho internacional, constituido por diversos tratados internacionales y principalmente por los derechos humanos (Abramovich, 2006; CEPAL, 2006). En este contexto, la protección social es vista como un derecho humano, es decir, son inherentes a la calidad de ser humano, iguales para todos y universales (Hunt, 2009), por lo que toda persona ha de tener la posibilidad de gozarlos, sin ninguna distinción (Huenchuan, 2004), independientemente de las condiciones laborales, económicas, del sexo o de la edad, establecida en:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 22 (1948),
- Convenio núm. 102 sobre seguridad social, OIT (1952),
- Convenio núm. 118 relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de Seguridad Social (1962),
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),
- Protocolo de San Salvador (1988),
- Convenciones: CEDAW-Mujer (1979), Derechos del niño (1989), Migrantes (1990), Personas con discapacidad (2006).

1.2 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En el marco de la garantía de los derechos, Paraguay adhirió el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el que se compromete a reducir la pobreza en cualquiera de sus formas y específicamente, en erradicar la pobreza extrema.

Los ODS representan la segunda generación de objetivos globales. La primera estaba conformada por los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) firmados por 189 Estados en la Cumbre del Milenio, con vigencia entre 2000 y 2015. En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos Paraguay, se reunieron en la denominada Cumbre del Desarrollo Sostenible, consciente de la necesidad de fomentar y coordinar iniciativas y estrategias en favor del desarrollo sostenible de los países.

En esta Cumbre, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento «*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*» cuyo propósito es proponer un plan de acción a seguir por los países del mundo. Es un plan centrado en las personas y el planeta para alcanzar los 17 objetivos de desarrollo trazados al 2030 y cuya consigna es «no dejar a nadie atrás».

La Agenda 2030 se basa en cinco dimensiones fundamentales: personas, planeta (medioambiente), prosperidad, cultura de paz y alianzas (participación colectiva).¹ En el centro se encuentran la inclusión social (derechos sociales), el crecimiento económico (derechos económicos) y la protección medioambiental (derechos ambientales), pero para que el concepto de desarrollo sostenible adquiriera un significado más profundo, se suman dos componentes esenciales: la participación colectiva y la paz (Tabla 1).

¹ Se conoce como las «5 P» por sus siglas en inglés «*people, planet, prosperity, peace and partnerships*».

A pesar de no ser jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos impulsen políticas, programas y proyectos de desarrollo sostenible y establezcan marcos nacionales para su logro.

Tabla 1. Estructura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Pilares	ODS	Dimensiones del Desarrollo
Personas	ODS 1 «Fin de la pobreza» Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.	Social
	ODS 2 «Hambre cero» Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	Social
	ODS 3 «Salud y bienestar» Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.	Social
	ODS 4 «Educación de calidad» Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.	Social
	ODS 5 «Igualdad de Género» Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	Social
Planeta	ODS 6 «Agua limpia y saneamiento» Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.	Social
	ODS 12 «Producción y consumo responsables» Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	Ambiental

Planeta	<p>ODS 13 «Acción por el clima» Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.</p>	Ambiental
	<p>ODS 14 «Vida submarina» Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.</p>	Ambiental
	<p>ODS 15 «Vida de ecosistemas terrestres» Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.</p>	Ambiental
Prosperidad	<p>ODS 7 «Energía asequible y no contaminante» Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.</p>	Ambiental
	<p>ODS 8 «Trabajo decente y crecimiento económico» Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.</p>	Económico
	<p>ODS 9 «Industria, innovación e infraestructura» Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.</p>	Económico
	<p>ODS 10 «Reducción de las desigualdades» Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.</p>	Económico
	<p>ODS 11 «Ciudades y comunidades sostenibles» Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.</p>	Ambiental

Paz	ODS 16 «Paz, justicia e instituciones sólidas» Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.	Social
Alianzas	ODS 17 «Alianzas para lograr los Objetivos» Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	Social

Fuente: elaboración propia a partir de *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asamblea General de las Naciones Unidas.

Con el fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de los 17 objetivos y las 169 metas, se crearon 232 indicadores, según la última revisión del 26 de septiembre de 2019 del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés). Los indicadores han sido clasificados por tipos (Tabla 2).

Tabla 2. Clasificación de indicadores por tipos

Tipo	Descripción
Global (GLO)	Se cuenta con datos para la construcción del indicador propuesto para el seguimiento del objetivo.
Alternativo (ALT)	No se cuenta con datos precisos para la construcción del indicador propuesto, pero sí para la construcción de algún indicador alternativo que permita el seguimiento de avances.
Complementario (CO)	Se cuenta con información complementaria para la construcción de más indicadores relacionados, a parte del propuesto.

Fuente: elaboración propia a partir de *Tipos de indicadores*. Dirección General de Estadística Encuestas y Censos.

Para lograr el ODS 1 se establecieron 7 metas y 12 indicadores (Tabla 3), de ellos, en Paraguay se calculan 5 indicadores (1.1.1 GLO, 1.2.1 GLO, 1.2.1 CO, 1.3.1 GLO, 1.3.1 CO).

Tabla 3. Metas e indicadores del ODS 1

Meta	Indicador
1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).	1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural).
1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad. 1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.
1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1 Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, y los pobres y los grupos vulnerables.
1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.	1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos. 1.4.2 Proporción del total de la población adulta, por sexo y por tipo de tenencia, con derechos seguros de tenencia de la tierra, que posee documentación reconocida legalmente al respecto y que percibe esos derechos como seguros.

1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

1.5.1 Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas.

1.5.2 Pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el Producto Interior Bruto (PIB) mundial.

1.5.3 Número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.

1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

1.a.1 Proporción de recursos asignados por el gobierno directamente a programas de reducción de la pobreza.

1.a.2 Proporción del gasto público total en servicios esenciales (educación, salud y protección social).

1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres, que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

1.b.1 Proporción del gasto público periódico y de capital destinado a sectores que benefician de forma desproporcionada a las mujeres, los pobres y los grupos vulnerables.

Fuente: elaboración propia a partir del *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

Para lograr el ODS 2 se establecieron 8 metas y 13 indicadores (Tabla 4), de ellos en Paraguay se calculan 10 indicadores (2.1.1 ALT, 2.2.1 GLO, 2.2.1 CO, 2.2.2 (-2) GLO, 2.2.2 (+2) GLO, 2.2.2 (-2) CO1, 2.2.2 (+2) CO2, 2.5.2 GLO, 2.5.2 CO, 2.a.1 GLO.).

Tabla 4. Metas e indicadores del ODS 2

Meta	Indicador
<p>2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.</p>	<p>2.1.1 Prevalencia de la subalimentación.</p> <hr/> <p>2.1.2 Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre la población, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria.</p>
<p>2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes, y las personas de edad.</p>	<p>2.2.1 Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud [OMS]) entre los niños menores de 5 años.</p> <hr/> <p>2.2.2 Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica > +2 o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso).</p>
<p>2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas, mediante un acceso seguro e equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades, para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.</p>	<p>2.3.1 Volumen de producción por unidad de trabajo desglosado por tamaño y tipo de explotación (agropecuaria/ganadera/forestal).</p> <hr/> <p>2.3.2 Media de ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, desglosada por sexo y condición indígena.</p>

2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

2.4.1 Proporción de la superficie agrícola en que se practica una agricultura productiva y sostenible.

2.5 De aquí a 2030, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas, mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente.

2.5.1 Número de recursos genéticos vegetales y animales para la alimentación y la agricultura preservados en instalaciones de conservación a medio y largo plazo.

2.5.2 Proporción de razas y variedades locales consideradas en riesgo de extinción, sin riesgo o con un nivel de riesgo desconocido.

2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados.

2.a.1 Índice de orientación agrícola para el gasto público.

2.a.2 Total de corrientes oficiales de recursos (asistencia oficial para el desarrollo más otras corrientes oficiales) destinados al sector agrícola.

2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

2.b.1 Subsidios a la exportación de productos agropecuarios.

2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados, y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

2.c.1 Indicador de anomalías en los precios de los alimentos.

Fuente: elaboración propia a partir del *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

En el Paraguay, la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, fue creada por Decreto del Poder Ejecutivo N.º 5887/2016, con el fin de asegurar la implementación y el seguimiento de los ODS a nivel nacional en el marco de los compromisos asumidos.² Cuenta con tres grupos de trabajo responsables de la coordinación de la implementación de los ejes económico, social y ambiental de la Agenda 2030:

- El eje social, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), abarca ocho ODS: ODS 1 «Fin de la pobreza»; ODS 2 «Hambre cero»; ODS 3 «Salud y bienestar»; ODS 4 «Educación de calidad»; ODS 5 «Igualdad de Género» —cuyo ente rector es el Ministerio de la Mujer—; el ODS 6 «Agua limpia y saneamiento»; el ODS 16 «Paz, justicia e instituciones sólidas»; y el ODS 17 «Alianzas para lograr los Objetivos».

² Está integrada por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), uno del Ministerio de Hacienda (MH), uno de la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social (STP) y uno del Gabinete Social de la Presidencia de la República. La Coordinación General está a cargo del MRE, además de otras instituciones públicas, sector privado y sociedad civil.

http://comisionods.mre.gov.py/themes/ods-py/assets/docs/DECRETO5887_ODS.pdf

- El eje económico liderado por el Ministerio de Hacienda (MH), toma los ODS 8 «Trabajo decente y crecimiento económico»; 9 «Industria, innovación e infraestructura»; y 10 «Reducción de las desigualdades».
- El eje ambiental es liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), e incluye el ODS 7 «Energía asequible y no contaminante»; ODS 11 «Ciudades y comunidades sostenibles»; ODS 12 «Producción y consumo responsables»; ODS 13 «Acción por el clima»; ODS 14 «Vida submarina»; y el ODS 15 «Vida de ecosistemas terrestres».

Además, también se cuenta con otros aliados estratégicos de la Comisión que colaboran con el logro de los ODS, como las instituciones gubernamentales, gobiernos locales, otros poderes, organizaciones internacionales, sociedad civil y sector privado.

Capítulo 2

La protección social

en Paraguay:

Antecedentes y situación actual

Este capítulo describe la configuración de la protección social en el Paraguay. Para ello, primeramente se realiza un repaso cronológico de su evolución según diferentes etapas por las que ha atravesado desde su inicio, en 1909 hasta la actualidad, con un recorrido del diseño de políticas y anclaje institucional, incluyendo ciertas normas legislativas en las que está basada. Se finaliza con los mecanismos de financiamiento y la inversión pública social en el país.

2.1 PRINCIPALES HITOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Desde el inicio del periodo independiente en 1811 hasta comienzos del siglo XXI, el Paraguay careció de la capacidad para generar políticas de Estado en el ámbito social y proveer bienes públicos destinados a mejorar la competitividad económica de la industria y la agricultura (Setrini, 2011), y la calidad de vida de la población.

Por lo que expone Rivarola (2018), esta realidad no era sino la continuación de un régimen vigente desde tiempos de la colonia, época en la que el sistema fiscal no tenía por fin crear servicios públicos —por completo inexistentes en la región— sino centrarse en la defensa de la integridad del imperio español a través de gastos orientados a recursos para la guerra.

Durante la dictadura de José Gaspar Rodríguez de Francia y el gobierno de los López (1842-1870), el Estado patrimonialista pasó de un proceso de atesoramiento de la riqueza a una política de inversión pública. Se destaca el desarrollo de la educación pública con la creación de unas 400 escuelas primarias para varones hasta 1857 y otras de artes y oficios e institutos de enseñanza superior. Un aspecto no menos importante, fue la posibilidad de acceso a la tierra como recurso productivo (mayormente nacionalizada) por parte de la población que quisiera trabajar en ella, mediante el pago al Estado de un tributo mínimo.

García (2002) afirma que las dos guerras internacionales imperialistas (Guerra de la Triple Alianza 1865-1870 y Guerra del Chaco 1932-1935), el Estado liberal (1870-1930) y una larga época de dictaduras militares entre 1940 y 1989, demoraron el inicio de intervenciones estatales en protección social, las cuales comenzaron en las primeras décadas del siglo XX, a partir de asistencias puntuales, aisladas y de baja cobertura con relación a las demandas acumuladas y reprimidas, y como una forma de contención a las reacciones sociales, agrega Setrini (2011).

Las políticas sociales se limitaban casi exclusivamente a proveer servicios básicos de educación y salud³ como parte de las responsabilidades indelegables del Estado, sin ningún tipo de política oficial dirigida a proteger a la población de los riesgos vinculados con la pobreza (García, 2008).

Las primeras intervenciones en protección social se dieron en el ámbito de la seguridad social (contributiva). Si bien coincide en periodo y modelo con la creación de la seguridad social en los países desarrollados, en los cuales el acceso a la protección se da a través de la incorporación de las personas al mercado de trabajo formal (Bismarck, 1889, Beveridge, 1942), el origen de la misma en el Paraguay no se vincula con el proceso de expansión económica impulsada por la industrialización, como ocurrió en la mayoría de los países.

La Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909, creó el fondo de jubilaciones y pensiones que más adelante se convertiría en la

³ De la salud pública se hicieron cargo inicialmente las Comisiones de Damas benéficas, y en 1921 existían apenas tres centros hospitalarios en el país: el de Clínicas en Asunción, el destinado a sífilíticos en San Pedro y un Policlínico en Villarrica. Los servicios de salud apenas alcanzaban a la población rural: de los 150 médicos existentes hacia 1930, únicamente unos 20 atendían fuera de la capital (Elliot, 1931; André, 1926; González, 1931; Archivos del liberalismo, 1987 citado en Rivarola, 2018).

actual Caja Fiscal,⁴ para proveer protección contra los riesgos de la vejez, invalidez y muerte (pensión de sobrevivencia) a los trabajadores del sector público (Navarro y Ortiz, 2014). Las regulaciones laborales fueron mínimas hasta 1930: aseguraban jornada de 8 horas y descanso dominical a obreros ferroviarios, tranviarios, telefónicos y de la usina de electricidad, las cuales fueron mejorando a partir de constantes luchas obreras. Sin embargo, las condiciones laborales de peones de obrajes, yerbales y estancias, mantuvieron las características abyectas de los siglos anteriores (Rivarola, 2018).

La década posterior a la Guerra del Chaco, el fin de la etapa liberal en 1936, y una nueva Constitución en 1940, dieron paso al periodo «nacional revolucionario» signado por el intervencionismo estatal como nuevo orden jurídico, el cual reconoció explícitamente la existencia de desigualdades entre las personas (trabajadores, campesinos, mujeres), otorgando al Estado funciones reguladoras en lo social y económico (Rivarola, 2018).

A la par de los países europeos que impulsaron el Estado de Bienestar con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y luego de tres décadas de la creación del fondo de pensiones en el sector público, en 1943 se creó el Instituto de Previsión Social (IPS),⁵ sustentado en los principios filosóficos y sociales de la solidaridad y universalidad. Este ente autárquico, que ejerce la misma función que la Caja Fiscal, pero en el sector privado, incorpora además la cobertura de salud para determinados colectivos de trabajadores formales dependientes y sus familiares. En ese año también se fijaron salarios mínimos, prohibiéndose el pago en especie.

⁴ Fondo de pensiones con autarquía administrativa. La Caja Fiscal es en realidad una dependencia pública que no maneja fondos en forma directa ni indirecta. La Dirección actúa como administradora de las bases de datos y pagadora de beneficios en base a recursos presupuestarios (García, 2008).

⁵ Entidad descentralizada de la Administración Pública del Estado, autónoma y autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio cuyas autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo.

Durante el resto del siglo XX se crearon las instituciones centrales de carácter social como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (1936), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) (1943), el Ministerio de Justicia y Trabajo (1948), la Secretaría Técnica de Planificación (STP) (1962), el Instituto Nacional del Indígena (INDI) (1975) y la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) (1989).

En el tercio de siglo de dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) se fortaleció el Estado patrimonial con sus prácticas clientelistas, desestructurando la sociedad civil (principalmente sindicatos, movimiento estudiantil y campesino) y obstaculizando la conformación de un sector privado fuerte, con apego a la ley y con vocación productiva. La década del 70 contó con un importante crecimiento del PIB (con tasas cercanas al 10% anual) generado con la construcción de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá que, sin embargo, no fue destinado a la industrialización ni generaron mejorías en la inversión social del Estado (entre 1972 y 1980 el 13,5% del gasto total, en promedio, se invertía en educación y otro 3,4% en salud) (Rivarola, 2018).

Así, una de las herencias del régimen político de la dictadura fue la enorme deuda social que dejó en todos los ámbitos, la debilidad y partidización institucional y el casi nulo rol del Estado en la garantía de los derechos de la ciudadanía. La primera década posterior al cambio político de 1989 producido por el derrocamiento de Stroessner, dio inicio a la transición democrática y a un lento proceso de configuración del Estado de derecho.

La promulgación de la Constitución de la República del Paraguay de 1992 configura un Estado social de derecho (artículo 1), precepto que sienta las bases para la garantía de derechos humanos fundamentales que obligan al Estado paraguayo a velar por su adecuado cumplimiento. Además, dio lugar a nuevas leyes nacionales, la creación o reforma y adecuación de instituciones con competencias específicas en el área social, el impulso a las políticas sociales y la adscripción del país a tratados y convenios internacionales que

reafirman el propósito de respetar, proteger, satisfacer, no discriminar y preservar niveles mínimos de disfrute de derechos.⁶

La Constitución de 1992 incluye el reconocimiento de la dignidad humana (preámbulo), así como la garantía de la promoción del bienestar social a través de derechos cívicos, sociales, económicos y culturales. Estatuye varios artículos que establecen el acceso universal a la salud (art. 68), a la educación (art. 73), al trabajo y la seguridad social (art. 95), a la vivienda (art. 100) y al desarrollo social (art. 176).

El artículo 4 de la Constitución manifiesta que «*Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica...*» (p. 1). Igualmente, en el artículo 6 define que la calidad de vida:

«Será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes» (p. 1).

Otros artículos buscan proteger de manera específica a determinados grupos como la niñez, la juventud, las personas mayores, las personas con discapacidad, indígenas y las personas trabajadoras en relación de dependencia y sus familias a través de la seguridad social y el trabajo de las mujeres (art. 54 a 58, 63, 89, 95 y 103). El artículo 46 además establece la igualdad entre las personas y la discriminación positiva, al estipular que las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas, no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

⁶ Aunque en términos del derecho a la tierra fue un retroceso, ya que el mismo fue omitido en esta Constitución.

A partir de este hito histórico, es posible diferenciar tres etapas más recientes de la protección social en cuanto a su accionar mediante planes y programas e institucionalidad:

- 1. Inicio de la era democrática hasta principios del 2000**, cuando la protección social presentaba medidas de tipo paliativa o compensatoria a los problemas del modelo económico capitalista. La reforma de la política educativa constituye el arranque de los cambios en las políticas sociales de carácter universal. En 1992 la Constitución establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica y la ampliación de los años de escolaridad de 6 a 9 años (artículo 76). En 1998 se aprueba la Ley N.º 1.264 General de Educación, que constituye el marco legal regulador de las políticas sobre educación, y en 2010 la Ley N.º 4.088 extiende la gratuidad y obligatoriedad a la Educación Inicial y Media en la educación pública.

En 1992 se creó la Secretaría de la Mujer, en 1995 se creó por Decreto N.º 9.235 la Secretaría de Acción Social (SAS) en cuya instancia recaen los principales programas de asistencia social del país. En 2001 fue creada la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) a partir de la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1680/2001) y a instancias de la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada en 1990 (Ley N.º 57/1990).

En 1996, la SAS coordinó el Plan Estratégico de Desarrollo Social. En 2001 se diseña la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social (ENREPD), que luego se reconfigura en 2006 en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP, Decreto N.º 8.152/2006). Esta estrategia permitió una aproximación conceptual sobre el alcance del Sistema de Protección Social en el ámbito de la política pública centrado en los riesgos de las familias en situación de pobreza (SAS, 2017). El documento de referencia indica ejes de intervención en tres dimensiones de la pobreza: la vulnerabilidad social, la exclusión social y la exclusión económica, lo que

permitió incorporar metodologías de intervención con enfoque de derechos humanos en la gestión de los programas sociales (SAS, 2017).

2. El quinquenio de mayor pobreza (2002 a 2007), el incesante aumento de los niveles de pobreza y desigualdad social frente a la concentración de la riqueza, la agudización del modelo económico, las crisis económicas y las presiones sociales centradas en la lucha por mejorar las condiciones de vida e inclusión social, dan lugar a avances en el diseño de políticas públicas de protección social a partir de la creación de programas sociales (mayormente de carácter no contributivo, como los programas de transferencia de ingresos destinados a grupos socialmente vulnerables) y la expansión de la cobertura de los servicios de salud y educación. Las políticas sociales fueron posibles gracias a la implementación de reformas tributarias desde 2004.⁷

Los programas de asistencia social, consistentes en diversos mecanismos dirigidos al segmento económicamente más débil de la sociedad, se inician en 2005 con la implementación de varias iniciativas que buscan responder y adecuarse a la Declaración del Milenio (2000-2015). Estos programas, intentando atenuar las bajas condiciones de vida de dicha población, se dirigen principalmente hacia grupos poblacionales en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad no cubiertas por la seguridad social. Los principales programas de transferencias monetarias son: *Tekoporã* (palabra en guaraní que significa «vivir bien»), y *Abrazo*, de prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura.

⁷ Ley N.º 2.421/2004 de Reordenamiento administrativo y readecuación fiscal, los mayores recursos por royalties y compensaciones de Itaipú logrados en el 2011, el Impuesto a la Renta Personal (Ley N.º 4.673/2012 y Decreto N.º 9.371/2012) permitieron ampliar la base de contribuyentes y generar mayores recursos al fisco.

Otros programas del ámbito de la protección social, como el de alimentación escolar y la tarifa social de la ANDE, son diseñados y se inicia su implementación, aunque permanecen con baja cobertura durante bastante tiempo.

En 2003 se creó por Decreto N.º 401 el Gabinete Social, como un organismo del Poder Ejecutivo con facultad y capacidad para promover y dirigir los programas y las políticas públicas del gobierno nacional en el área social. En este periodo y parte del siguiente, funcionaron dos importantes instancias: la Dirección Nacional de Lucha Contra la Pobreza (DIPLANP 2004-2014) y la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda (2009-2014).

3. Progresos de la última década (2008 a 2018), con una concepción un tanto menos asistencialista en la que las políticas incluyen el paradigma de los derechos humanos, se dispuso como medidas estatales el incremento del número y cobertura de los programas de protección social. Los programas citados precedentemente fueron ampliados y se creó la pensión alimentaria para personas mayores en situación de pobreza. La primera política de salud fue implementada a partir de 2008, denominada «Políticas públicas en calidad de vida y salud con equidad (2008-2015)», dentro de ese marco, el MSPBS es responsable de la Atención Primaria de la Salud, mediante las Unidades de Salud Familiar en las comunidades vulnerables. La cobertura de la educación media muestra avances junto con otras intervenciones como el boleto estudiantil y el acceso a canastas de libros y útiles.

En 2008 el país produjo dos documentos globales de desarrollo: el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013 y la Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010-2020, que enmarcaron la gestión del gobierno en el periodo 2008-2013 poniendo mayor énfasis en los objetivos sociales con base en 2 ejes estratégicos: calidad de vida para todos y todas e inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad.

Se identifica allí la primera iniciativa de diseño de un sistema de protección social denominado «*Sãso Pyahu*» (expresión guaraní que significa

«romper cadenas nuevamente» o «nueva independencia») (2011-2012), el cual consistía en un modelo de gestión que buscaba integrar las políticas sociales de las diferentes entidades públicas y de protección social focalizadas en pobreza extrema, utilizando como puerta de entrada los programas de transferencia como *Tekoporã* y *Abrazo*. Para ello, definió 11 programas denominados «emblemáticos», los cuales contaban con blindaje presupuestario.⁸ Dicha propuesta no pudo ser llevada adelante debido a vaivenes políticos que modificaron el rumbo institucional del país en 2012 (Rojas, 2019).

En 2009 se aprobó la Ley N.º 3.728 de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza que comenzó a implementarse en 2010, a través del Ministerio de Hacienda. La misma es de carácter no contributivo y focalizado y actúa como medida paliativa a la baja cobertura de la seguridad social y al creciente volumen de esta población, parte de la cual se encuentra en situación de pobreza.

En 2011, a través del Decreto N.º 6.179, la Secretaría Técnica de Planificación fue designada como responsable de la promoción, divulgación y coordinación del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL), con el apoyo de los gobiernos locales. El Plan propone como meta que, en el año 2025, todas las personas que viven en el Paraguay tengan en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, conforme a sus preferencias y pautas culturales, a fin de llevar una vida activa y sana.

En 2012, la Ley N.º 4.698 otorga garantía nutricional a la primera infancia y, posteriormente, se amplía como Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI). En 2014, se promulga la Ley N.º 5.210/14 de Alimentación Escolar y

⁸ Dichos programas eran: Identificación, Tekoporã, Abrazo, Unidades de salud de la familia, Seguridad alimentaria, Ñamba'apo, Alfabetización de jóvenes y adultos, Mejorando las condiciones de habitabilidad, Abastecimiento de agua y saneamiento, Territorio, participación y desarrollo: pueblos indígenas aseguran su territorio, y Reforma agraria.

Control sanitario, que creó el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), para atender el derecho a la alimentación de todos los estudiantes durante su permanencia en las instituciones escolares. En 2015, se amplió la licencia por maternidad para trabajadoras formales por medio de la Ley N.º 5.508/15 de promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna.

En el ámbito contributivo de la seguridad social, si bien no se han dado cambios estructurales, se ha permitido el ingreso de contingentes sectoriales anteriormente excluidos como estibadores de puertos (Ley N.º 3.193/2007), funcionarios de la Fiscalía General del Estado (Ley N.º 3.515/2008), artistas y cultores del arte independiente (Ley N.º 4.199/2010), docentes privados (Ley N.º 4.370/2011), trabajadores independientes (Ley N.º 4.933/2013) y personal doméstico (Ley N.º 5.407/2015).

Durante el periodo gubernamental 2013-2018, se implementó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 (Decreto N.º 2.794/2014), el cual se erige como el instrumento rector de la acción gubernamental, de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. Su estructura está basada en tres ejes: reducción de la pobreza y desarrollo social; crecimiento económico inclusivo; inserción del Paraguay en el mundo. En los primeros dos ejes se hace referencia a la protección social; sin embargo, es en el segundo eje en el que se incluye de manera explícita solo a la seguridad social.

Las aristas de la protección social del PND se materializaron mediante el Programa Nacional de Reducción de Pobreza «Sembrando Oportunidades» dirigido a reducir la pobreza a partir de la inclusión productiva para aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales.

En este periodo algunas instituciones públicas que impulsan políticas sectoriales elevaron su jerarquía, fortaleciéndose normativamente y sentando mejores bases para la regulación e implementación de acciones. Entre ellas

cabe citar: la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) creada por Ley N.º 3.909/2010 (ex Consejo Nacional de la Vivienda, CONAVI, Ley N.º 118/1990), la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) creada por Ley N.º 4.720/2012 (ex Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales INPRO, Ley N.º 780/1979, dependiente del Ministerio de Educación y Culto), el Ministerio de la Mujer (Ley N.º 4.675/2012, ex Secretaría de la Mujer), el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social como transformación del Viceministerio del Trabajo por Ley N.º 5.115/2013 y el Viceministerio de la Juventud, entonces dependiente del MEC, se independizó al crearse la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) por Decreto N.º 262/2013. En 2013 se amplía la conformación y competencias del Gabinete Social.

Otros cambios institucionales relevantes, se dieron con la asunción del nuevo gobierno en 2018, entre ellos: la SAS es elevada a rango de Ministerio de Desarrollo Social (MDS, Ley N.º 6.137/2018), la SNNA pasó a ser Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA, Ley N.º 6.174/2018), al igual que la Secretaría del Ambiente (SEAM) que pasó a denominarse Ministerio del Ambiente y de Desarrollo Sostenible (Ley N.º 6.123/2018), y la SENAVITAT que pasó a ser Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (Ley N.º 6.152/2018).

A fines de 2017 se propuso una nueva iniciativa de diseño de un sistema de protección social impulsada por el Gabinete Social y retomada por el gobierno entrante en 2018. El nuevo «Sistema de Protección Social: ¡Vamos!» (SPS), en proceso de planificación, apunta a ser una política pública que coordinará y articulará estrategias de intervención entre instituciones del sector público, permitiendo a la ciudadanía el acceso a prestaciones sociales con enfoque integral, de derechos y de ciclo de vida, con especial énfasis en niños, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y personas en situación de vulnerabilidad.

Las iniciativas de articulación planteadas, abordan temáticas que contribuyen al cumplimiento de los ODS 1 Pobreza; 3 Salud y Bienestar; 4 Educación; y 8 Trabajo decente y crecimiento económico. De esta forma, el SPS se alinea a la Meta 1.3 del ODS 1.

Los mencionados preceptos constitucionales se materializan en la actualidad en políticas, planes e iniciativas sectoriales para el desarrollo como:

- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
- Plan Nacional de Derechos Humanos
- IV Plan Nacional de Igualdad
- Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2024
- Plan Nacional de Educación 2024
- Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos
- Plan Nacional de adaptación al cambio climático
- Política Nacional de Salud 2015-2030
- Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019
- Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay.

2.2 ESTRUCTURA ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Tal como se señaló en apartados anteriores, en las dos últimas décadas ha habido avances en la creación de numerosos programas enmarcados en la política de protección social. El actual gobierno presentó la estructura de lo que se pretendería se constituya en un sistema de protección social denominado *¡Vamos!*, integrado por tres pilares: integración social, inserción laboral y productiva, y previsión social. A continuación, se describen brevemente y

se presentan las principales intervenciones e instituciones públicas involucradas especialmente con relación a los ODS 1 y 2.

1. Integración Social, vinculado a las políticas sociales no contributivas. Está integrado por programas no contributivos, tanto en relación con las políticas universales (educación, salud, vivienda) —que también se denominan servicios públicos sectoriales— y las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión —también llamadas políticas selectivas—. ⁹

Debido a la multiplicidad de riesgos que busca enfrentar y que, a su vez, involucra a este ámbito, es el que cuenta con mayor número de instituciones comprometidas:

- Ministerio de Desarrollo Social (MDS): implementa los programas *Tekoporã*, *Tenonderã* y *Tekoha*, principalmente,
- Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA): programa *Abrazo* y refugios para niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad,
- Ministerio de Hacienda (MH): pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza,
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS): programa PANI de combate a la desnutrición,
- Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ): apoyo económico para estudiantes (becas),
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): Servicio de Extensión Agrícola Ganadero (SEAG), asistencia técnica en producción agropecuaria, mejoramiento de suelos, provisión de materiales, insumos y herramientas, comercialización, programas de asistencia a la mujer rural, apoyo a la agricultura familiar,

⁹ https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/presentacion-estructurada_pf17zscv.pdf

- Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS): ayudas técnicas para compensar, mitigar o neutralizar deficiencias, limitaciones y restricciones en la participación de las personas con discapacidad,
 - Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN): asistencia alimentaria y en salud individual en medicina de alta complejidad, consistente en provisión de medicamentos generales, oncológicos, insumos cardíacos, estudios especializados, materiales quirúrgicos, traumatológicos, sillas de ruedas, entre otros,
 - Administración Nacional de Electricidad (ANDE): tarifa social en el cobro de la energía eléctrica en hogares con determinado consumo,
 - Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH): construye y subsidia viviendas para determinados segmentos de la población. Programa FONAVIS,
 - Secretaría de Emergencia Nacional (SEN): asistencia en situación de emergencia y/o desastres (Ley N.º 2.615/2005),
 - Instituto Paraguayo del Indígena (INDI): asistencia económica y técnica jurídica a comunidades indígenas.
 - Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), gobernaciones y municipalidades: programa de alimentación escolar.
2. Inserción laboral y productiva, relacionado a las políticas de inclusión y regulación laboral.

Los programas de inserción productiva que podrían ser considerados en el marco de una política de protección social son, por ejemplo, los implementados por el Ministerio de la Mujer (MinMujer) dirigidos a mujeres emprendedoras y el programa *Tenonderã* del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) cuyo objetivo es la generación de ingresos de titulares de *Tekoporã*

El MTESS incorpora en su estructura al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP, Ley N.º 253/1971) y al Sistema Nacional de Formación

Laboral (SINAFOCAL, Ley N.º 1.652/2000), cuya función principal es garantizar una actualización permanente de los trabajadores, de manera a lograr una trayectoria laboral estable.

En el caso de las regulaciones laborales, entre 1948 y 2013, la institucionalidad estaba integrada por el Viceministerio de Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo. En 2014 el área laboral se separa de este ministerio y empieza a funcionar el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) como institución rectora en la materia (Ley N.º 5.115/2013 y Decreto Reglamentario N.º 2.346/2014 y N.º 6.157/2016), con funciones de mediación y promoción del diálogo social tripartito, formalización y registro obrero patronal, seguridad y previsión social, intermediación laboral, promoción del empleo, erradicación del trabajo infantil, entre otros.

El Instituto de Previsión Social tiene competencias fiscalizadoras, lo que también puede incorporarse en este pilar, pero por su carácter contributivo, esta institución se incluye específicamente en el tercer pilar: Previsión social.

A pesar de estos avances, el país carece de seguro de desempleo y de una política laboral.

3. **Previsión social**, vinculado principalmente a las políticas contributivas y a la seguridad social.

La seguridad social es responsabilidad compartida por el Ministerio de Hacienda que administra la Caja Fiscal y el Instituto de Previsión Social. El acceso a un ingreso en el retiro está direccionado en el trabajo en el sector público y el empleo en relación de dependencia en el sector privado. Los primeros están en la denominada «Caja fiscal». Los segundos en el IPS, y también cuentan, en la mayoría de los regímenes, con el aseguramiento a la salud.

El pilar de la protección social en salud se encuentra a cargo del MSPBS y del IPS, instituciones con competencias reguladoras e implementadoras de la política de salud, lo cual puede constituir un factor de fragilidad dado que la misma institución que ejecuta las acciones debe regularse y penalizarse,

en caso de la detección de irregularidades. Adicionalmente se encuentran la sanidad policial y militar que, si bien tienen una cobertura mínima, contribuyen a fragmentar y segmentar el sistema de salud.

La rectoría de la alimentación se ejerce desde el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) creado por Resolución N.º 246/96 y elevado a rango de Dirección General por Resolución N.º 484/05, dependiente del MSPBS.

El sector del agua y saneamiento está a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) que, por Decreto N.º 5369/00, se constituye en el ente rector de las políticas atribuyéndosele también las funciones de planificación y acciones de financiamiento.

En general, el esquema organizacional centralizado es el dominante. Rojas (2019) menciona que un aspecto que caracteriza al segmento de las políticas asistenciales y de subsidios es su alta centralización para obtener la prestación del servicio o asistencia específica: el INDI, la DIBEN, la SENADIS (para la expedición del certificado o constancia de discapacidad) y la SEN¹⁰ carecen de dependencias desconcentradas a nivel territorial. La SENAVITAT tiene 8 dependencias desconcentradas que cubren los 17 departamentos, la SNJ trabaja en alianza con las gobernaciones para la recepción de carpetas para el subsidio educativo, pero la evaluación y coordinación de los pagos se hace a nivel central, situación que obliga a la población más vulnerable a gastar tiempo y recursos viajando decenas o cientos de kilómetros para ser atendida por el Estado. Según este autor, se trata de un escenario típico de instituciones débiles, lo cual permite el fenómeno generalizado y desenfrenado del clientelismo.

¹⁰ Solo tiene un Centro de Operaciones de Emergencia en Santa Rosa del Aguaray que da cobertura a los departamentos del Norte y Este del país de una enorme extensión territorial.

A pesar de que las municipalidades cuentan con competencia y recursos a través de las transferencias que reciben del Ministerio de Hacienda, el impuesto inmobiliario y recursos de las entidades binacionales entregadas de manera directa, especialmente aquellos con territorios afectados, no implementan medidas propias.

Las municipalidades son las formas por excelencia de poder descentralizado y local, y gozan de autonomía para gestar sus propias iniciativas en materia de protección social. Así lo dispone la Ley Orgánica Municipal N.º 3.966/2010 que, entre otras muchas funciones, otorga al gobierno municipal la atribución de implementar en su territorio programas integrales de desarrollo humano y social (Art. 12); así como las relacionadas a las políticas sociales sectoriales de salud y educación, y de infraestructura pública, servicios y ambiente.

Las municipalidades cuentan con autonomía económica gracias a su rol de perceptores del impuesto inmobiliario y otras importantes fuentes de financiamiento, como las transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda derivadas de la coparticipación en diversos impuestos y un porcentaje del régimen para la explotación de los Juegos de Azar. Obtienen, además, compensaciones y royalties de los entes binacionales, del Fondo de Compensación de la Represa de Itaipú (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo – FONACIDE), con los cuales debe financiar obras de infraestructura que incluyen ejes transversales como salud, educación, investigación, entre otros.

Muchos de los programas de protección social implementados desde el nivel central deben contar con una interacción directa con las municipalidades. Imas (2016) realizó un relevamiento al respecto:

- **Programa Tekoporã:** para la validación de las listas de potenciales beneficiarios a nivel territorial, conforma a nivel local la Mesa de Participación Ciudadana (MPC) integrada por las autoridades

municipales. Las MPC constituyen así una estructura programática operativa importante, donde además se gestiona la prestación de servicios públicos, tales como caminos, agua, saneamiento básico, entre otros, en los territorios de pobreza donde llega el programa.

- **Sistema de protección a la infancia y adolescencia:** las oficinas de la Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), son creadas en el ámbito del gobierno municipal, debiendo prestar servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente.
- **El programa Abrazo:** implementado por el MINNA, coordina con las municipalidades el funcionamiento de los centros abiertos, de protección y comunitarios.
- **Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza:** inicia con la inscripción ante la municipalidad de los potenciales beneficiarios, cuyas listas son enviadas a nivel central. Todo el proceso hasta la adjudicación de la pensión es coordinado con el gobierno municipal.
- **Política educativa:** la construcción de infraestructura escolar y los servicios de alimentación escolar son implementados por los gobiernos departamentales y municipales. La priorización de las intervenciones se realiza a través de los procesos de micro planificación de la oferta educativa, que es acordada y validada con la municipalidad por las autoridades educativas locales.

A pesar de la relevancia de la descentralización como modo de acercar las acciones estatales a la ciudadanía, la ejecución de estos programas a cargo de autoridades locales es cuestionada, debido a la no aplicación de los recursos hacia los fines previstos y su mala utilización en un escenario de clientelismos partidistas o por malversación de los fondos públicos (CIRD y CEJ, 2009).

2.3 INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL Y FINANCIAMIENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En los últimos 15 años, el Estado paraguayo realizó esfuerzos para mejorar la situación social, lo que se refleja en un progresivo y significativo aumento de los recursos públicos destinados a la inversión social, lográndose mejorías en gran parte de los indicadores económicos y sociales. No obstante, en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, el país continúa rezagado, tanto en el esfuerzo fiscal realizado, como en los niveles de calidad de vida.

La inversión social por habitante en el Paraguay (US\$ 450) presenta una amplia brecha en comparación con otros países de América Latina. No solo se encuentra muy lejos de lo realizado por los países de mejores indicadores sociales como Chile (US\$ 2.388), Uruguay (US\$ 2.252) o Costa Rica (US\$ 1.176), o la de los países vecinos como Brasil (US\$ 1.631) o Argentina (US\$ 1.469), sino también del promedio latinoamericano (US\$ 894), ubicándose por encima de los países centroamericanos y de Bolivia (CEPAL, 2018).

El siguiente análisis se refiere a la evolución y estructura del gasto o inversión pública social y las diferentes partidas (funciones) en que se distribuye, siendo estas: salud, promoción y acción social, seguridad social, educación y ciencias, ciencia, tecnología y difusión, relaciones laborales, vivienda y servicios comunitarios, lo cual permite dar cuenta de las prioridades de las políticas del gobierno de turno y la distribución de los recursos según las metas establecidas.

Los datos del Presupuesto General de la Nación, principal instrumento por el cual se prevén los recursos públicos y su destino, muestran que la inversión social fue aumentando en los últimos años a un ritmo más rápido que otros tipos de gastos, que el PIB y que el ritmo de crecimiento poblacional. El aumento con respecto al PIB, muestra el mayor esfuerzo que realiza el país en el financiamiento de la política social, mientras que el aumento por encima del crecimiento poblacional se traduce en una mayor inversión por persona.

En poco más de 10 años, el peso de la inversión social en el total del presupuesto público, pasó de un tercio —36,4% en 2003— a la mitad —56,5% en 2018—. Con respecto al PIB, su peso relativo casi se duplicó, representando en 2003 una inversión social del 5,4% frente al 9,3% en 2018. La inversión social por persona también registra un fuerte incremento, pasando de US\$ 73 a US\$ 538 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores de inversión social, 2003-2018

Indicadores	% Inversión social/ACa	% Inversión social/PIB	Inversión social por persona (US\$)
2003	36,4	5,4	73
2004	38,1	5,3	88
2005	40,6	5,7	103
2006	46,1	6,4	143
2007	49,4	6,3	184
2008	51,6	5,8	228
2009	50,9	7,0	248
2010	50,1	6,4	271
2011	53,0	7,3	377
2012	45,8	8,6	451
2013	56,2	8,4	502
2014	52,6	8,6	526
2015	53,7	9,1	494
2016	54,3	8,9	473
2017	54,2	9,0	510
2018	56,5	9,3	538

Fuente: elaboración propia con base en datos del sistema «BOOST» del Ministerio de Hacienda.

Nota: a Administración Central.

El aumento de la inversión no se distribuyó proporcionalmente en todas las funciones. Entre 2003 y 2004, Educación y ciencias, y Promoción y acción social representaban el 80% del total. En 2018, Educación y ciencias continuaba siendo la función más importante, pero le siguen en relevancia Salud, Seguridad social, y Promoción y acción social.

Al inicio del periodo estudiado, Educación y ciencias absorbía la mayor parte de los recursos en consonancia con la reforma educativa que se estaba implementando y que tuvo como principal resultado el aumento de la cobertura escolar y la extensión de la obligatoriedad de los años de estudio, pasando de 6 a 9 años. En 2005, llegó a representar casi la mitad del total de inversión social (48,4%), pero disminuyó con el paulatino aumento del peso relativo de otras funciones, especialmente Salud.

El descenso del nivel de la fecundidad trajo como consecuencia una disminución del porcentaje y de la tasa de crecimiento de la población menor de 15 años, lo que disminuyó proporcionalmente la presión sobre los recursos requeridos por la educación preescolar y primaria. Esta presión, sin embargo, se traslada hacia los niveles más altos de la educación secundaria y la universitaria. En 2018, Educación y ciencias representaba el 33,4%, la función Promoción y acción social el 21,9% y Salud 20,8%.

El financiamiento de la política de salud incluye una multiplicidad de fondos. El sistema contributivo a través de IPS, el pago de seguros privados con fondos públicos y los recursos destinados al Hospital de Clínicas, Ministerio de Salud, Sanidad policial y militar, se encuentran entre los principales fondos que financian la salud pública en el Paraguay. La dispersión y falta de coordinación de recursos se traducen en ineficiencia (FMI, 2017) y alto gasto de bolsillo (Gaete, 2017), poniendo a Paraguay entre los países de América Latina con peores resultados sanitarios.

Otras dos funciones importantes, pero con fuertes fluctuaciones durante el periodo estudiado, son Seguridad social y Promoción y acción social. Se-

guridad social aparece en el sistema desde 2005, con un peso relativo que cae entre 2006 y 2011, pero empieza a aumentar nuevamente a partir de 2012. Esta evolución obedece a cambios institucionales.

Dado que en la función Seguridad social se asume que se encuentran los programas contributivos, es decir, los aportes de los regímenes jubilatorios del Estado, los recursos invertidos provienen de las personas afiliadas. Sin embargo, en esta función se utilizan recursos públicos ya que varios regímenes son deficitarios y otros no cuentan con ningún aporte. En otras palabras, las cajas deficitarias son financiadas con las superavitarias, por lo que existe un sistema compensatorio. En este caso se encuentran la cobertura a la caja de policías y militares, las pensiones graciables y la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza.

En la función Promoción y acción social, los principales programas de Protección social incorporados en la mayoría de los años estudiados son *Tekoporã*, Tarifa Social de energía eléctrica, algunos programas de agricultura familiar y los recursos destinados a financiar el INDI, la SNNA (hoy MINNA), la SENADIS, la DIBEN y la SEN.

La función promoción y acción social tuvo gran importancia entre 2003 y 2004, disminuyó su peso entre 2005 y 2008 e inició su repunte en 2009, aunque nunca llegó a tener la importancia alcanzada al principio del periodo. Cabe señalar que más de la mitad de los recursos de la función de protección social, sobre todo en los últimos años, está conformada por las transferencias a las gobernaciones y municipalidades, cuyos objetivos no están necesariamente alineados a los de una política de protección social.

Las demás funciones tienen poco peso relativo a pesar de su relevancia en la calidad de vida y el desarrollo. La función relaciones laborales es casi inexistente a lo largo de la década, mientras que ciencia, tecnología, difusión y vivienda, y servicios comunitarios, tienen poco peso relativo, pero fueron aumentando anualmente.

Un aspecto fundamental para la protección social está constituido por la recaudación que posibilita el financiamiento de los mecanismos de implementación, el cual se conforma de dos niveles:

- Un nivel contributivo para las personas que se encuentran inmersas en el mercado de trabajo formal, el cual se financia mediante las cotizaciones sociales de las personas trabajadoras y empleadores a través de un sistema de reparto y proporciona rentas de sustitución proporcionales a la cotización,
- Un nivel no contributivo para las personas que han quedado al margen del mercado de trabajo formal, en situación de necesidad y por razón de edad, el cual se financia mediante los impuestos generales del Estado. Se puede considerar como un nivel de prestaciones de subsistencia por su objetivo y también por sus cuantías, siendo siempre más bajas que las del nivel contributivo.
- El financiamiento del déficit de la caja fiscal, especialmente de policías y militares, con impuestos, ya que los aportes son insuficientes.

La subsistencia del nivel no contributivo y una parte importante de la caja fiscal, dependen en gran medida del esfuerzo del Estado en la recaudación impositiva del país, medida a través de la presión tributaria. El informe de «Decidamos» (2017) señala que la presión tributaria se encuentra estancada desde el 2014, con un promedio de 12,5%,¹¹ siendo la más baja de Sudamérica, ello ocurre a pesar de la modificación del sistema tributario por Ley N.º 2.421/2004 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal.

Además del nivel, presenta un problema en la composición, puesto que se basa principalmente en impuestos indirectos (80,2%) frente al 19,8% de impuestos directos al capital, en promedio entre el 2006 y 2015. Dicha estructura tributaria, marcada por una recaudación a través de impuestos al consumo,

¹¹ Este dato ha variado recientemente al 10% debido a la nueva base de cálculo del PIB

es regresiva y no genera equidad, como consecuencia de ello, los más pobres soportan proporcionalmente una mayor carga tributaria (Decidamos, 2017).

Al respecto, Giménez *et al.* (2017) resaltan que la política fiscal es una de las principales herramientas del gobierno para contribuir a la formación de una distribución del ingreso más equitativa. La recaudación tributaria, por su lado, y el gasto público por el otro, cuando están eficientemente diseñados y ejecutados, se pueden complementar para modificar esta distribución de forma positiva.

Históricamente, la capacidad del país en afectar las desigualdades ha sido limitada dada la baja capacidad del sistema tributario para recaudar ingresos. Esto representa una barrera significativa a la hora de incrementar la inversión pública para reducir las importantes brechas existentes en las áreas de salud, educación e infraestructura (Giménez et al. 2017, p. 6).

Mencionan, además, que detrás de la baja capacidad del sistema fiscal de afectar la distribución del ingreso, se destaca el bajo tamaño de los impuestos directos, con tasas impositivas en torno al 10%, que no alcanzan a representar el 1% del ingreso en el decil más alto.

Capítulo 3

Programas de protección social

para la superación de

la pobreza y el hambre

Este capítulo describe los programas públicos que contribuyen con la superación de la pobreza y el hambre en el Paraguay, siendo estos: *Tekoporã*, *Tenonderã*, *Tekoha*, Programa de Asistencia a Pescadores, Abrazo, PANI, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza, Programa de Alimentación Escolar, PRODERS, Proyecto Paraguay Inclusivo, Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay, Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios y Proyecto de modernización de la agricultura familiar. Antes de iniciar su descripción se expone a que ODS contribuye a alcanzar.

Relacionado al ODS 1:

En el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), los dos programas más importantes por su cobertura, presupuesto e impacto, son *Tekoporã* (transferencia monetaria con corresponsabilidad) y *Tekoha* (Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los asentamientos urbanos y suburbanos).

En el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), el Programa *Abrazo* es el más importante orientado a la niñez y adolescencia trabajadora y, por ende, en situación de pobreza.

Relacionado a los ODS 1 y 2:

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección Nacional de Pensiones no Contributivas (DPNC), operativiza el Programa de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, uno de los programas con mayor cobertura, presupuesto e impacto de la política de protección social.

Relacionado al ODS 2:

El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) del MSPBS lleva adelante el Programa de Alimentación Nutricional Integral (PANI), orientado a la atención de las deficiencias nutricionales de las mujeres embarazadas y recién nacidos en situación de pobreza, que cuenta con el respaldo de

la Ley de Garantía Nutricional en la primera infancia N.º 4698/12. El PANI apunta a fortalecer un sistema de atención con carácter universal, centrado no solamente en la población que presenta déficit nutricional, sino apunta a la prevención de la desnutrición en todas sus formas, brindando apoyo nutricional a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad nutricional.¹²

El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), en el marco de la Ley N.º 5210 de «Alimentación escolar y Control Sanitario» y su Decreto reglamentario N.º 2366, busca constituirse en un instrumento de política pública para guiar la implementación de una alimentación escolar con nuevo enfoque de educación alimentaria y nutricional, y la articulación de esfuerzos para la promoción de estilos de vida saludables, que encuentran en el sector de la educación un ámbito estratégico para el desarrollo de esta perspectiva.

El MEC, las gobernaciones y municipalidades, implementan el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), mediante la educación alimentaria y el servicio de alimentación escolar. De carácter universal, pero con implementación gradual, atiende a niños, niñas y adolescentes que estudian en las escuelas públicas y subsidiadas.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), entre otros, lleva adelante el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS),¹³ que atiende al sector campesino e indígena. Este ministerio también implementa el Programa de Mecanización y Modernización de la Agricultura Familiar.

¹² Protocolo de implementación del PANI. INAN-MSPYBS.2018 <https://drive.google.com/file/d/14As6z5kpqSXEscgMUHJfEGl8BWw7CU3a/view>

¹³ Actualmente este proyecto se encuentra en etapa de culminación. En remplazo se ha aprobado el Proyecto de Inserción a Mercados Agrarios (PIMA), también financiado por el BM por US\$ 100 millones.

3.1 PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CON CORRESPONSABILIDAD *TEKOPORÃ*

Tekoporã es un programa social implementado desde 2005 por el Ministerio de Desarrollo Social (anteriormente Secretaría de Acción Social), orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Contempla dos componentes: el acompañamiento sociofamiliar y comunitario; y, como incentivo, una transferencia económica durante 72 meses para facilitar el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud, educación y alimentación.¹⁴

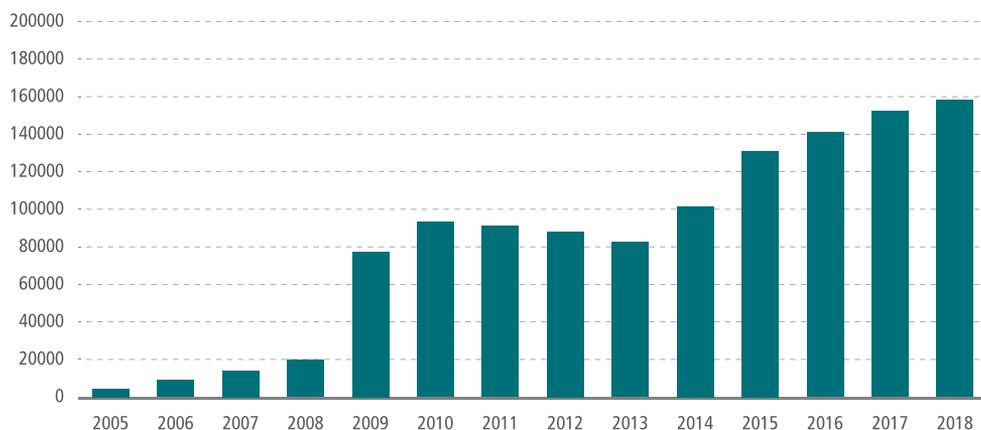
El objetivo es mejorar la calidad de vida de la población participante. Para ello, instaura corresponsabilidades, siendo estas los compromisos asumidos por el Estado paraguayo mediante la provisión de oferta pública en salud y educación, y por los beneficiarios en la utilización de los servicios de salud y la permanencia de los niños y adolescentes en el sistema educativo. Todo ello se concreta en el momento de su ingreso al Programa con la firma del Acta de Compromiso.

Las corresponsabilidades se agrupan de acuerdo con el grupo poblacional: de 0 a 18 años, talla y peso dos veces al año, vacunación según calendario; de 6 a 18 años, asistencia al 85% de las clases; embarazadas, cuatro consultas (control prenatal, control de peso y talla, vacunación, análisis de rutina, complementos nutricionales y kit de parto); mujeres en edad fértil, una consulta al año (peso, talla, control arterial, análisis ginecológico, PAP, mamografía); personas con discapacidad, dos consultas al año (peso, talla, control arterial). (Serafini 2016 y Rossi, 2016)

La selección de las familias beneficiarias se realiza mediante la aplicación de la Ficha Hogar y su clasificación según el Índice de Calidad de Vida (ICV). El número de familias beneficiadas a través del programa, ha venido aumentando desde el 2005 hasta el 2018, llegando a 158.257 familias. (Figura 1).

¹⁴ <http://www.mds.gov.py/pagina/54-tekopor.html>, revisado en octubre de 2019

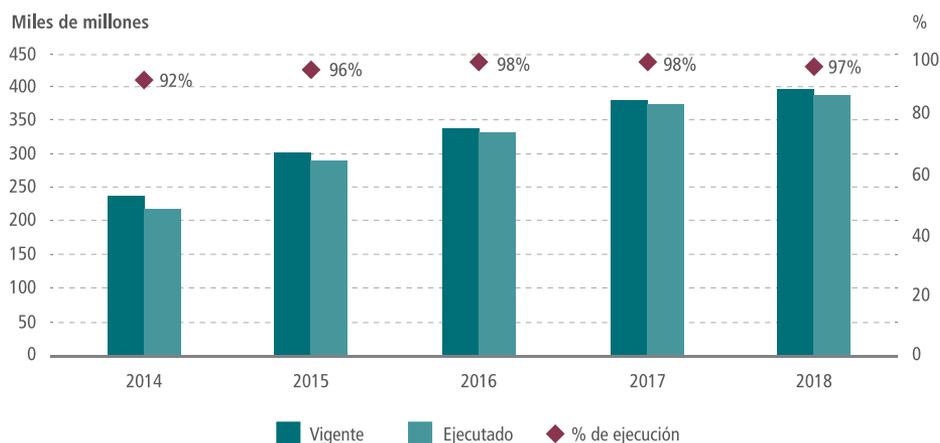
Figura 1. Evolución del número de familias beneficiarias del programa *Tekoporã*, Paraguay, 2005 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda

El programa *Tekoporã* constituye el principal componente de la ejecución realizada por el MDS, alcanzando un total de G. 388,2 miles de millones en 2018. Esto representa una ejecución del 97% si se compara con el presupuesto asignado (Figura 2).

Figura 2. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), *Tekoporã*, Paraguay, 2014 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

3.2 PROGRAMA DE APOYO A LA PROMOCIÓN E INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA *TENONDERÁ*

El programa *Tenonderá* del MDS busca que las familias que terminan su periodo de 72 meses en *Tekoporã*, se establezcan económicamente, incrementen su resiliencia y sigan por sí mismos en una senda de desarrollo mediante el aumento de los activos productivos financieros humanos y sociales, con el fin de disminuir las posibilidades de transmisión intergeneracional de pobreza.¹⁵ La incorporación al programa *Tenonderá* se realiza alrededor del mes 36 de titularidad en *Tekoporã*, es decir, a mitad del periodo. Se dirige principalmente a las familias de *Tekoporã*, pero puede ampliar su cobertura a otras en condición de vulnerabilidad según criterios de intervención prioritarios, definidos por el MDS.

El Programa ofrece capacitación en temas relacionados con la formación empresarial (educación financiera y manejo de negocios) y desarrollo humano (autoestima, comunicación, negociación, entre otros), asistencia financiera (recursos financieros) entregados a las familias para la adquisición de los activos necesarios para iniciar o fortalecer su actividad productiva y un acompañamiento y asistencia técnica a los emprendimientos familiares por medio de gestores empresariales.

Tenonderá beneficia a 23.516 participantes, de los cuales 79% son mujeres y 21% varones, en 17 departamentos y 86 distritos, más capital. La inversión del Estado a través del programa, asciende a 54.421.851.000 guaraníes para el 2019.¹⁶

¹⁵ <http://www.sas.gov.py/pagina/84-tenonder.html>, consultado en septiembre de 2019; MH, Boost Data

¹⁶ <http://www.sas.gov.py/pagina/84-tenonder.html>, consultado en septiembre de 2019; MH, Boost Data

3.3 PROGRAMA DE DESARROLLO Y APOYO SOCIAL A ASENTAMIENTOS URBANOS *TEKOHA*

Tekoha es otro de los programas del MDS consistente en el desarrollo y apoyo social a los asentamientos o núcleos poblacionales urbanos o suburbanos, que busca mejorar la calidad de vida de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad por medio del mejoramiento de su hábitat, facilitando el acceso a los servicios públicos básicos en condiciones medioambientales favorables.¹⁷

El objetivo del Programa *Tekoha* es garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y mediante un acompañamiento familiar y comunitario. Para ello, el Programa ofrece la regularización de la ocupación por medio de compra de inmueble para territorio social, regularización de los documentos del territorio social, firma de contratos de compraventa, titulación del inmueble.

Está dirigido a familias que viven en los núcleos poblacionales urbanos o suburbanos que se encuentran en situación de pobreza y no cuentan con propiedades inscriptas a nombre del jefe de familia o su cónyuge.

En 2018 benefició a 18.105 personas¹⁸ y 626 asentamientos en todo el país, concentrados principalmente en el departamento Central y Capital¹⁹.

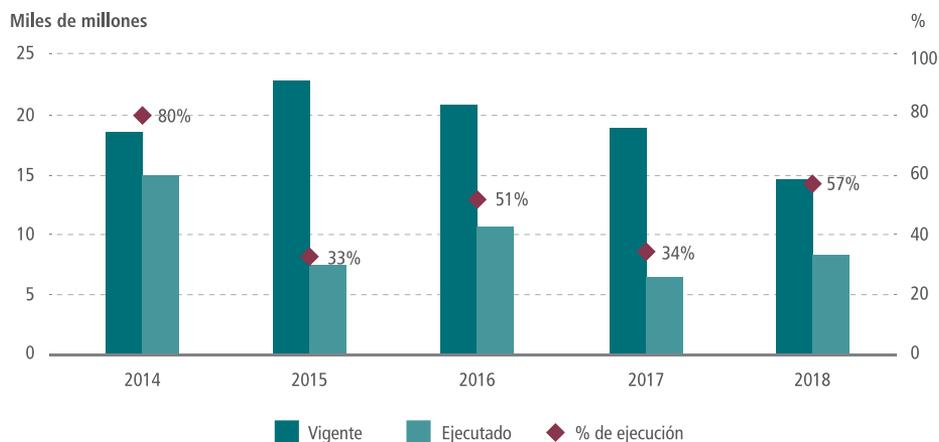
Entre el 2014 y 2018 el presupuesto ejecutado cayó de G. 15 miles de millones a G. 8,4 miles de millones. Para el 2018 su ejecución había alcanzado el 57% con relación al presupuesto vigente (Figura 3).

¹⁷ <http://www.sas.gov.py/pagina/55-tekoha.html>, revisado en octubre de 2019

¹⁸ <http://www.mds.gov.py/tekoha>, revisado en octubre de 2019

¹⁹ https://fusiontables.google.com/DataSource?docid=15f0vNx1MCRUMaYL6q_H3ULm-gKZavWR93ojqENMKm#map:id=3, consultado en septiembre de 2019

Figura 3. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Tekoha, Paraguay, 2014 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

El programa considera a postulantes en situación de pobreza y extrema pobreza en el orden de prioridad que sigue:

- Grupos familiares cuya cabeza de familia sean mujeres con responsabilidades sobre niños y adolescentes.
- Grupos familiares mayores de 5 miembros.
- Grupos familiares que cuenten con personas en situación de discapacidad o enfermedades crónicas.
- Adultos mayores con responsabilidad familiar sobre niños y adolescentes que no cuenten con viviendas y propiedades a nombre del titular responsable de cada hogar.

3.4 PROGRAMA DE ASISTENCIA A PESCADORES DEL TERRITORIO NACIONAL

El programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional del MDS está dirigido a familias de pescadores y pescadoras en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la vigencia de la veda pesquera, cuya única fuente de sustento proviene de la extracción de peces para el consumo o comercialización, considerando que, durante la veda pesquera, no pueden realizar esta actividad.²⁰

El objetivo del Programa es que las familias en situación de pobreza que se dedican a la pesca como medio de subsistencia, cuenten con transferencias monetarias durante la veda pesquera. Para ello, reciben un subsidio durante la vigencia de la veda pesquera.

Son asistidos a través del programa 3.962 pescadores²¹ con un presupuesto total de 7.685 millones de guaraníes y de 6.483 millones de guaraníes para las transferencias, previstas para el 2019.²²

Los requisitos para acceder al programa son:

- Ser mayor de edad, paraguayo/a, natural o extranjero/a nacionalizado/a con radicación definitiva en el país, o ser beneficiario/a de la Ley N.º 2.193/2003 que autoriza a la Policía Nacional a expedir cedula de identidad a los/as extranjeros/as cónyuges de paraguayos/as y a los extranjeros/as hijos/as de padre o madre paraguayo/a.

²⁰ <http://www.sas.gov.py/pagina/60-asistencia-a-pescadores.html>, revisado en octubre de 2019

²¹ <http://www.mds.gov.py/pescadores>, revisado en septiembre de 2019

²² <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1047>, revisado en octubre de 2019

- Tener como única actividad laboral diaria de subsistencia, la extracción con fines de comercialización de especies ictícolas en ríos y arroyos del país.
- Estar inscripto/a como pescador/a comercial en el Registro General de Pescadores, instancia administrada por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES).
- En los casos en que más de un integrante de una unidad familiar estén registrados/as como pescador/a en la lista del MADES, solo uno de los miembros percibirá el subsidio, cuya titularidad será definida por la familia al momento del censo.
- Formar parte de una familia cuya calificación realizada por la instancia encargada de la estratificación, determine que se encuentra en condición de extrema pobreza o vulnerabilidad, al momento del censo.
- Que, en el mismo ejercicio fiscal, no perciba otro tipo de asistencia monetaria por parte del Estado y esté expresamente prohibido por otras normas jurídicas vigentes sobre la materia.
- No poseer más de dos cabezas de ganado, según el Informe del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA).
- No percibir ingresos en carácter de empleado, tanto en el sector público como privado durante el mismo ejercicio fiscal.

3.5 PROGRAMA NACIONAL PARA LA DISMINUCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL *ABRAZO*

El marco legal de este programa se encuentra en la Ley N.º 1680/01, «Código de la Niñez y de la Adolescencia» y, en el Decreto N.º 4951/01, que establece el Listado de Trabajo Infantil Peligroso del Paraguay.

El Programa *Abrazo* del MINNA es implementado desde el año 2005 para la prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura, con el objetivo final de eliminar el trabajo infantil. El programa entrega transferencias monetarias condicionadas, servicios de salud y nutrición, ayuda alimentaria y facilidades para el cuidado de niños y niñas.

El acceso al programa se realiza mediante un proceso de focalización (observación, abordaje, registro, invitación) en zonas urbanas y rurales donde se detectan situaciones de trabajo infantil peligroso.

Los componentes del programa son: el soporte familiar, la atención en Centros Abiertos y comunitarios, y la construcción de redes. El programa dispone de 42 centros abiertos, atiende 10.582 beneficiarios únicos, de los cuales el 57,4% son mujeres y el 42,6% son hombres. Estos beneficiarios representan a un total de 3.020 familias. El 34,4% recibe asistencia socio familiar, el 52,4% transferencia monetaria con corresponsabilidad (1.930 familias), el 11,2% atención integral y el 2,2% canasta básica.²³

Es importante señalar que la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA, 2011 y EANA Rural, 2015) señala que 436.419 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años realizan actividades económicas (23,5% del total), de los cuales 416.000 están en situación de trabajo infantil

²³ <https://www.siiis.gov.py/estadisticas-siis/el-dato-del-dia/el-programa-abrazo-de-la-secretaria-nacional-de-la-ninez-y-l>, revisado en septiembre de 2019

(95,4%), y 396.000 realizando trabajo infantil peligroso (95% del trabajo infantil) según las normativas existentes (OIT y DGEEC, 2013).

El 92% del trabajo infantil y el 76% de trabajo infantil peligroso, se realiza en las zonas rurales, especialmente en las actividades económicas de la agricultura, ganadería, caza y pesca (73%). Estos datos indican que la cobertura del programa es meramente simbólica, ya que llegaría apenas al 2,5% de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil peligroso.

En términos presupuestarios, el programa está incluido en el presupuesto general del MINNA que es de 74.983 millones de guaraníes, lo que hace muy difícil desagregar el monto presupuestario que, en particular, se destina al programa, especificando solamente el monto para transferencias monetarias a las familias (9.200 millones de guaraníes al 2019).²⁴

3.6 PROGRAMA ALIMENTARIO NUTRICIONAL INTEGRAL (PANI)

El Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), dependiente del INAN del MSPBS, contempla un conjunto de actividades de apoyo nutricional, cuyo objetivo es prevenir y erradicar la desnutrición materna e infantil en todas sus formas,²⁵ buscando mejorar la calidad de vida de la población paraguaya, principalmente materno-infantil, a través de la prevención, asistencia y control de la desnutrición de niños menores de 5 años de edad y mujeres embarazadas de bajo peso hasta 3 meses post parto.

Desde 2005 el programa entrega complementos nutricionales: dos kilos de leche entera enriquecida con hierro, calcio, zinc, cobre y vitamina C, y

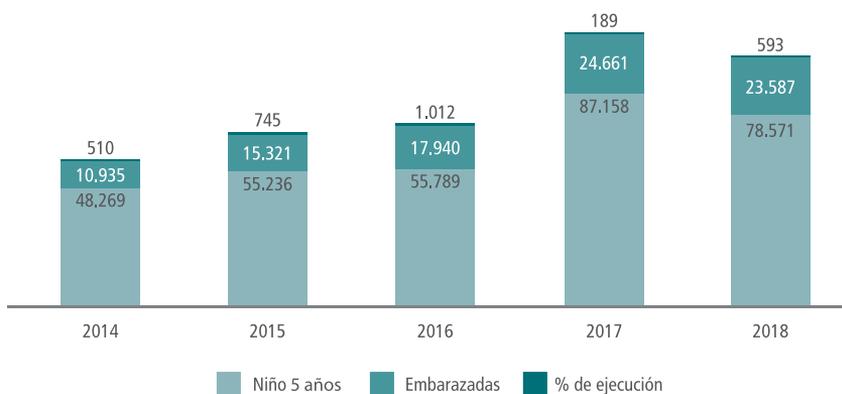
²⁴ <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1047>, consultado en octubre de 2019

²⁵ https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/PANI-docu-eva_uhft18i.pdf, consultado en noviembre de 2018.

adicionalmente realiza formación en asuntos nutricionales a las familias beneficiarias.

La asistencia se realiza a través de los hospitales de las distintas regiones sanitarias del país. En 2013 la cobertura del PANI alcanzaba a 59.714 personas, de las cuales 48.269 eran niños menores de 5 años, 10.935 mujeres embarazadas y 510 casos excepcionales. Esta cobertura fue ampliándose con el paso del tiempo llegando a 102.851 personas para el 2017. Este aumento también se ajusta a la ampliación que ha sufrido el presupuesto asignado al programa en el transcurso del tiempo (Figura 4).

Figura 4. Evolución de la cobertura del PANI, Paraguay, 2013 a 2017

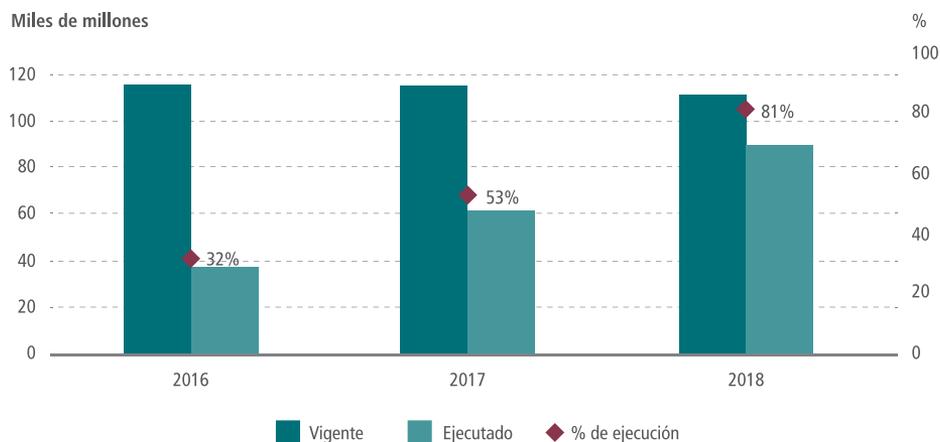


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición. Disponible en: http://www.inan.gov.py/site/?page_id=81

Durante el 2018, el PANI tuvo un crecimiento de 46% con relación al 2017, con una inversión que pasó de G. 61,4 miles de millones a G. 89,9 miles de millones, cerrando con una ejecución que representó el 81% del presupuesto vigente (Figura 5). A través de este programa se asistió a un total de 88.521 beneficiarios, de los cuales 67.199 corresponden a niños menores de 5 años y 21.322 a mujeres embarazadas, estas cifras representan el 70% de la meta anual establecida (126.000 usuarios)²⁶.

²⁶ Ministerio de Hacienda. 2018. Informe Financiero 2018. <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=289>

Figura 5. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), PANI, Paraguay, 2016 a 2018.



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

3.7 PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA

La pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza fue creada con la Ley N.º 3728/2009. El programa consiste en la asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente para las personas adultas mayores (65 años y más) en situación de pobreza. El responsable de entregar estos fondos es la Dirección de Pensiones no Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda.

Puede acceder a este derecho todo paraguayo natural, mayor de 65 años que: viva en nuestro país en situación de pobreza, no reciba sueldo, pensión o jubilación público o privado, no tenga casos pendientes con la justicia. El proceso de obtención de este beneficio se realiza de la siguiente manera:

- Registro o inscripción en la municipalidad del distrito donde reside la persona;

- Censo: aplicación de la Ficha Hogar para verificar las condiciones de vida del solicitante, medición de las condiciones de pobreza y propuesta de potenciales beneficiarios;
- Trámite: controles cruzados con otras bases de datos para verificar si ya recibe otros beneficios, y recepción de documentos tales como la cédula de identidad y certificado de vida y residencia.
- Resolución de beneficiado, obtención de la tarjeta y pago mensual.

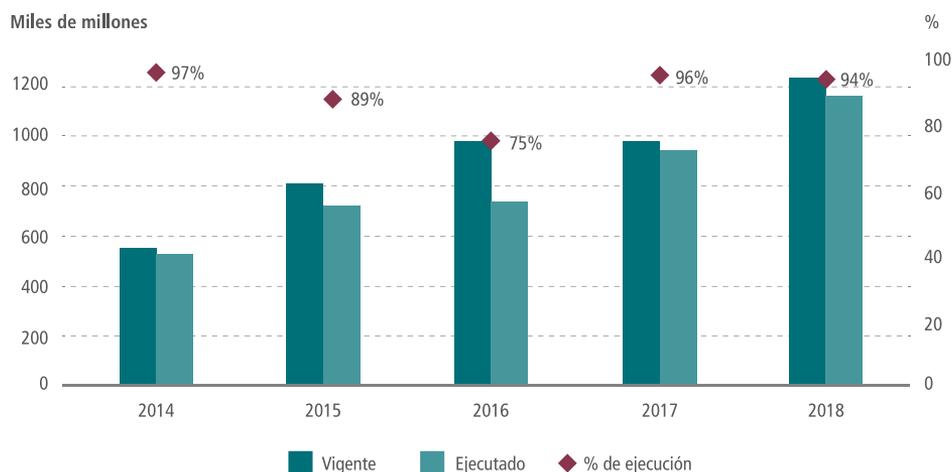
En el caso de los adultos mayores indígenas, el acceso es universal y se realiza mediante la presentación de la cédula de identidad y la constatación de residencia por parte de las autoridades comunitarias reconocidas por el INDI.

Entre los años 2010, en que comenzó a implementarse la ley, al 2018, la cantidad de personas beneficiadas aumentó de 870 a 191.995. Según la planilla fiscal de pagos, el programa abarca a 255 municipios de los 17 departamentos, representando una cobertura del 100% a nivel territorial. Entre los departamentos de mayor cobertura se encuentran: Central, Caaguazú, Itapúa, San Pedro y Cordillera.²⁷

²⁷ Ministerio de Hacienda. 2018. Informe Financiero 2018.
<https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=289>

En términos nominales, los gastos destinados al programa representaron en 2018 G. 1.160,5 miles de millones y tuvieron una ejecución presupuestaria del 94% con respecto al presupuesto asignado (Figura 6).

Figura 6. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Pensión a Adultos Mayores, Paraguay, 2014 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

3.8 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY (PAEP)

El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) fue creado por Ley N.º 5210/2014 con el objetivo de atender los derechos de alimentación y la salud del estudiante durante el periodo de asistencia a una institución educativa. El órgano regulador es el MEC y es aplicado por dicha institución en Asunción, y por las gobernaciones y las municipalidades en el resto del país.

El programa es de carácter universal para estudiantes de Educación Inicial, Escolar Básica y Media de las instituciones públicas y algunas subvencionadas, la aplicación es gradual, conforme aumente la disponibilidad presupuestaria, priorizando a la población indígena y a los más pobres. El

programa posee como eje fundamental, además de los alimentos, la Educación Alimentaria Nutricional incorporado al Currículo Educativo.

Las raciones de alimentos posibles de distribución son el desayuno, almuerzo, merienda y colación nocturna —según las necesidades nutricionales de los estudiantes—, estandarizadas por cada institución, lo que implica que haya instituciones que necesiten todas las raciones y otras donde solo sean distribuidas algunas de ellas.

La cobertura aproximada en 2018 era de 815 mil estudiantes (77% de la matrícula) con el desayuno y la merienda escolar y 250 mil estudiantes (24% de la matrícula) con el almuerzo escolar, servicios que no cubren todo el año lectivo (estimación propia en base a informes del PAEP, MEC).

El presupuesto del PAEP aumentó de manera significativa hasta 2016, a partir de entonces, su incremento fue marginal. El incremento se realizó principalmente con Fuente 10 o recursos del tesoro nacional a través de las gobernaciones y representa alrededor del 75% frente a la Fuente 30 provisto mediante la Ley N.º 4758/12 del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución del presupuesto ejecutado en Alimentación Escolar por organismos ejecutores, 2014-2018.

TRANSFERENCIAS PARA ALIMENTACIÓN ESCOLAR (en miles de millones de GS)	2014	2015	2016	2017	2018
MEC (F10)	110,2*	81,5	98,4	100,7	99,5
Gobernaciones (F10+F30)	247,7	342,8	361,8	373,0	386,5
Municipalidades** (F30)	75,4	84,2	110,6	125,4	118,5
Total ejecutado	433,3	508,5	570,7	599,1	604,5

Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data. **Fuente 10 Recursos del Tesoro. Fuente 30 Recursos del FONACIDE.** *En el 2014 se denominaba «Transferencia para complemento nutricional en las escuelas públicas». ** Refiere al presupuesto transferido

3.9 PROYECTO DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE (PRODERS)

El Proyecto Desarrollo Rural Sostenible del MAG, comenzó a ser implementado en el año 2009, financiado con un préstamo del Banco Mundial de US\$ 146,7 millones. El objetivo es mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del proyecto de manera sostenible (departamentos de Caaguazú, San Pedro, Cordillera, Paraguari, Ñeembucú, Misiones, Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Canindeyú, Amambay y Concepción), a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y en cadenas de valor.

La meta inicial es beneficiar a 24.400 productores rurales y 6.100 familias, 180 comunidades de pueblos indígenas y 11.000 beneficiarios de la Estrategia «Familia por Familia» (MAG/STP).²⁸ En el 2018, el presupuesto vigente ascendió a G. 138,2 miles de millones, de los cuales fueron ejecutados G. 92,6 miles de millones equivalente a un 67% de ejecución (Figura 7).

Dentro del producto «Asistencia técnica a productores campesinos e indígenas», de la meta final propuesta de 30.568 productores, en el año se ha asistido a 25.874 (19.083 productores de la Estrategia Campesina, 2.999 familias de la Estrategia Familia por Familia – MAG/STP y 3.792 familias de Comunidades Indígenas). Esto representa un cumplimiento del 84,6%.²⁹

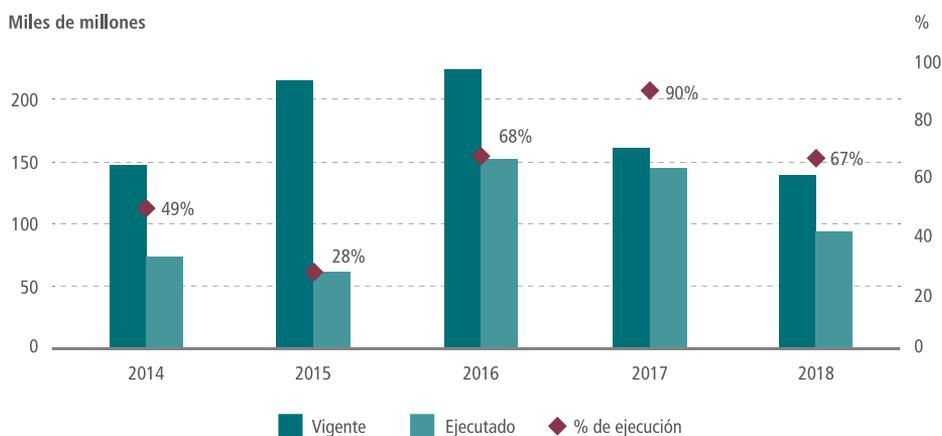
Fueron implementados 195 planes de Desarrollo Comunitarios y 99 Planes de Desarrollo de Comunidades Indígenas actualizados e implementados. Además de transferencias de fondos para la implementación de 114 planes

²⁸ <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/proders>, consultado en noviembre de 2018

²⁹ Ministerio de Hacienda. Balance Anual de la Gestión Pública <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=247>

de inversión comunitaria, que beneficiarán a 6.737 familias por valor de G. 57 miles de millones.

Figura 7. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Programa Desarrollo Rural Sostenible, Paraguay, 2014 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

3.10 PROYECTO PARAGUAY INCLUSIVO (PPI)

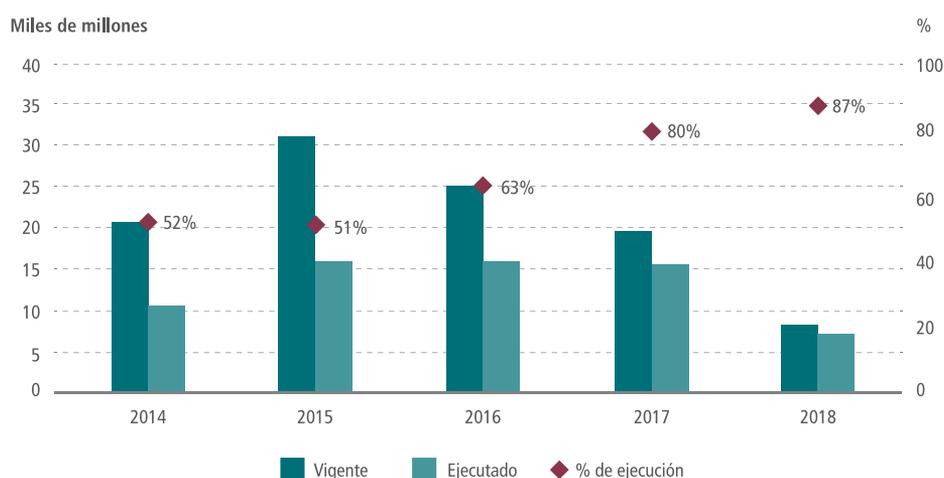
El Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI), financiado con un préstamo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por un monto global de US\$ 25,8 millones, tiene como objetivo contribuir a incrementar los activos, los ingresos y calidad de vida de los agricultores familiares campesinos pobres y población rural pobre, mediante su inserción en forma sostenible, y a través de sus organizaciones sociales representativas, en Cadenas de Valor, con visión de género y conservación del medio ambiente.

Las áreas de intervención son la Región Oriental del Paraguay, prioritariamente los departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Paraguarí, Alto Paraná, Cordillera y Canindeyú. Adicionalmente podrán tomarse en cuenta iniciativas localizadas en la región del Chaco.

La meta es llegar a 14.500 familias del sector rural, que representan una población de unas 72.000 personas involucradas directamente en los planes previstos, con 70 Planes de Fortalecimiento, 50 Planes de Negocios Articulados y 40 Planes de Micro capitalización para Poblaciones Vulnerables y Comunidades Indígenas.³⁰

En el 2018, el proyecto ejecutó el 87% del presupuesto asignado, con una inversión total de G. 7,2 miles de millones. No obstante, el monto ejecutado disminuyó a un poco más de la mitad de lo ejecutado en el 2017 debido a que está en etapa de culminación (Figura 8).

Figura 8. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor, 2014 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

3.11 PROYECTO EQUIPAMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN EL PARAGUAY (PEPAP)

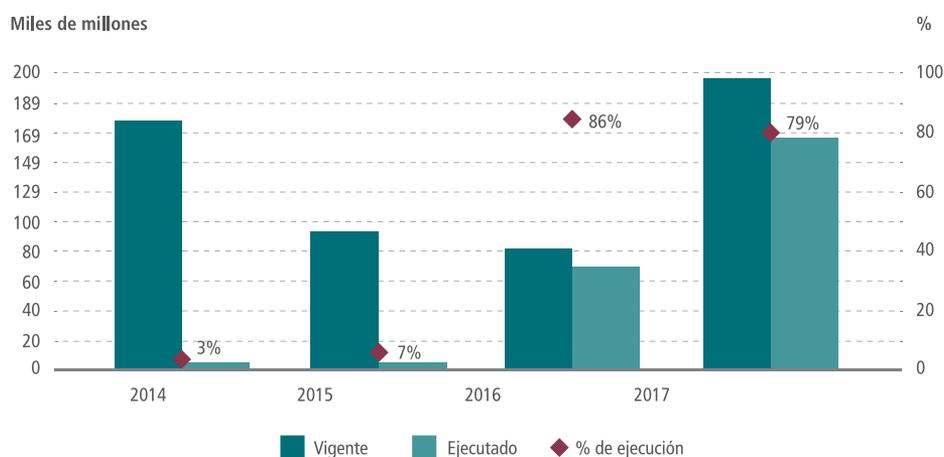
El Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay, implementado por el MAG, apoya el fortalecimiento de la Agricultura Fami-

³⁰ <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/ppi>, consultado en septiembre de 2019

liar mediante el equipamiento para la producción agrícola, ganadera y forestal dirigida a productores/as individuales (Fondo No Reembolsable y Crédito – Fondos no reembolsables).³¹

Entre el 2014 y 2017 este proyecto tuvo un crecimiento preponderante en su inversión, pasando de un monto ejecutado de G. 5,7 miles de millones a 155,3 miles de millones, es decir, el presupuesto ejecutado creció aproximadamente 27 veces (Figura 9).

Figura 9. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Equipamiento para la Producción Agrícola, Paraguay, 2014 a 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

3.12 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE APOYOS AGROPECUARIOS (PAGRO)

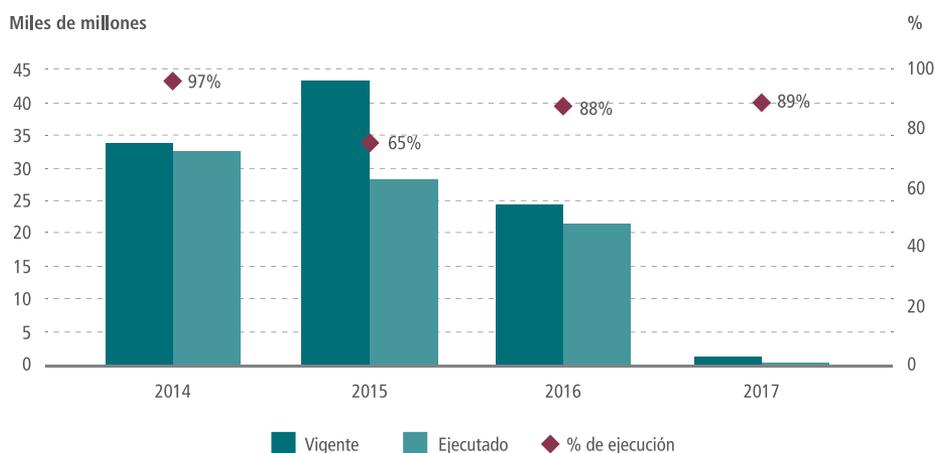
El programa, financiado a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo con un monto global de US\$ 35 millones, tiene como objeti-

³¹ <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/pepap>, consultado en octubre de 2019

vo general contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios.³²

Los componentes son el desarrollo de la organización comunitaria, capacitación y mercadeo, extensión rural y asistencia técnica, fondo de inversiones, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación. Los departamentos de acción del programa son Cordillera, Misiones, Paraguarí, Caaguazú, Caazapá, Guairá, Central, Itapúa, San Pedro, Concepción y Pte. Hayes. La meta establecida es de transferencia de tecnología a 16.700 productores. Este proyecto está en etapa de culminación. La ejecución presupuestaria es posible observar en la figura 10.

Figura 10. Presupuesto vigente y ejecutado (en guaraníes), Modernización de la Gestión Pública de Apoyo Agropecuario, Paraguay, 2014 a 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

³² <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/pagro>, consultado en noviembre de 2018.

3.13 PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Este proyecto es coordinado por la STP y el MAG, con la participación financiera de ITAIPU y es administrado por la Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS) en Paraguay. El objetivo es modernizar la agricultura familiar mediante la mecanización agrícola, la agricultura de conservación y la reforestación. Esto ha permitido consolidar la modernización tecnológica, incrementar la productividad y aumentar los ingresos de familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en asentamientos rurales priorizados por el Gobierno.³³

Según la UNOPS con las acciones de este proyecto se mecanizaron y plantaron 31.500 hectáreas en seis departamentos del país y se aumentaron los ingresos y la productividad de 20 mil familias de agricultores. No se ha podido tener información sobre los montos invertidos por este proyecto.

³³ <https://www.unops.org/es/paraguay>, consultado en septiembre de 2019

Capítulo 4

Diagnóstico de la situación nacional en el ODS 1 y 2

En 2018 Paraguay ingresó al nivel alto de desarrollo según el Índice de Desarrollo Humano³⁴ (PNUD, 2018). Lo expuesto ocurrió junto a un crecimiento económico positivo en los últimos 16 años, según su PIB (con caídas en 2009 y 2012 coincidentes con la crisis económica internacional), creciendo a un promedio de 4,4% entre 2003 y 2018 (BCP, 2018), producto que es generado por el modelo económico nacional basado principalmente en exportaciones de la producción de materia prima del sector primario.³⁵

Dicha producción genera, sin embargo, un escaso valor agregado, gran concentración de recursos productivos, baja industrialización y apropiación desigual de los beneficios del crecimiento (Navarro y Ortiz, 2014). Además, el hecho de que la economía del país dependa del sector primario, implica que se encuentra altamente condicionada por factores climáticos y esté sujeta a los precios internacionales, lo que se observa en la volatilidad del crecimiento.

Aunque el país mostró un ritmo positivo de avance en indicadores sociales durante la última década, este fue lento e insuficiente, generándose situaciones individuales y familiares de extrema privación y una posición rezagada respecto a los demás países de la región.

Como consecuencia de la concentración de la riqueza y el poder, persisten altos niveles de desigualdad. La desigualdad en los ingresos se sitúa en 0,461 en 2018 (urbano 0,427 y rural 0,481) según el coeficiente de Gini. Este índice aplicado a la medición de la distribución de tierras en Paraguay mues-

³⁴ El IDH se construye con tres indicadores fundamentales: una vida larga y saludable, acceso a educación y alto estándar de conocimiento y nivel de vida digno, entre los cuales el primero se vincula estrechamente con variables de la dinámica demográfica (PNUD, 2018).

³⁵ En tres sectores principales de la economía se concentra la mayor parte del crecimiento del PIB y las exportaciones: el complejo de producción de soja y otros productos agrícolas para el mercado mundial, el de ganado vacuno y el de energía eléctrica (Navarro y Ortiz, 2014).

tra un valor de 0,93, una desigualdad extrema casi perfecta (Oxfam, 2016 citado por Rojas L., 2016).

El coeficiente de Gini en la distribución de los ingresos fluctuó sin una tendencia regular en la última década (2009-2018) (DGEEC, 2019b) con una leve baja pero que no ha sido importante ni sistemática, con incrementos entre 2016 y 2017. La evolución relativa de la distribución del ingreso per cápita mensual en los últimos veinte años (1997-2018) se mantuvo estable, aunque en niveles extremadamente desiguales. En promedio, el 41% del ingreso total ha estado concentrado en el 10% más rico (decil 10), mientras que el 1,2% en promedio del total del ingreso per cápita, corresponde al decil más pobre (decil 1).

De esta distribución resulta que el monto promedio de ingresos mensuales de un hogar paraguayo en 2018 es de G. 5.104.000, siendo la principal fuente aquella de origen laboral (DGEEC, 2019a). El promedio mensual de ingresos laborales es aproximadamente de G. 4.683.000; el de un hogar situado en el 20% más pobre apenas alcanza Gs. 1.096.000 y el 20% siguiente a G. 2.227.000 (DGEEC, 2019a.), es decir, casi el 40% de los hogares no logra, a través del trabajo de sus miembros, garantizar un ingreso mínimo (en términos del salario mínimo, G. 2.076.000 en promedio en 2018) para su subsistencia. Dicha estructura se complementa con ayudas familiares y del Estado.

La relevancia de este análisis radica en que, en sociedades que funcionan sobre la base del uso del dinero como instrumento indispensable para obtener gran parte de los medios que garantizan la vida de las personas, su alimentación, su salud, su educación y otros elementos de bienestar, los ingresos cumplen un papel fundamental para determinar una situación de pobreza. Y, como es sabido, los ingresos provienen esencialmente —para la gran mayoría de la población— del trabajo remunerado.

De allí que los ODS, en su propuesta de reducir la pobreza a la mitad de su nivel de línea de base y erradicar el hambre, planteen como tercera meta

la implementación a nivel nacional de sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. Se trata de una meta que se orienta a conseguir que todos los sectores de la población cuenten con medios que les permitan disponer de los medios para satisfacer sus necesidades básicas y salir de la pobreza o evitar caer en ella.

4.1 ODS 1 «FIN DE LA POBREZA»

La pobreza es un problema de derechos humanos y en su relación con la falta de recursos e ingresos, implica hambre, malnutrición, falta de vivienda digna, acceso limitado o insatisfacción de necesidades básicas como agua, saneamiento, salud y educación, involucrando también exclusión social y discriminación,³⁶ así como falta de participación en la toma de decisiones, especialmente las que afectan de manera directa en las vidas de las personas, y falta de tiempo.³⁷

Las vulnerabilidades y privaciones no terminan cuando los ingresos monetarios de un hogar o una persona sobrepasan y se sitúan por encima de la línea oficial que define el nivel de pobreza, expresada en términos monetarios, pudiendo mantenerse pobres aun cuando hayan aumentado su nivel de ingresos. Aunque «la pobreza se identifique más frecuentemente con la falta de ingresos monetarios, sus causas implican la disminución de las capacidades de acceso a los servicios sociales y a las oportunidades para ejercer plenamente los derechos humanos, sin discriminación» (SAS, 2017, p. 12).

Paraguay ha venido reduciendo casi sin interrupciones la pobreza desde 2002 hasta la actualidad (2018). Con una población total de 6.953.696 personas, en Paraguay la pobreza monetaria o por ingresos afectaba a casi una de cada cuatro personas (24,2%), incluido un 4,8% en condiciones de extrema

³⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

³⁷ <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/10/pobreza-y-tiempo>

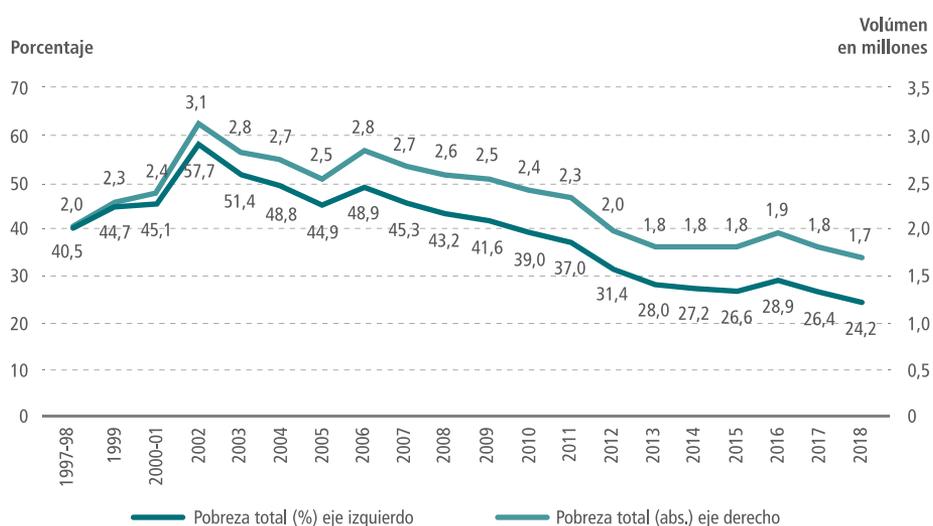
pobreza (DGEEC, 2019a).³⁸ Si bien la disminución de los índices de pobreza del país representa un indicio positivo, la tendencia de esta medida revela algunas peculiaridades:

1. Ha venido disminuyendo en los últimos 15 años si se considera que, en el 2003, el 51,4% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza (Figura 11). De lo anterior se desprende que, entre 2003 y 2018, la pobreza, en términos relativos, se redujo en 52,9% (1,8 puntos porcentuales por año) y la pobreza extrema en 61,6% (0,5 puntos porcentuales por año), lo que en valores absolutos representó una disminución de un millón de personas en situación de pobreza y de 355 mil personas en pobreza extrema.
2. Si bien, la disminución de los índices de pobreza monetaria del país representa un indicio positivo, aún afecta a 1,7 millones de personas. Dado que la población total siguió creciendo año a año en todo ese periodo, es evidente que el crecimiento de la pobreza acompañó al de la población de manera consistente con la premisa de la transmisión intergeneracional de la pobreza.
3. El descenso no se ha dado de forma sostenida. Entre el 2013 y el 2018 la disminución se desaceleró e incluso en el 2016, el nivel de pobreza superó al del 2013.
4. La superación de la línea de pobreza posiciona a las personas en situación de vulnerabilidad, con altas probabilidades de volver a caer en ella, debido a su ubicación por encima, pero muy próxima, a la línea de pobreza.

³⁸ Para calcular la población que vive en situación de pobreza, la DGEEC realiza mediciones de la pobreza monetaria haciendo uso del método de la Línea de Pobreza. Este método se centra en dos componentes: el costo de la canasta y los ingresos familiares. El costo de la canasta básica de alimentos define la línea de pobreza extrema, en tanto el costo de la canasta básica de consumo, la línea de pobreza total.

- La pobreza se ha concentrado geográficamente en mayor proporción y severidad en el área rural (34,6%), en la niñez y adolescencia de 0 a 17 años (33,8%), entre las mujeres (24,7%) (DGEEC, 2018a), y en los pueblos indígenas (66,2% del total de la población que asciende a 122.461 personas) en 2017 (DGEEC, 2018b) (Figura 11).

Figura 11. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza total^{1-2/}, Paraguay, 1997 a 2018



Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1997-2018.
^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. ^{2/} Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos)

En todo el periodo estudiado, tanto la pobreza total como la extrema se concentraron en el área rural. La pobreza es dos veces mayor en términos porcentuales en el área rural frente al urbana (34,6% y 17,8% respectivamente), en tanto, la brecha entre áreas es todavía más profunda si se considera la pobreza extrema, la cual es seis veces mayor en el área rural respecto al urbana (10% y 1,6% respectivamente). La pobreza extrema implica que las personas no tienen la capacidad de adquirir una canasta básica de alimentos, lo que da como resultado poblaciones mal nutridas o mal alimentadas.

La relación entre el grado de ruralidad y el porcentaje de población en situación de pobreza a nivel departamental, muestra una relación positiva que indica que, a mayor porcentaje de población en zonas rurales, mayor porcentaje de pobreza. En esta situación se encuentran los departamentos de Caazapá (47%), Concepción (44%), Caaguazú (43,7%) y San Pedro (43,6%) (DGEEC, 2017).

El porcentaje de mujeres en situación de pobreza es más alto que el de los hombres hasta los 49 años mayor en edad, siendo la brecha más amplia, en las edades productivas y reproductivas (25 a 39 años) con 6,4 puntos porcentuales y aún más en el caso de la pobreza femenina (DGEEC, 2017).

El 33% del total de hogares está encabezado por mujeres. Los hogares con jefatura femenina presentan mayores niveles de pobreza que los masculinos (24,2% de los hogares encabezados por mujeres se encuentran en situación de pobreza, frente al 20,2% de los masculinos), pero además el porcentaje de hogares pobres con jefas aumenta a 28% en la edad productiva y reproductiva (30 a 59 años) (DGEEC, 2017). La jefatura femenina disminuye en el estrato de ingresos altos (Serafini, Zavattiero, 2018).

Acosta y Solís (1998) se basan en tres tipos de factores para explicar la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: 1) en los hogares con jefas mujeres, aunque el tamaño puede ser menor, la tasa de dependencia puede ser mayor, dándose en muchos casos la situación de que toda la responsabilidad del sostenimiento económico del hogar caiga sobre la jefa; 2) la condición de mujer implica por lo general menos acceso a recursos productivos y, por ende, menores ingresos laborales; y 3) al tener la responsabilidad doméstica, muchas veces, las mujeres jefas de hogar deben tomar empleos que les permitan cumplir su doble jornada, lo que suele implicar trabajos peor remunerados o más precarios.

Por otro lado, según Chant (2002), los patrones de asignación de recursos dentro del hogar están, a menudo, mejor equilibrados en hogares con jefa mujer y que el ingreso generado o controlado por mujeres, tiende a beneficiar

a otros miembros más que el generado por hombres. En general, se reconoce que las jefas de hogar tienen una mayor preferencia por invertir en los hijos, en comparación con los jefes, pero que las condiciones sociales que enfrentan estos hogares a menudo les impiden llevar a cabo estas preferencias (Acosta y Solís 1998).

En particular, la jefatura femenina en entornos de pobreza está representada por mujeres ocupadas en la agricultura a pequeña escala, sin derechos laborales ni protección social, con bajo acceso y control de recursos, crédito y activos. En el empleo dependiente, las mujeres se concentran en el sector terciario y en el trabajo doméstico, por lo general informal. Los salarios de las mujeres alcanzan el 75% del salario de los hombres. Estas desigualdades son corroboradas por el Índice Global de la Brecha de Género que en 2018 posicionó al país en el puesto 104º de 149, según el Foro Económico Mundial.

Por lo expuesto, es importante contemplar ciertas realidades al interior de determinados grupos, en especial las condiciones laborales de la población femenina, la joven y rural. La tasa de participación masculina ha sido, durante las últimas dos décadas (1997-2018), siempre superior a la femenina. Parte de las mujeres que acceden al mercado de trabajo tiene problemas de empleo: no lo encuentra (6,8%) (DGEEC, 2017) o sus condiciones laborales no son las adecuadas, revelando la problemática que enfrentan las mujeres para su inserción en el mercado laboral y, consecuentemente, para el logro de su autonomía económica.

Los ingresos más bajos son reportados por las mujeres y las personas jóvenes y dentro de este grupo, en especial, quienes residen en zonas rurales. Las personas de entre 15 y 19 años presentan mayor nivel de ocupación informal en el país, afectando al 94,2% de la población ocupada en ese grupo, seguido del grupo de 20 a 24 años (72,4%) (DGEEC, 2019). El grupo de jóvenes entre 18 y 29 años, a pesar de representar la tercera parte de la PEA nacional (30,3%) (DGEEC, 2018), posee los indicadores más desventajosos del mercado de trabajo con relación a las tasas globales, siendo un contrasentido en

cuanto a la consolidación de la juventud a través del trabajo. Los bajos niveles de ingresos laborales obstaculizan la entrada de estos sectores al régimen optativo de seguridad social, dado el alto nivel relativo de aporte que deben realizar en función de sus ingresos.

Los hogares en situación de pobreza, además de numerosos (5 miembros), son más jóvenes, extendidos y con mayor número de hijos dependientes y menor número de aportantes: el promedio de edades de sus habitantes ronda los 26,5 años, frente a los hogares de mayores ingresos que son más pequeños y con personas mayores (la edad promedio de sus miembros es 36,3 años) (DGEEC, 2017). Los hogares más pobres se encuentran sobrerrepresentados entre los hogares incompletos y extendidos. Del total de hogares pobres en el país (377.872), el 87,8% tiene niños entre 0 a 17 años.

Respecto a esta configuración, debe tenerse en cuenta que las diferentes formas de vivir en familia se vinculan de manera estrecha con los ingresos de la población. La vida cotidiana en familia se corresponde con la población de menores ingresos, mientras que, entre quienes tienen más recursos económicos se expresa con mayor frecuencia la tendencia a la individuación (Wainerman y Geldstein, 1996).

Los jefes de hogares con mayor número de miembros presentan bajo nivel de instrucción, en particular las jefas. La media de instrucción en la jefatura de hogares es 8,5 años de estudio, en tanto las jefas mujeres con 5 y más miembros, presentan 7 años de estudio, y en hogares en pobreza y numerosos 5,8 años en promedio (DGEEC, 2017).

La jefatura de hogar femenina monoparental implica una doble demanda para las mujeres: como proveedoras económicas del sustento de sus hijos y como madres y trabajadoras domésticas (CEPAL, 2005). El 28,5% de las jefas de hogares encabezan hogares monoparentales. Dentro de este grupo predominan las mujeres viudas, separadas y divorciadas (39,9%) (DGEEC, 2017), que a su vez pueden estar un tanto más protegidas que las solteras si cuentan con el posible patrimonio que dejó su cónyuge —en ocasiones, con una

pensión por viudez— y porque los excónyuges están obligados a compartir los costes económicos de los hijos comunes. Así, dentro de estos grupos, las madres solteras son las más desprotegidas, cobrando mayor volumen en la adolescencia y juventud (14 a 29 años) y en hogares en situación de pobreza, quienes dependen de redes sociales y familiares.

Cuadro 3. Proporción y distribución de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza^{1-2/}, 2015-2018

Año		2018	2017	2016	2015	
TOTAL	Total	24,2	26,4	28,9	26,6	
	Urbana	17,8	20,2	21,9	19,3	
	Rural	34,6	36,2	39,7	37,7	
Sexo	Hombres	Total	23,7	25,7	28,7	26,4
		Urbana	17,2	19,1	22	19,2
		Rural	33,7	35,9	38,6	36,8
	Mujeres	Total	24,7	27,1	29	26,8
		Urbana	18,3	21,4	21,8	19,5
		Rural	35,6	36,6	40,9	38,7
Grupos de edad	De 0 a 17 años	Total	33,8	35,7	38,9	35,5
		Urbana	26,9	29,8	31,6	27,9
		Rural	43	43,7	48,4	45,4
	De 18 a 29 años	Total	18,1	20	22,9	21,2
		Urbana	12,6	15,5	17,3	15,4
		Rural	29,2	28,5	33,3	31,9
	De 30 a 59 años	Total	19,4	22,2	23,5	21,4
		Urbana	13,9	16,1	16,8	14,7
		Rural	29,3	32,9	35	32,9
	60 años y más	Total	18,2	19,9	22	21,5
		Urbana	11,9	12,4	16,3	14,5
		Rural	27,7	31,1	30,6	31,8

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1997-2018.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. ^{2/} Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos)

4.2 ODS 2 «HAMBRE CERO»

El Objetivo 2 de la Agenda 2030 busca eliminar el hambre a nivel global, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible.³⁹ En Paraguay, en 2012 el 32,5% de las personas residían en hogares con disponibilidad calórica deficiente (Tabla 8) y en 2016 la desnutrición crónica llegaba al 5,9% de niños y niñas (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017). Dichas personas en estado de subalimentación, generalmente son menos productivas y más propensas a enfermedades, por lo que sus capacidades para generar ingresos y mejorar su calidad de vida están afectadas.

De acuerdo al Informe sobre el Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (FAO 2018), en Paraguay la subalimentación abarca cien mil personas más que hace diez años, alcanzando a más del 11% de la población nacional. Esto significa que 800.000 personas están subalimentadas. Asimismo, cerca de un 5% de la población está expuesta a la Inseguridad Alimentaria Grave. Paraguay ocupa el puesto 58 de 112 países del Índice Global de Seguridad Alimentaria.⁴⁰

Por otro lado, los datos muestran un aumento de la obesidad en personas de 18 años y más de edad, siendo esta una forma más de malnutrición que afecta a unas 900 mil personas (FAO, 2018). De acuerdo a datos del MSPBS (2018), más de la mitad de las personas adultas en Paraguay presentan sobrepeso u obesidad (58%), de estos, 1 de cada 4 adultos (23%) presenta obesidad. La obesidad también afecta a 1 de cada 3 niños escolares y adolescentes que presenta sobrepeso u obesidad (32%).

³⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

⁴⁰ Índice Global de Seguridad Alimentaria. <https://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Paraguay>

Analizando la Seguridad Alimentaria y Nutricional⁴¹ en Paraguay, la disponibilidad en el suministro de energía calórica y proteínas es suficiente, aunque hay grupos de alimentos en aumento como los cereales, los aceites y las grasas, mientras que la carne, las raíces, las frutas y verduras están en disminución.

El acceso físico a los mismos se dificulta por el bajo desarrollo de la infraestructura vial (densidad y calidad)⁴² que obstaculiza la circulación de los alimentos entre la producción y el consumo, así como el acceso a los insumos productivos.

El acceso económico se tropieza con los bajos ingresos de la mayoría de la población: el 47,2% de la población rural tiene ingresos menores al salario mínimo y el 27,4% de la población urbana (DGEEC, 2019), así como el alto costo y la volatilidad de los alimentos: la inflación de los alimentos básicos cuadruplicó el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el 2017.

En cuanto a la utilización de los alimentos, los indicadores muestran un mejoramiento en el acceso al agua y el saneamiento, pero el consumo de los alimentos no es el adecuado para la población ya que aún prevalece la subalimentación y existe una tendencia creciente de la mal alimentación.

Finalmente, en cuanto a la sostenibilidad, no existe dependencia externa de la mayoría de los grupos alimentarios, excepto las frutas y las verduras (ligadas a la producción de la agricultura campesina) y, aunque la producción

⁴¹ La Seguridad Alimentaria y Nutricional significa que «todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana», del párrafo 1 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada por la FAO en 1996.

⁴² El Foro Económico Mundial reporta que Paraguay es uno de los países más atrasados en el mundo en infraestructura vial. Ocupa el puesto 132 entre 148 países del mundo y el 19 entre 20 países de América, en calidad de carreteras, apenas por encima de Haití. <https://es.weforum.org/reports>, consultado en noviembre de 2018

per cápita de alimentos es ascendente, el suministro es inestable y con precios que tienden a una mayor volatilidad (Imas 2019).

En el ámbito de la sociedad civil y en especial de las organizaciones campesinas, se defienden el concepto de Soberanía Alimentaria y Nutricional.⁴³ Paraguay muestra un mejoramiento en el acceso a los servicios básicos, pero, en contrapartida, se observa la persistencia de importantes desigualdades en el acceso a recursos productivos como tierra, semilla, agua, infraestructura y tecnología productiva.

Paraguay tiene un modelo productivo dual caracterizado, por un lado, por el modelo extractivista, mecanizado con baja utilización de mano de obra y orientado a la exportación y, por el otro, el de la AFC, tradicional, diversificado, intensivo en mano de obra, orientado al autoconsumo y el mercado interno. El primero se mantiene en permanente expansión, mientras el segundo en disminución tanto en superficie como en volumen de producción. Las políticas públicas no solo no han ayudado a combatir esta dualidad, sino que han ayudado a fortalecer por su apoyo al modelo extractivista.⁴⁴

La transformación y comercialización productiva son favorables a las actividades agropecuarias de exportación (impacto en el PIB y superávit en la balanza comercial de alimentos), mientras la AFC sufre las dificultades de acceso a mercado, precios bajos, intermediación con conductas oligopsónicas, contrabando y una estructura de oligopsonio en la distribución de los

⁴³ La Soberanía Alimentaria y Nutricional se entiende como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, concepto defendido principalmente por La Vía Campesina en ocasión de la Cumbre Mundial de Alimentos, convocada por la FAO en 1996.

⁴⁴ Ver Imas, V (2018) «Producción e importación de alimentos en el Paraguay: aumentando la dependencia alimentaria», en Palau, Mariel (2018) «Con la soja al cuello 2018. Informe sobre agronegocios en Paraguay» Base Is, Asunción Paraguay y; Ortega, G (2016) «Mapeamiento del extractivismo» Base Is Fundación Rosa Luxemburgo, Asunción Paraguay.

alimentos a la población. Asimismo, ya se ha apuntado que con relación al consumo de los alimentos existe una dependencia creciente de la importación de frutas y verduras y el aumento de la malnutrición como consecuencia del consumo de alimentos poco nutritivos y saludables, además de la sustitución de la alimentación tradicional por los altamente procesados. Lo anterior está relacionado con políticas agrarias que han favorecido la extrema concentración de la tierra, el auge de los agronegocios (con baja presión tributaria) y una paupérrima inversión en la AFC (Imas 2019).

A pesar de que la agricultura campesina sigue siendo la principal proveedora de alimentos frescos en el país, sufre problemas estructurales, productivos y comerciales, principalmente debido a la falta de apoyo y promoción estatal del sector que, aunados a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las familias que lo integran, obstaculizan el desarrollo de este sector.

En lo estructural, el problema más grave es la dificultad de acceso a la tierra. En 2008 existían 288.875 fincas agropecuarias con tierras, de las cuales 264.047 son fincas de hasta 50 hectáreas, correspondientes a la Agricultura Familiar Campesina (AFC).⁴⁵ En términos porcentuales significa que el 91,4% de todas las fincas del país era parte de la AFC, a la cual le corresponde solo el 6,3%, de la superficie total (1.960.081 hectáreas) (Datos del Censo Agropecuario Nacional de 2008). Los suelos en posesión, en gran parte, se encuentran desgastados o degradados por el uso histórico y las prácticas de preparación inadecuadas (Imas 2020).

⁴⁵ El límite de hasta 50 hectáreas, como uno de los aspectos para la definición de la agricultura familiar, fue acordado en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, planteado por el Paraguay en 2007 (Resolución del GMC 25/07), tomando como antecedente lo definido en la Ley N.º 2.419/2004 de creación del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Recientemente la Ley N.º 6286/2019 de defensa, restauración y promoción de la Agricultura Familiar Campesina, confirma esta definición.

En lo productivo sobresale la creciente pérdida de las semillas nativas y el alto costo para acceder a las mismas, especialmente aquellas utilizadas en la producción hortícola, el limitado acceso a tecnologías apropiadas, la alta dependencia de las condiciones climáticas, empeorada actualmente por el cambio climático, y la escasa cobertura de la asistencia técnica y crediticia (Imas 2020).

En lo comercial, la estacionalidad de la producción, así como la poca organización para el acceso a los mercados, la excesiva intermediación, los bajos precios y el contrabando, entre otros, no favorecen la permanencia en los mismos, aumentando de este modo, la dependencia alimentaria de los productos de la AFC (Imas 2020).

Las mujeres campesinas e indígenas son las responsables de asegurar la alimentación en el hogar, sin embargo, sigue existiendo una gran brecha en la propiedad de la tierra, en el tipo de asistencia técnica que reciben y en el acceso a otros activos como créditos,⁴⁶ siendo que estas actividades inciden directamente en la alimentación de sus familias y en los indicadores de pobreza multidimensional.

⁴⁶ IDEM

Cuadro 4. Proporción de personas en hogares con disponibilidad calórica deficiente según características, 2012

TOTAL		Déficit calórico					
		Sin déficit		Con déficit		Total	
		Total	%	Total	%	Total	%
Total		4.395.083	67,5%	2.119.384	32,5%	6.514.467	100%
Sexo	Hombre	2.157.732	66,5%	1.085.268	33,5%	3.243.000	100%
	Mujer	2.237.351	68,4%	1.034.116	31,6%	3.271.467	100%
Área de residencia	Urbana	2.617.357	67,8%	1.243.431	32,2%	3.860.788	100%
	Rural	1.777.726	67,0%	875.953	33,0%	2.653.679	100%
Edad	0 a 17 años	1.719.438	69,0%	773.188	31,0%	2.492.626	100%
	18 a 29 años	864.219	64,5%	475.465	35,5%	1.339.684	100%
	30 a 59 años	1.386.138	67,6%	663.464	32,4%	2.049.602	100%
	60 y mas	425.288	67,2%	207.267	32,8%	632.555	100%

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. EIGyCV 2011-2012.

Capítulo 5

Situación

por grupos sociales

Los siguientes apartados buscan caracterizar la pobreza con base en las principales categorías analíticas relacionadas con las desigualdades. En Paraguay, las brechas entre el área urbana y rural, entre hombres y mujeres y entre grupos etarios, son persistentes y en muchos casos se esconden bajo los promedios nacionales.

5.1 POBREZA URBANA

La pobreza afecta de manera diferente al sector urbano y rural. En términos relativos la pobreza urbana es menor; sin embargo, no por ello deja de ser importante, teniendo en cuenta que en valores absolutos significan unas 760.000 frente a alrededor de 920.000 en el área rural. Respecto a la composición interna de la pobreza, es en mayor medida no extrema (16,1%) frente al 1,6% de extrema pobreza.

Geográficamente, la pobreza urbana es menor a la media del área solamente en la capital y departamento Central que conforman el área metropolitana, así como en Misiones y Amambay. En tanto, en los departamentos de alta incidencia de pobreza urbana como Concepción, San Pedro y Caaguazú las cifras casi duplican al promedio (Cuadro 5).

Cuadro 5. Incidencia de la pobreza total y urbana por departamento (%), 2017

DEPTO.	Total								Urbana							
	Total		Pobre		Pobre extremo		Pobre no extremo		Total		Pobre		Pobre extremo		Pobre no extremo	
	Total	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Total	Total	%	Total	%	Total	%	
Total	6.852.068	1.809.053	26,4	301.932	4,4	1.507.121	22,0	4.213.090	853.092	20,2	65.207	1,5	787.885	18,7		
Asunción	516.162	59.814	11,6	3.717	*	56.097	10,9	516.162	59.814	11,6	3.717	*	56.097	10,9		
Concepción	243.560	107.097	44,0	15.911	6,5	91.186	37,4	90.216	35.192	39,0	2.900	*	32.292	35,8		
San Pedro	418.851	182.567	43,6	33.894	8,1	148.673	35,5	75.817	29.288	38,6	1.020	*	28.268	37,3		
Cordillera	298.901	80.419	26,9	9.668	3,2	70.751	23,7	98.182	23.706	24,1	1.043	*	22.663	23,1		
Guairá	220.440	74.675	33,9	15.444	7,0	59.231	26,9	87.756	25.728	29,3	738	*	24.990	28,5		
Caaguazú	545.307	238.172	43,7	49.203	9,0	188.969	34,7	218.479	81.649	37,4	10.326	4,7	71.323	32,6		
Caazapá	184.301	86.567	47,0	25.098	13,6	61.469	33,4	38.162	13.261	34,7	2.552	*	10.709	28,1		
Itapúa	590.491	195.818	33,2	56.237	9,5	139.581	23,6	253.412	58.120	22,9	9.491	3,7	48.629	19,2		
Misiones	122.913	33.777	27,5	6.120	5,0	27.657	22,5	64.082	12.897	20,1	1.737	*	11.160	17,4		
Paraguari	254.856	91.297	35,8	16.227	6,4	75.070	29,5	84.050	28.264	33,6	2.473	*	25.791	30,7		
Alto Paraná	793.945	169.567	21,4	20.501	2,6	149.066	18,8	569.677	120.819	21,2	2.040	*	118.779	20,9		
Central	2.067.024	334.379	16,2	22.409	*	311.970	15,1	1.816.895	301.528	16,6	21.623	*	279.905	15,4		
Ñeembucú	88.663	21.487	24,2	4.445	5,0	17.042	19,2	58.302	12.391	21,3	1.603	*	10.788	18,5		
Amambay	164.254	25.026	15,2	5.390	3,3	19.636	12,0	108.434	13.557	12,5	1.949	*	11.608	10,7		
Canindeyú	221.324	84.181	38,0	16.984	7,7	67.197	30,4	86.039	23.443	27,2	1.995	*	21.448	24,9		
Pdte. Hayes	121.076	24.210	20,0	684	*	23.526	19,4	47.425	13.435	28,3	0	*	13.435	28,3		

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

* Insuficiencia de casos para mostrar el resultado, menor a 30 casos.

En los últimos tres años (2016 al 2018) se evidencia una tendencia a la baja en la incidencia de la pobreza en zonas urbanas, pasando de 21,9% a 17,8%, esto es una caída de 1,4 puntos porcentuales en promedio, que significó 141 mil personas menos en condición de pobreza (Cuadro 6). En tanto, la pobreza extrema se ha mantenido constante (1,6%), y debido al crecimiento de la población pasó de afectar a 67.173 personas en 2016 a 69.884 en 2018.

La disminución de la pobreza urbana guarda relación con el incremento del ingreso laboral promedio de casi 10% anual en dicho estrato, esto es una tasa mayor que el resto de la población, lo que ha permitido un leve movimiento ascendente en la estratificación económica, sin embargo, debe ser tomado con cautela, puesto que dicha reducción no se ha dado de la mano del mejoramiento significativo de las condiciones laborales ni de protección social en dicho estrato y menos en el siguiente de alta probabilidad de volver a caer. Por su parte, entre las personas en situación de pobreza extrema del área urbana, el ingreso laboral de la actividad principal se ha visto mermado en 7,5% en 2018 respecto de 2015.

Cuadro 6. Incidencia de la pobreza urbana, por características seleccionadas^{1/}, 2015-2018

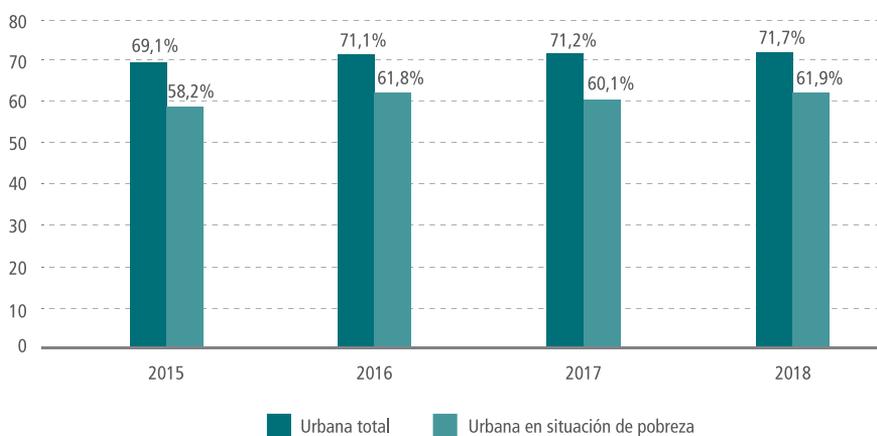
Año	Población	%	Hombres	Mujeres	De 10 a 17 años	De 18 a 29 años	De 30 a 59 años	60 años y más
2018	763.663	17,8	17,2	33,7	26,9	43,0	18,1	12,6
2017	853.092	20,2	19,1	35,9	29,8	43,7	20,0	15,5
2016	904.763	21,9	22,0	38,6	31,6	48,4	22,9	17,3
2015	780.326	19,3	19,2	36,8	27,9	45,4	21,2	15,4

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2018.
1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Dado lo expuesto, se analizan ciertas características del mercado laboral. Mientras que la fuerza laboral urbana o tasa de actividad económica en 2018

es de 71,7%, entre las personas en situación de pobreza del área urbana, la brecha es de 9,8 puntos porcentuales (61,9%), lo que indica una mayor presencia de personas urbanas en edad de trabajar inactivas en el estrato pobre. Además, mientras la primera cifra viene teniendo un incremento sostenido entre 2015 y 2018, la fuerza laboral pobre urbana presenta vaivenes con un descenso en 2017 (Figura 12). Este indicador reproduce las brechas de género y estarían evidenciadas a nivel nacional, en detrimento de las mujeres y de la juventud.

Figura 12. Tasa de actividad económica de la población urbana de 15 años y más de edad^{1/} (%), Paraguay, 2015 a 2018



Fuente: Procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2015-2018.
1/ No incluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y la Población Indígena.

La Encuesta de Hogares 2018 da cuenta de los problemas laborales de las personas que viven en el área urbana y se encuentran en situación de pobreza. La población ocupada es menor en la población en situación de pobreza (83,8%) y de pobreza extrema (86,1%) frente al 93,4% a nivel total urbano. De esta manera, el desempleo urbano es del 6,6%, pero para la población en situación de pobreza aumenta al 16,2%. Lo expuesto podría deberse a la migración de personas desde el área rural que no encuentran trabajo en las

ciudades, no obstante, la comprobación de dicha hipótesis escapa a los alcances de este trabajo.

Además del desempleo, el trabajo precario afecta de manera desproporcionada a la población en pobreza. El aporte a una caja jubilatoria es bajo en general, solo el 29,5% de la PEA ocupada urbana, pero disminuye aún más en la PEA ocupada en situación de pobreza (7,2%) y es inexistente entre los que se encuentran en pobreza extrema. Llama la atención que en 2015 el porcentaje de personas en situación de pobreza que aportaba a una caja, era dos puntos porcentuales mayor que en 2018, lo cual podría estar significando un retroceso en la cobertura de la seguridad social.

La pobreza se relaciona también con el acceso a la educación y a la salud. En este sentido, la referida encuesta de hogares muestra que, en promedio, entre el 2015 y 2018 el 64,8% de las personas urbanas en situación de pobreza entre 5 y 29 años asiste a una institución educativa, siendo esta cifra un punto porcentual mayor que la media del área urbana, lo cual puede estar explicado por los incentivos dados por las intervenciones para reducir los costos económicos y de oportunidad dentro de las políticas sociales dirigidas a este sector. En 2018 se evidencia un cambio de tendencia respecto de 2015 a 2017, ya que acceden a la educación en mayor medida las niñas, adolescentes y jóvenes en pobreza y pobreza extrema que los hombres en la misma condición (70,3% y 63,3% respectivamente), lo que a futuro puede contribuir en oportunidades en el mercado laboral y en la percepción de ingresos.

En cuanto a salud, el acceso a salud —personas enfermas o accidentadas que consultaron— es inclusive levemente superior entre las personas en situación de pobreza (74,5%) frente a la media del área urbana (72,4%), lo cual es un buen indicio de la política sectorial, pero que, sin embargo, debiera preocupar la brecha de 25 puntos porcentuales restantes para una cobertura universal. En el caso de las personas urbanas en situación de pobreza extrema, el acceso a consulta médica es levemente inferior, accediendo en el 71,5% de los casos, cifra que presenta un importante descenso respecto a los años

anteriores en los que la política sanitaria cubría en promedio el 82,5% de las personas que requerían atención. Al igual que en educación, las mujeres acceden al sistema en mayor proporción que los hombres, así como las personas menores a 18 años en comparación con el resto de los grupos etarios.

Ante lo expuesto, la encuesta de hogares permite contar con la cobertura de algunos mecanismos de protección social en el área urbana y especialmente en el sector en condición de pobreza. La población urbana que cuenta con ingresos del programa *Tekoporã*, Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, jubilación o pensión, o aporta a una caja jubilatoria, ha venido aumentando lentamente de 18,6% en 2015 a 21,4% en 2018, esto representa casi un millón de personas protegidas. No obstante, entre las personas en situación de pobreza, dicha cifra es menor (14,8% en 2018) y con grandes diferencias por grupos de edad: mientras que un poco más del 12% de las personas menores de 30 años están protegidas, el grupo de 60 años y más, triplica dicho valor (36,8%).

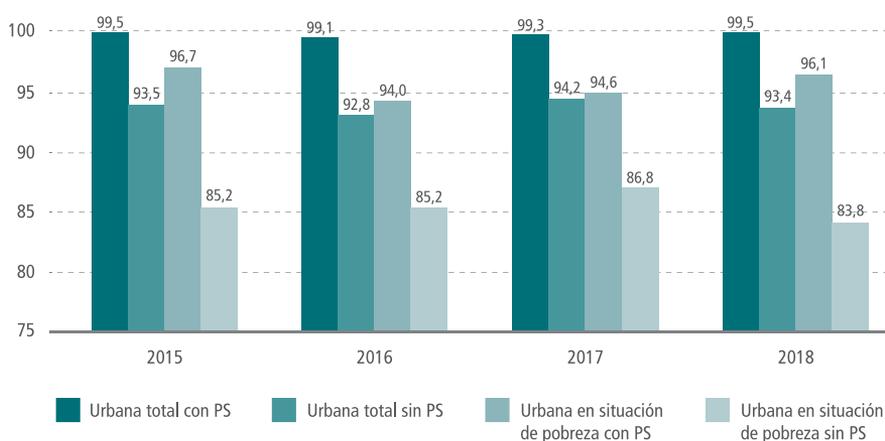
Las personas en situación de pobreza en el área urbana cubiertas con algún mecanismo de protección social, reportan ingresos laborales mensuales superiores en promedio en G. 140.000 frente a aquellos en la misma condición, pero sin protección. El mayor impacto se da en la población no pobre cuyos ingresos laborales se ven incrementados en G. 830.000 mensuales, posiblemente asociado al empleo formal.

La tasa de actividad económica aumenta significativamente en la población con protección social (83,1%) en comparación a la media del área urbana (71,7%), en tanto, en la población pobre del área urbana con protección social, la inserción en el mercado laboral es del 63,3% de las personas de 15 años y más de edad. Se había comentado arriba que, de esta fuerza laboral, el 93,4% se encuentra ocupada y en el estrato pobre el 83,8%.

La protección social permite disminuir la brecha en la tasa de ocupación o lo que es lo mismo, disminuir el desempleo, puesto que el 99,5% de

las personas del área urbana con algún mecanismo de protección social se encuentran en ocupación económica, mientras que en el estrato de pobreza dicha cifra alcanza al 96,1% (Figura 13). Lo anterior es probable que guarde relación con la formalidad del empleo, puesto que una parte del grupo en estudio se encuentra aportando a una caja jubilatoria.

Figura 13. Tasa de actividad económica de la población urbana de 15 años y más de edad^{1/} según protección social (PS) (%), Paraguay, 2015 a 2018



Fuente: Procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2015-2018.

1/ No incluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay y la Población Indígena.

Si se consideran exclusivamente los ingresos no contributivos provenientes del programa *Tekoporã* o pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, se tiene que el 12,6% de la población urbana en situación de pobreza recibe estas transferencias, con un sesgo importante en la población adulta (35,3% es beneficiaria de alguno de estos programas). Cualquiera sea el caso, la protección social no contributiva está lejos de alcanzar a la población objetivo. Dado que una de las responsabilidades del programa *Tekoporã* se da en el ámbito educativo, la población urbana pobre beneficiaria presenta el mayor porcentaje de personas de 5 a 29 años asistiendo a una institución educativa (76,7%).

El acceso a determinados bienes y servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población urbana y en particular la que se encuentra en situación de pobreza. En 2018, el acceso a energía eléctrica es universal en el área urbana, así como entre los pobres urbanos, según la Encuesta de Hogares 2018.

El acceso a desagüe por red pública, pozo ciego con o sin cámara séptica es elevado en el área urbana (95,3%), sin embargo, se evidencia una brecha de 11,6 puntos porcentuales respecto de la población en situación de pobreza (83,7%), diferencia que se mantiene en los cuatro años estudiados. En 2018, la población pobre urbana más afectada por la carencia de este servicio es la adulta mayor (76,9%). La población en situación de pobreza con acceso a saneamiento presenta condiciones levemente mejores en algunos de los indicadores estudiados: ingresos laborales (G. 1.258.000), tasa de actividad económica de 62,4%, trabajo formal (8,6%), asistencia a institución educativa (68%) y a consultas médicas (77,1%).

Por su parte, el 87,5% de la población urbana en situación de pobreza en 2018 accede a agua mejorada con una brecha de tres puntos porcentuales menos respecto al total de la población urbana.

El acceso a agua mejorada y a los servicios sanitarios son determinantes de las condiciones sanitarias y del estado nutricional. En zonas urbanas, en 2012, se evidencia un déficit calórico que afecta al 32,2% de la población, esto es, 1.243.431 personas, lo que a nivel de hogares impacta en el 29,7% de los hogares urbanos. Este déficit es una estimación de la proporción de personas en hogares que no alcanzan el mínimo calórico requerido establecido a nivel nacional en base a estándares regionales. El cálculo del requerimiento calórico comporta dos etapas: 1) estimación de la Tasa de Metabolismo Basal (TMB) y; 2) ajuste de la TMB por un coeficiente de actividad física y el suplemento para las madres gestantes y las lactantes.

En el 20% más pobre de la población urbana, la incidencia del déficit calórico es del 33% así como del 34,6% en el siguiente 20%, en tanto, por grupos de edad afecta en mayor medida a la población de 60 años y más (35%), y no se evidencia diferencias significativas por sexo, y si bien, estas cifras corresponden al total de la población urbana, podría esperarse que tal comportamiento se reproduzca en poblaciones pobres (Cuadro 7).

Cuadro 7. Proporción de personas en hogares con disponibilidad calórica deficiente según características, 2012

Características		Sin déficit		Con déficit		Total	
		Total	%	Total	%	Total	%
Total		4.395.083	67,5%	2.119.384	32,5%	6.514.467	100%
Urbana		2.617.357	67,8%	1.243.431	32,2%	3.860.788	100%
Urbana							
Quintiles de ingreso	20% más pobre	517.465	67,0%	254.922	33,0%	772.387	100%
	20% siguiente	504.164	65,4%	266.827	34,6%	770.991	100%
Quintiles de ingreso	20% siguiente	532.985	68,9%	240.466	31,1%	773.451	100%
	20% siguiente	487.978	63,2%	283.811	36,8%	771.789	100%
	20% más rico	574.765	74,4%	197.405	25,6%	772.170	100%
Sexo	Hombres	1.268.138	67,6%	608.270	32,4%	1.876.408	100%
	Mujeres	1.349.219	68,0%	635.161	32,0%	1.984.380	100%
Grupos de edad	0 a 17 años	933.427	69,8%	404.497	30,2%	1.337.924	100%
	18 a 29 años	567.461	66,3%	288.771	33,7%	856.232	100%
	30 a 59 años	851.433	67,6%	407.478	32,4%	1.258.911	100%
	60 años y más	265.036	65,0%	142.685	35,0%	407.721	100%

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. EIGyCV 2011-2012.

Otra manera de evidenciar formas de malnutrición es mediante el retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica <-2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud) y la emaciación de los niños menores de 5 años. El retraso del crecimiento es un factor de riesgo que contribuye a la mortalidad infantil y es también un indicador de las desigualdades en el desarrollo humano. Según la encuesta por Conglomerados Múltiples (MICS-Paraguay, 2016), el 4,4% de los niños menores de 5 años del área urbana presenta desnutrición crónica, ello implica que muy difícilmente logren alcanzar su potencial físico y cognitivo. La desnutrición crónica en niños urbanos pobres es del doble que la cifra presentada (8,6%). Según la misma fuente, la baja talla para la edad es un reflejo de la desnutrición crónica como consecuencia de no recibir una nutrición adecuada durante un largo periodo y de padecer enfermedades recurrentes o crónicas (Cuadro 8).

Respecto a la emaciación, que refiere a niños y niñas menores de 5 años cuyo peso para la estatura se encuentra en menos de -2 desviación típica de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud, la MICS (2016) no cuenta con suficiente tamaño muestral para dar a conocer los resultados.

En síntesis, el crecimiento económico de los años recientes ha generado prosperidad y ayudado a reducir parte de la pobreza urbana. A pesar de ello, los ingresos generados en el sector pobre del área urbana son por lo general producto de un trabajo informal y por ende desprotegido, por lo tanto, dependientes del escenario económico, volátiles y con alta probabilidad de volver a descender ante mínimos cambios.

Las deficiencias calóricas, así como la desnutrición crónica, si bien, no son fenómenos con mayor prevalencia en zonas urbanas, en contexto de pobreza presenta cifras similares a las del área rural.

Cuadro 8. Prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores a 5 años del área urbana. Elaborados a partir de Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, 2016

Características		Baja talla para la edad	Riesgo de talla baja para la edad	Normal	Talla alta para la edad	Talla muy alta para la edad	Total
Total	Total	5,9%	20,8%	62,8%	8,1%	2,5%	100%
	Urbana	4,4%	19,6%	64,4%	8,9%	2,7%	100%
Urbana							
Sexo	Hombres	5,5%	19,3%	63,2%	9,5%	2,5%	100%
	Mujeres	3,1%	20,0%	65,7%	8,2%	3,0%	100%
Quintiles del índice de riqueza	20% más pobre	8,6%	27,5%	56,9%	5,7%	1,4%	100%
	20% siguiente	*	19,7%	68,5%	4,7%	2,4%	100%
	20% siguiente	*	17,4%	65,6%	11,8%	2,2%	100%
	20% siguiente	*	15,7%	64,5%	12,8%	5,3%	100%
	20% más rico	*	11,6%	71,1%	13,3%	3,4%	100%

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. MICS 2016.

* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado, menos de 30 casos.

5.2 POBREZA RURAL

Pese al periodo de crecimiento sostenido de la economía sobre la base de la exportación de materias primas y mayor presencia del Estado en las zonas rurales, las brechas de bienestar entre las zonas urbanas y rurales se han mantenido. Una persona nacida en una zona rural tiene dos veces más probabilidades de estar en la pobreza que una persona nacida en una zona urbana, y seis veces más probabilidad de estar en situación de pobreza extrema.

La agricultura es un componente central de la economía paraguaya, generando la mitad del empleo rural y una cuarta parte del PIB, sin embargo, los beneficios del crecimiento de la agricultura han ido a parar a un reducido sector de grandes terratenientes que producen para los mercados de exportación en detrimento del mejoramiento en los estándares de vida de la mayoría de las personas que viven en esta área. En consecuencia, estos territorios rezagados se caracterizan por presentar poblaciones dispersas, mercados laborales precarios, estructura del empleo de pequeños campesinos con un alto componente de subempleo y de informalidad, alta vulnerabilidad ambiental y deterioro del capital humano y social, configuración que es producto y responsable de gran parte del fenómeno de la pobreza.

Los departamentos del país que concentran mayor porcentaje de personas en situación de pobreza en el sector rural son Caazapá, Caaguazú, San Pedro e Itapúa. En estos mismos departamentos también se concentra la pobreza extrema. Llama la atención que Itapúa verifique altos niveles de pobreza siendo uno de los departamentos con valioso peso en la producción agrícola y con recursos provenientes de las empresas binacionales (Cuadro 9).

Cuadro 9. Incidencia de la pobreza total y rural por departamento (%), 2018.

Depto.	Total	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Caazapá	Itapúa	Alto Paraná	Central	Resto		
Total	Total	6.945.431	511.287	424.612	551.092	186.713	598.068	807.512	2.109.557	1.756.590	
	Pobre	1.679.810	68.830	155.819	225.830	85.443	170.846	171.240	254.903	546.899	
		24,20%	13,50%	36,70%	41,00%	45,80%	28,60%	21,20%	12,10%	31,10%	
	Pobre Extremo	335.165	2495	41.537	50.901	28.332	45.872	26.288	18.779	120.961	
		4,80%	0,5%*	9,80%	9,20%	15,20%	7,70%	3,30%	0,9%*	6,90%	
	Pobre No Extremo	1.344.645	66.335	114.282	174.929	57.111	124.974	144.952	236.124	425.938	
		19,40%	13,00%	26,90%	31,70%	30,60%	20,90%	18,00%	11,20%	24,20%	
	Rural	Total	2.647.617	0	357.742	286.387	136.828	338.930	198.489	277.407	1.051.834
		Pobre	916.147	0	133.384	136.734	70.509	126.488	47.920	22.523	378.589
			34,60%	0,00%	37,30%	47,70%	51,50%	37,30%	24,10%	8,10%	36,00%
Pobre Extremo		265.281	0	37.520	35.103	23.019	42.891	11.594	9.284	105.870	
		10,00%	0,00%	10,50%	12,30%	16,80%	12,70%	5,80%	3,3%*	10,10%	
Pobre No Extremo		650.866	0	95.864	101.631	47.490	83.597	36.326	13.239	272.719	
	24,60%	0,00%	26,80%	35,50%	34,70%	24,70%	18,30%	4,8%*	25,90%		

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2018.

* Insuficiencia de casos para mostrar el resultado, menor a 30 casos.

La evidencia estadística muestra que, en 2018, la pobreza rural afectaba a un tercio de dicha población (34,6%), unas 916.147 personas de un total de 2.647.617 que residen en zonas rurales. El 10% de la población rural se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, no cuenta con los recursos económicos equivalentes a una canasta de alimentos, la cual en el sector rural asciende a G. 234.592.

La pobreza monetaria es un indicador que se construye a partir del ingreso. Quienes no logran tener un determinado nivel de ingreso se consideran pobres. En Paraguay la principal fuente de ingresos de los hogares es el trabajo, lo que a su vez se relaciona con la posibilidad de una jubilación.

En 2018, el nivel de actividad reportado en el sector rural era del 72,0% y en situación de pobreza del 66,7%, para las mujeres cae al 50,4%. En contrapartida, el 49,6% de las mujeres en situación de pobreza estaban inactivas frente al 83,3% de los hombres. Por un lado, las mujeres están excluidas del mercado laboral y por ende de la posibilidad de autonomía económica y, por otro lado, un alto porcentaje de hombres ofrece su fuerza de trabajo, pero igual se ubican por debajo de la línea de pobreza. En el periodo señalado, la tasa de ocupación masculina se mantuvo por encima del 95%, esto significa niveles de desempleo menor al 5% (Cuadro 10). Estas cifras revelan que, en el caso de los hombres, trabajar no asegura dejar la pobreza.

Las razones de inactividad son diferentes para hombres —enfermedad y vejez— que para las mujeres —labores del hogar y motivos familiares—, revelando un importante componente de género. La ausencia de la oferta pública de salud, educación y cuidados, obstaculiza las oportunidades económicas disminuyendo la probabilidad de salir de la pobreza a través del trabajo remunerado. El 76,0% de las mujeres rurales en situación de pobreza señaló que la principal razón de inactividad son las labores domésticas y los motivos familiares, dando cuenta del peso que tienen probablemente una mayor rigidez de la división sexual del trabajo, así como la menor cobertura de servicios públicos, lo cual hace que ellas deban dedicar más horas al trabajo no remunerado.

Cuadro 10. Tasa de actividad económica y de ocupación de la población rural en situación de pobreza, 2018.

En situación de pobreza								
Rural								
	Rural	Hombres	Mujeres	De 0 a 17 años	De 18 a 29 años	De 30 a 59 años	60 años y más	
Tasa de actividad económica								
2015	70,0	65,5	84,6	45,6	44,2	63,4	76,8	51,0
2016	69,5	65,1	84,3	45,7	44,6	62,7	75,0	53,8
2017	69,8	63,1	83,3	43,5	32,3	59,4	75,4	57,1
2018	72,0	66,7	83,3	50,4	42,3	61,3	79,3	59,9
Población económicamente activa ocupada								
2015	96,6	96,1	97,0	94,3	94,6	92,5	97,8	98,2
2016	96,1	95,0	95,7	93,6	87,8	92,2	96,7	99,0
2017	95,8	94,6	95,9	92,2	91,2	87,7	96,8	99,2
2018	95,9	95,6	96,5	94,2	92,4	88,8	98,5	99,0

Fuente: Procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2018

En el sector rural, el 47,9% de la población ocupada de 18 años o más trabaja en el sector agropecuario, proporción que se eleva al 73,8% cuando se trata de trabajadores/as en situación de pobreza. Los hombres están particularmente concentrados allí (78,1%) mientras que las mujeres se distribuyen entre la actividad agropecuaria (67,0%), el comercio y algunos servicios (16,3%), y los servicios comunales en el que se encuentra el trabajo doméstico (11,9%). La distribución de trabajadores ubicados encima de la línea de pobreza muestra una mayor diversificación, probablemente debido a sus mejores condiciones educativas, de información, entre otros.

Cuadro 11. Población de 18 años y más de edad ocupada en el sector rural por sexo, según rama ocupacional, 2018

	Rural							
	Total		Total		Pobreza			
	Ocupados		Total		Hombres		Mujeres	
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	550.821	47,9%	230.010	73,8%	149.439	78,1%	80.571	67,0%
Industrias Manufactureras	95.579	8,3%	13.199	4,2%	7.582	4,0%	5.617	4,7%
Electricidad, Gas y Agua	1.344	,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Construcción	68.143	5,9%	9.586	3,1%	9.586	5,0%	0	0,0%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	206.811	18,0%	34.166	11,0%	14.544	7,6%	19.622	16,3%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	19.574	1,7%	1.363	,4%	1.153	,6%	210	,2%
Finanzas, Seguros, Inmuebles	30.427	2,6%	1.011	,3%	1.011	,5%	0	0,0%
Servicios Comunales, Sociales y Personales	176.130	15,3%	22.249	7,1%	7.953	4,2%	14.296	11,9%
Total	1.148.829	100%	311.584	100%	191.268	100%	120.316	100%

Fuente: Procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2018.

En la agricultura familiar⁴⁷ trabajan unas 467.704 personas, la mayoría hombres (64,1%) frente a las mujeres (35,9%). Llama la atención la cantidad de familiares no remunerados, especialmente mujeres. Más de la mitad de

⁴⁷ Persona cuya categoría laboral es el cuentapropismo o trabajador familiar no remunerado ocupado en la rama de actividad de la agricultura, ganadería, caza y pesca.

ellas trabaja produciendo, pero sin ingresos (54,9%). Serafini (2018) señala que esta situación se deriva de patrones culturales que tienen que ver con el acceso a la tierra y la distribución intrafamiliar de roles e ingreso. Esto es particularmente observado entre hombres y mujeres jóvenes. Los primeros reciben recursos del padre sin dar mayores explicaciones, mientras que las mujeres deben justificar sus gastos. Las mujeres adultas obtienen ingresos con mayor autonomía porque determinadas actividades quedan a su cargo, como la venta de huevos, la elaboración y posterior comercialización de queso, entre otros productos.

Cuadro 12. Población de 18 años y más de edad ocupada en la agricultura familiar por sexo, según categoría ocupacional, 2018

	Rural		Hombres		Mujeres	
	Población	%	Población	%	Población	%
Población ocupada en el sector rural	1.148.829	100	715.483	100	433.346	100
Agricultura familiar	467.704	40,7	299.856	41,9	167.848	38,7
Trabajador por cuenta propia	329.232	70,4	253.602	84,6	75.630	45,1
Trabajador familiar no remunerado	138.472	29,6	46.254	15,4	92.218	54,9
	En situación de pobreza					
Población ocupada en el sector rural	311.584	100	191.268	100	120.316	100
Agricultura familiar	220.774	70,9	142.227	74,4	78.547	65,3
Trabajador por cuenta propia	149.899	67,9	119.269	83,9	30.630	39,0
Trabajador familiar no remunerado	70.875	32,1	22.958	16,1	47.917	61,0

No pobre						
Población ocupada en el sector rural	835.625	100	524.215	100	311.410	100
Agricultura familiar	246.930	29,6	157.629	30,1	89.301	28,7
Trabajador por cuenta propia	179.333	72,6	134.333	85,2	45.000	50,4
Trabajador familiar no remunerado	67.597	27,4	23.296	14,8	44.301	49,6
% población ocupada en la Agricultura Familiar en situación de pobreza						
Agricultura familiar	47,2		47,4		46,8	

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018.

Casi la mitad de la población ocupada en la agricultura familiar está en situación de pobreza (47,2%). Esta proporción de trabajadores y trabajadoras ubica a la agricultura familiar como una de las actividades de mayor incidencia de la pobreza (Cuadro 12).

El trabajo en la agricultura familiar enfrenta problemas estructurales que, a pesar de contar con políticas dirigidas al sector, tiene efectos limitados, ya sea por su baja cobertura o escasa calidad.⁴⁸ En el caso de las mujeres, la cobertura empeora (Heikel, 2004; PNUD, 2010; Heikel y Piras, 2014; Serafini, 2015; Guerreña, 2017).

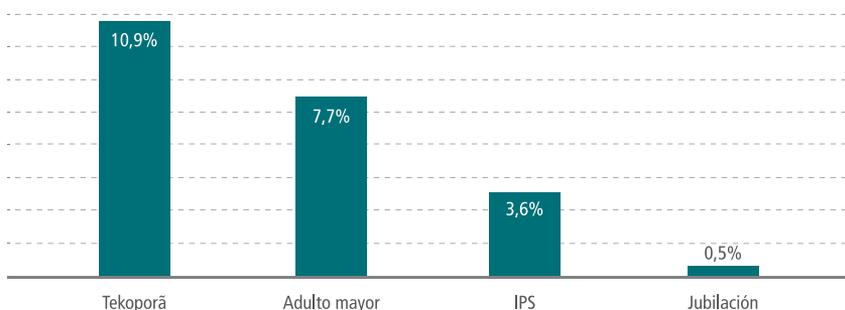
El deterioro de este sector tiene larga data. Zavattiero (2017), citando a Molinas (2000), señala que la concentración del ingreso y la pobreza en el sector rural se debe a la crisis de la producción algodonera —principal rubro

⁴⁸ (CGR, 2008 y 2010). Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar del MAG – Periodo comprendido Del 01-01-08 Al 31-07-08 Y Entre El 01-06-09 Al 31-08-10. MH (2012). Evaluación de Programas Públicos – Extensión Agraria – 2012 y MH (2015). Evaluación de Políticas Públicas. Evaluación de Diseño y Gestión. Subprograma: Fomento de la Producción de Alimentos para la Agricultura Familiar (PPA) – 2015.

de cultivo campesino en los años 90— y a la concentración de la tierra. Este mismo estudio, citando a Riquelme y Vera (2015), señala que entre las causas de la migración campo-ciudad están el modelo de producción agroexportador que concentra grandes extensiones de tierra y desplaza a las familias campesinas circundantes al desarrollo de la producción a gran escala y la imposibilidad de los productores en economías de subsistencia de elevar la productividad de la tierra. El escaso acompañamiento del Estado para el desarrollo de la agricultura campesina y de políticas para el acceso a la tierra, dado el considerable incremento del valor de la tierra, también contribuyen a la migración campo-ciudad.

Por otro lado, las personas que se encuentran dentro de la agricultura familiar (467.704 personas) siguen teniendo una escasa cobertura en lo que refiere a la protección social. En cuanto al acceso a la salud, apenas el 3,6% de dicha población cuenta con seguro médico del IPS. Solamente el 10,9% accede a las transferencias monetarias con corresponsabilidad *Tekoporã*, el 7,7% a la pensión alimentaria de adultos mayores y el 0,5% recibe ingresos por jubilación (Figura 14).

Figura 14. Cobertura en protección social. Agricultura Familiar, 2018.



Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. EIGyCV 2011-2012.

Una de las características principales del trabajo remunerado en Paraguay son sus precarias condiciones. El 83,3% no cuenta con aseguramiento en salud, mientras que el 88,5% no aporta a ningún sistema de jubilación.

En condiciones de pobreza, la exclusión de la protección social contributiva supera el 98% (Cuadro 13).

La menor cobertura de salud y jubilación se observa en los sectores económicos primario (agricultura, ganadería, caza y pesca) y en la construcción, así como en las categorías ocupacionales del trabajo por cuenta propia, familiar no remunerado y trabajo doméstico. La pobreza acentúa las exclusiones, llegando en algunos casos a la totalidad de la población ocupada.

Las bajas coberturas se deben tanto al diseño de los mecanismos de seguridad social, como al alto costo de la incorporación para los colectivos laborales de bajos ingresos. En el primer caso, las dos principales instituciones de seguridad social —caja fiscal e IPS— se centraron originalmente en el trabajo en relación de dependencia.

El IPS ha ido incluyendo en los últimos años a sectores específicos como el trabajo independiente y el trabajo doméstico. Sin embargo, en el caso de la población ocupada en el sector rural o el trabajo doméstico, sus bajos ingresos reducen la capacidad de pago del aporte exigido, condición que empeora en el caso de la población ocupada en situación de pobreza.

Cuadro 13. Acceso a protección social de la población ocupada de 15 años y más de edad por sexo y condición de pobreza en el área rural (%), 2018

	Total			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Total					
No cuenta con seguro médico	69,4	71,4	66,6	83,3	84,2	81,9
No aporta a un sistema de jubilación	77,1	77,4	76,7	88,5	88,0	89,3

En situación de pobreza						
No cuenta con seguro médico	95,8	94,9	97,4	98,4	98,1	98,8
No aporta a un sistema de jubilación	96,8	95,8	98,5	99,5	99,2	100
No pobres						
No cuenta con seguro médico	63,8	66,1	60,6	77,5	78,9	75,0
No aporta a un sistema de jubilación	73,0	73,3	72,5	84,2	83,7	85,1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018.

Los niveles de ingreso de la población ocupada en su ocupación principal son relativamente bajos si se comparan con el salario mínimo —G. 2.112.562 en 2018— o la línea de pobreza⁴⁹ rural —Gs. 488.172—⁵⁰ si se asume una familia tipo con un solo proveedor. La población ocupada en situación de pobreza tiene ingresos laborales equivalentes al 27,3% (G. 576.644) de un salario mínimo y apenas superando la línea de pobreza individual (Cuadro 14). Si se asume que es una persona adulta y jefa de hogar, estos recursos son claramente insuficientes para lograr una vida digna.

⁴⁹ El salario mínimo se calcula con base en una canasta familiar elaborada por el Banco Central del Paraguay. La línea de pobreza es calculada a partir de una canasta familiar elaborada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

⁵⁰ DGEEC. 2018. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso. Disponible en: <https://www.dgeec.gov.py/>

Cuadro 14. Ingreso laboral mensual en la ocupación principal (guaraníes) de la población ocupada por sexo y condición de pobreza en el área rural, 2018.

	Total			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.397.310	2.652.700	1.996.494	1.802.201	2.022.722	1.336.901
En situación de pobreza	855.116	965.189	616.043	576.644	643.219	410.225
No pobre	2.675.130	2.995.125	2.190.496	2.194.232	2.492.485	1.592.902

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018.

Hay varias hipótesis con respecto a los bajos niveles de ingresos. En primer lugar, el escaso nivel educativo de la población ocupada que, en promedio, no supera la cantidad de años que permitiría culminar la educación media.

En segundo lugar, en el caso de las mujeres, la menor cantidad de horas trabajadas, lo cual se relaciona con la necesidad de compatibilizar sus diferentes roles, el menor acceso a activos —tierra, capital— y a los servicios de extensión agropecuaria en el caso de las mujeres campesinas (Serafini, 2019), a la discriminación legal que sufren las trabajadoras domésticas siendo esta ocupación la tercera en importancia relativa y a factores cualitativos no explicados en los ejercicios cuantitativos realizados en Paraguay, como, por ejemplo, la percepción de los empleadores sobre el mayor ausentismo de las mujeres o el carácter complementario de sus ingresos en los hogares. Estas percepciones no tienen evidencia empírica que las sustente ni siquiera en países donde se han realizado estudios al respecto.

En el caso del área rural, el bajo nivel de ingresos promedio probablemente tenga que ver con la agricultura familiar, donde la incidencia de la pobreza

llega casi al 50%, nivel muy por arriba de la pobreza nacional y rural. Los bajos precios pagados por los productos, derivados de la entrada de contrabando o la intermediación, las pérdidas de producción por factores agroclimáticos o los bajos niveles de rendimiento, son posibles explicaciones.

Una de las consecuencias más importantes de la precariedad del trabajo y la insuficiencia de ingresos de las personas adultas que trabajan es el trabajo infantil. En 2015, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA) Rural 2015 se dedicó particularmente al análisis de la problemática en el área rural. El estudio encontró 406.538 niños, niñas y adolescentes realizando actividades económicas, el 95,6% realizando trabajo peligroso.

La encuesta también relevó la dimensión de las tareas domésticas, mostrando que estas agregan tiempo y esfuerzo destinado al trabajo en detrimento de la salud y educación. Esta situación, si bien puede contribuir a reducir la pobreza de ingreso en el corto plazo, a largo plazo obstaculiza la ampliación de las capacidades laborales y, con ello, la posibilidad de superar las causas estructurales de la pobreza.

Las condiciones de vida

A la pobreza de ingresos, en el sector rural se adiciona una fuerte brecha en el bienestar, observándose desventajas en todos los indicadores. El analfabetismo es superior, mientras que los años promedio de estudios son menores en el sector rural. Ni siquiera la población que se encuentra por encima de la línea de pobreza logra ubicarse cerca del promedio nacional.

Estos resultados educativos se deben, en parte, a la deserción escolar. En el sector rural, un tercio de los niños, adolescentes y jóvenes está fuera del sistema, sin importar si ellos están en situación de pobreza o no.

En las condiciones de salud y acceso a servicios, se observa una situación levemente distinta. La población que está por encima de la línea de pobreza presenta más posibilidades de acceso a consulta si se enferma o accidenta,

probablemente derivado de su mayor cobertura de seguro médico. En este caso, se observa una importante brecha entre quienes están en situación de pobreza y quienes no. Entre los primeros, la probabilidad de contar con un seguro de salud es mínima, mientras que, entre los segundos, el 20,9% de la población tiene cobertura, proporción similar al promedio nacional (Cuadro 15).

Cuadro 15. Condiciones de vida de la población rural por situación de pobreza, 2018.

Indicadores	Total		Rural	
	Pobreza	No pobre	Pobreza	No pobre
Población de 15 años y más analfabeta (%)	10,9	4,8	12,8	7,9
Asistencia población de 6-9 años (%)	98,5	99,7	99,1	99,8
Asistencia población de 10-14 años (%)	93,6	97,7	95,3	96,0
Asistencia población de 15-17 años (%)	72,8	86,4	71,6	78,8
Población con cobertura de seguro médico (%)	4,4	34,2	1,8	20,9
Acceso a salud (%)	70,4	71,6	67,3	71,2

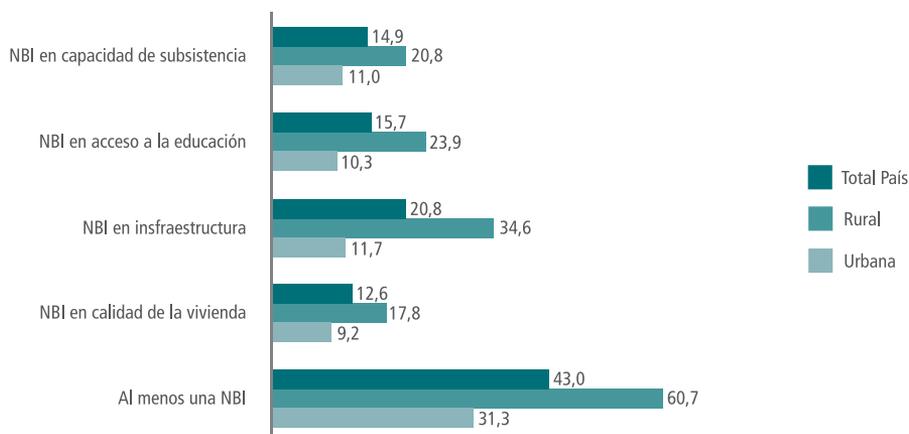
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018

La calidad de vida o un acercamiento a la pobreza multidimensional también puede analizarse a través de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que enfrentan los hogares. En el sector rural, el 60,7% tiene al menos una NBI (Figura 15). En términos absolutos esto implica más de 298.000 hogares carenciados.

Los problemas relativos a infraestructura sanitaria —agua y saneamiento— son los que tienen mayor importancia relativa ya que afectan al 34,6% de

los hogares; en segundo lugar, se encuentra el acceso a educación y le siguen la capacidad de subsistencia y la calidad de la vivienda.

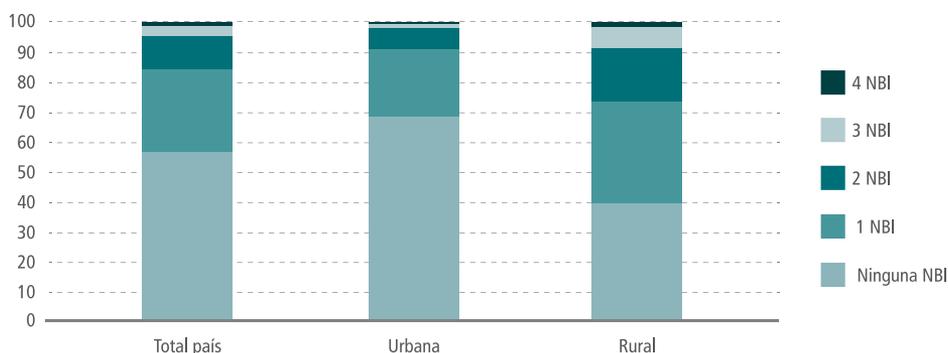
Figura 15. Porcentaje de hogares con NBI por área de residencia, según tipo de NBI, Paraguay, 2012.



Fuente: STP-DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

Más de un tercio de los hogares rurales presenta solo un tipo de carencia (34,5%), el 17,5% sufre dos necesidades insatisfechas y el 8,5% entre tres y cuatro NBI (Figura 16).

Figura 16. Distribución porcentual de hogares por área de residencia, según cantidad de NBI, Paraguay 2012.



Fuente: STP-DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

A partir del escenario presentado, no cabe duda que uno de los mayores problemas para erradicar la pobreza rural y sus consecuencias, es el abordaje del trabajo remunerado de las personas adultas. La precariedad del empleo y los bajos niveles de ingresos impiden no solo la salida de la pobreza por la vía del trabajo, sino también la permanencia fuera de ella en el largo plazo. Un trabajo productivo y seguro no solo genera ingresos, capital social y satisfacción profesional individual, también contribuye al crecimiento económico y a la sostenibilidad del sistema de protección social contributivo.

Las políticas de orden económico como las de agricultura familiar y de empleo, requieren ser evaluadas y mejoradas sustancialmente dado que se observan límites importantes para generar ingresos garantizando mayor seguridad económica. La inclusión financiera —seguros, ahorro y crédito— y la calidad de la asistencia técnica, tanto en el sector urbano como rural, deben ser ampliados e integrados a las de acceso a mercados con precios justos, estables y previsibles, y al control de los riesgos. El empleo rural no agropecuario debe ser objeto de políticas específicas.

La generación de empleos y emprendimientos de calidad y el impulso a la producción de alimentos al ritmo que mantenga baja la inflación de alimentos y garantice seguridad alimentaria, son fundamentales para continuar disminuyendo la pobreza y reducir la probabilidad de caer de nuevo en ella. Sin embargo, para esto también se requiere enfrentar la evidencia de concentración de la tierra mediante el cumplimiento de las leyes vigentes en los ámbitos del Poder Ejecutivo y Judicial.

La ampliación de la cobertura educativa, la implementación de políticas activas de empleo y de políticas agropecuarias pertinentes a las necesidades y aspiraciones juveniles, constituyen los ejes principales de intervención para esta franja etaria.

Las políticas de educación continua, económicas y de protección social, deben ampliarse e integrarse para lograr cambiar sustancialmente las condi-

ciones laborales de las personas adultas de los hogares y generar un crecimiento inclusivo.

La universalización de los servicios de atención primaria de la salud, de desarrollo infantil temprano, educación y cuidado durante la infancia y adolescencia, constituyen medidas indispensables para cambiar la trayectoria de vida y, a la vez, son necesarias para el logro de objetivos económicos en la etapa laboral de la vida.

La política de protección social es particularmente relevante para los objetivos de reducción de la pobreza de ingresos y multidimensional, porque contribuye a crear las condiciones para la inclusión en las políticas de carácter universalista a quienes están por debajo de la línea y a mantener por encima de la línea a quienes tienen alto riesgo de caer. El diseño de la institucionalidad debe ser adaptada a las condiciones del sector rural y a su capacidad de financiamiento.

La necesidad de cambios en las relaciones familiares con respecto al rol de las mujeres jóvenes —trabajo familiar no remunerado— es fundamental para reducir el incentivo a migrar en busca de autonomía económica. La política de cuidado es indispensable para mejorar la calidad de vida de la niñez y las personas adultas, así como para una mayor y mejor inclusión económica de las mujeres jóvenes y adultas.

Finalmente, el problema de la pobreza campesina es crítico porque no se acabará, aunque la economía paraguaya continúe creciendo bajo la misma estructura que lo ha hecho hasta el momento, y porque si el problema no se resuelve, reaparecerá en las ciudades bajo la forma de una ola de inmigrantes desempleados o los forzarán a abandonar el país, y con ello, se habrá perdido la inversión pública realizada en capital humano.

Además, la economía urbana tiene inconvenientes para proveer trabajo a los que ya viven allí; es poco probable que nuevos inmigrantes rurales pue-

dan salir de la pobreza por esta vía, sino por el contrario, pasarán a engrosar los grupos de población urbana en situación de pobreza.

Por su parte, la tenencia de la tierra es una garantía para el acceso a préstamos en el sector formal, por lo que la desigual distribución de tierras en detrimento de la clase campesina o la ausencia de titulación, cierra la posibilidad del acceso al crédito, inversión, aumento de productividad y salida de la pobreza. A ello se suman las malas condiciones viales, los problemas en el mercado laboral y la exclusión del sistema de salud y educativo. Así, las estrategias familiares informales ante estas situaciones, incluyen decisiones como el trabajo infantil o la migración al sector urbano o fuera del país para complementar las fuentes de ingresos.

5.3 POBREZA INDÍGENA

Las estadísticas nacionales muestran que los pueblos indígenas constituyen la población con los peores indicadores sociales del país. La falta de acceso a servicios públicos elementales es una realidad en prácticamente la mayoría de los hombres, mujeres y niños pertenecientes a los pueblos indígenas. Esta situación se da en el contexto de un proceso histórico de injusticias expresadas principalmente con la desposesión de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como la discriminación social, exclusión y marginación permanente de las políticas públicas.

La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema es particularmente desproporcionada en la población indígena al comparar con los valores nacionales, afectando particularmente a los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

La mayoría de ellos o no tiene acceso o accede solo parcialmente a los servicios públicos básicos, a la atención a la salud y a la educación culturalmente adecuados. Muchos de los problemas comienzan con la falta de un registro oficial de los nacimientos y en consecuencia de la Cédula de Identidad, lo

que luego se convierte en un obstáculo para el acceso a los servicios públicos y a la protección social.

La gran mayoría de los hombres y las mujeres indígenas se dedican a actividades tradicionales y actividades económicas informales rurales o urbanas, o son cruelmente explotados en establecimientos agropecuarios en las que cambian su fuerza de trabajo por alimentación o bajas remuneraciones.

La incidencia negativamente desproporcionada en la mayoría de los indicadores sociales en la población indígena, está también relacionada con los bajos niveles de participación en la toma de decisiones que le afecta, así como la desconsideración de las políticas públicas hacia el sector y a la concepción inadecuada de las mismas respecto a la integridad cultural y condiciones de vida.⁵¹

Uno de los problemas más importantes de los indígenas es la desposesión de sus tierras y territorios, no obstante, las poblaciones que poseen para sus comunidades tienen las siguientes características: el 73,7% de las comunidades tienen tierras propias de las cuales el 92,5% poseen títulos, sin que, en términos de superficie, estas cumplan con el mínimo requerido por habitante. A esto le sigue una práctica bastante frecuente que es el alquiler de las tierras: 37% de las tierras se encuentran alquiladas, por lo general, para el monocultivo de la soja. Esta práctica acarrea permanente conflictos internos en las comunidades, que suele tener como consecuencia la expulsión de las familias o la pérdida de la posesión de la tierra, además de la destrucción de los recursos naturales, la deforestación y la contaminación (Villagra, 2018).

Los derechos de los pueblos indígenas del Paraguay se encuentran contemplados básicamente en los siguientes instrumentos jurídicos:

- Capítulo V De los pueblos indígenas de la Constitución de 1992;

⁵¹ OIT http://www.ilo.org/global/topics/indigenous-tribal/publications/WCMS_646583/lang-es/index.htm, consultado en septiembre de 2019.

- Convenio núm. 169 de la OIT (1989) sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por la Ley N.º 234/1993;
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007);
- Recomendación 202 de la OIT (2012) de recomendaciones sobre los pisos de la protección social y de sistemas integrales de seguridad social;
- Ley 904/1981 Estatuto de las comunidades indígenas.

Dicho marco jurídico, en general, hace mención al derecho comunitario y colectivo a tierras y territorios y sus recursos naturales; a la autodeterminación socio, política y económica; a la reparación y desagravio históricos; a los mínimos vitales de protección; a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado y a la participación con identidad propia, plena e inclusiva con relación al género y la edad en los programas, políticas e instituciones del Estado.

El capítulo V de la Constitución reconoce la existencia como pueblos anteriores a la formación del Estado paraguayo (Art. 62); a preservar y desarrollar sus propias identidades, organización política, social, económica, cultural y religiosa, de acuerdo a sus normas consuetudinarias (Art. 63); el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra en extensión y calidad suficientes para la conservación y desarrollo de sus peculiares formas de vida (Art. 64); el derecho a la participación económica, social, política y cultural del país (Art. 65); el respeto a la peculiaridades culturales, la defensa del hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural (Art. 66).

El Convenio núm. 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. En el mismo, se establecen los estándares mínimos de

respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se incluyen la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa. Reconoce, además, derechos individuales y colectivos relativos a la educación, la salud y el empleo.

Con la Declaración de Naciones Unidas, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, la conservación de sus propias instituciones, el respeto a su cultura, al resarcimiento y restitución, a la vida comunitaria, al respeto de su territorio, a disfrutar de los derechos laborales, al consentimiento libre, previo e informado, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre varios otros derechos.

La Recomendación 202 de la OIT aporta las orientaciones para los sistemas de seguridad integrales, priorizando la realización de pisos de protección social a las personas más necesitadas, en cuyo ámbito cae casi la totalidad de la población indígena del país. Estos pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las siguientes cuatro garantías básicas de seguridad social: 1) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; 2) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; 3) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y; 4) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

La Ley N.º 904/1981 que crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), plantea como su principal objetivo «*la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación (...) y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos*» (Art 1); así como «*El respeto a los modos de organización tradicional no obstará a que en forma voluntaria y ejerciendo su*

derecho a la autodeterminación, las comunidades indígenas adopten otras formas de organización establecidas por las leyes que permitan su incorporación a la sociedad nacional» (Art. 3).

Otras leyes que mencionan derechos de los pueblos indígenas son: la Ley N.º 1863/2002 del Estatuto Agrario, la Ley N.º 294/1993 y la Ley N.º 245/1994 de Evaluación de Impacto Ambiental y su modificación, la Ley N.º 716/1996 de Delitos contra el Medio Ambiente, así como los convenios internacionales sobre Cambio Climático y sobre Biodiversidad de las Naciones Unidas, ratificados por las leyes nacionales N.º 251/1993 y 253/1993 respectivamente.

En 2017, la población indígena en el Paraguay era de 122.461 personas, lo que representa el 1,8% de la población nacional, distribuida por sexo en 50,5% hombres y 49,5% mujeres y, por rangos de edad, 51,3% de 0 a 17 años, 20,3% de 18 a 29 años, 22,9% de 30 a 59 años y; 5,6% de 60 años y más (Tabla 20), demostrando una predominancia de población infantil y una baja esperanza de vida, especialmente de las mujeres. (DGEEC, 2014).

Esta población se distribuye geográficamente, en su mayoría, en zonas rurales (92,7%) con 70.585 personas en la Región Oriental (57,6%) y 51.876 personas en la Región Occidental o Chaco (42,4%). La distribución de población indígena por departamentos muestra una mayor concentración en Boquerón con 25.757 personas (21%), seguido de Pdte. Hayes con 22.020 personas (18%), Canindeyú con 18.193 personas (14,9%), Caaguazú con 14.622 personas (11,9%), Amambay con 9.670 personas (7,9%) y Alto Paraná con 7.522 personas (6,1%) (Cuadro 16).

Cuadro 16. Población indígena por características seleccionadas, 2017

Características		Población	%
	Total	122.461	100
Área de Residencia	Urbana	8.949	7,3
	Rural	113.512	92,7
Sexo	Hombres	61.856	50,5
	Mujeres	60.605	49,5
Grupos de edad	0 a 17 años	62.774	51,3
	18 a 29 años	24.861	20,3
	30 a 59 años	28.014	22,9
	60 años y más	6.812	5,6
Departamento de residencia	Concepción	1.658	1,4
	San Pedro	4.760	3,9
	Guairá	2.054	1,7
	Caaguazú	14.622	11,9
	Caazapá	6.390	5,2
	Itapúa	3.715	3,0
Departamento de residencia	Alto Paraná	7.522	6,1
	Central	2.001	1,6
	Amambay	9.670	7,9
	Canindeyú	18.193	14,9
	Pdte. Hayes	22.020	18,0
	Boquerón	25.757	21,0
	Alto Paraguay	4.099	3,3

Fuente: Procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017.

Los 19 pueblos se agrupan en cinco familias lingüísticas: Guaraní (Mbya Guaraní, Avá Guaraní, Paí Tavvyterã, Ache, Guaraní Ñandéva y Guaraní Occidental), Enlhet-Enenlhet (Enlhet Norte, Enlhet Sur, Angaité, Sanapaná, Toba Maskoy-Enenlhet y Guaná), Zamuco (Ayoreo, Ybytosó y Tomaraho) y, Mataco-Mataguayo (Nivaclé, Maká y Manjui) y, Guaicurú (Toba Qom o Qom Lick).

Los pueblos más numerosos son los Mbya Guaraní con 20.646 personas (18,1%), Avá Guaraní con 17.921 personas (15,8%), Paí Tavvyterã con 15.494 personas (13,7%), que viven en la Región Oriental y, Nivaclé con 14.768 personas (13%) que viven en la región Occidental o Chaco y, los de menor población son los Tomaraho con 152 personas (0,1%), Guaná con 393 personas (0,3%) y Manjui con 582 personas (0,5%) que viven en la Región Occidental o Chaco (DGEEC, 2017).

La situación de los indígenas con relación a los indicadores de los ODS estudiados (no se dispone información para el ODS 2), muestra que, en 2017, el 66,2% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza por ingresos (Cuadro 17), esto es casi tres veces más que el promedio nacional. La pobreza tiene mayor incidencia en el área rural, con 68% de personas indígenas en situación de pobreza, donde viven mayoritariamente los indígenas.

Cuadro 17. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria en pueblos indígenas por sexo y área de residencia, 2016-2017

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2017	66,2	42,4	68,0	64,6	37,7	66,9	67,7	47,9	69,2
2016	66,9	48,3	68,4	65,9	48,8	67,2	67,9	47,8	69,5

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 - 2017.

Son niños, adolescentes y las mujeres quienes más sufren la pobreza. En el caso de las mujeres el 67,7% se encuentra en dicha situación frente al 64,6% de los hombres. El 73,7% de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años están afectados por la pobreza, llegando en las áreas rurales a sobrepasar las tres cuartas partes de esta población (Cuadro 18).

Cuadro 18. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria en pueblos indígena por grupos de edad y área de residencia, 2016-2017

Año	De 0 a 17 años			De 18 a 29 años			De 30 a 59 años			60 años y más		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2017	73,7	50,8	75,2	59,6	35,5	61,8	58,6	38,1	60,6	52,2	26,9	54,1
2016	74,3	53,1	75,7	58,2	47,9	59,2	60,2	44,7	61,7	55,5	20,6	57,6

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 - 2017.

En el 2017, la pobreza extrema afecta al 34,4% de los indígenas, siendo mayor en las áreas rurales con 35,9%, esto significa que alrededor de 40 mil indígenas pasan hambre en el país, al tomar en cuenta que la línea de la pobreza extrema es el ingreso necesario para acceder a una canasta básica de alimentos. Llamativamente, la incidencia del hambre es proporcionalmente menor en las áreas urbanas, con el 15,8%, probablemente debido a mayores posibilidades de trabajo o fuentes de ingresos por la venta de artesanía o actividades informales, mayor visibilidad y acceso a bienes, etc., lo que explicaría la progresiva presencia de indígenas en las áreas urbanas del país. No existe prácticamente diferencias por sexo, aunque entre los indígenas que viven en el área urbana, las mujeres (18,7%) pasan más hambre que los hombres (13,3%) (Cuadro 19).

Cuadro 19. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria extrema en pueblos indígenas por sexo y área de residencia, 2016-2017

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2017	34,4	15,8	35,9	34,3	13,3	36,1	34,5	18,7	35,7
2016	32,9	17,8	34,1	33,3	15,7	34,7	32,5	19,9	33,5

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016-2017.

Al igual de lo que sucede con la pobreza total, los que más sufren hambre son los indígenas de 0 a 17 años, con el 40,3% de esta población, unos 20 mil niños, niñas y adolescentes indígenas, siendo la incidencia relativa en el área rural (41,6%) el doble que en el área urbana (20,2%) (Cuadro 20).

Cuadro 20. Incidencia relativa (%) de la pobreza monetaria extrema en pueblos indígenas por grupos de edad y área de residencia, 2016-2017

Año	De 0 a 17 años			De 18 a 29 años			De 30 a 59 años			60 años y más		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2017	40,3	20,2	41,6	28,6	12,1	30,2	29,3	13,5	30,8	22,8	8,3	23,8
2016	38,4	21,5	39,5	26,1	14,8	27,2	29,6	16,1	30,9	16,9	6,0	17,6

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016-2017.

En términos generales, la población indígena cubierta por niveles mínimos de protección social es alta 71,7% sobrepasando inclusive a la proporción de la población en situación de pobreza por ingresos del 66,2%. Sin embargo, no todas las personas indígenas pobres están cubiertas por estos niveles mínimos de protección, ya que alcanzan al 73,6% de los pobres. Los programas considerados son: Aporta a una caja de jubilación o percibe ingresos por jubilación o pensión, o por el Programa *Tekoporã* o por el Programa Adulto Mayor.

Cuadro 21. Población indígena cubierta por niveles mínimos de protección social (%), según sexo y área de residencia, 2016-2017

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Indígena									
2017	71,7	68,7	71,9	70,9	69,1	71,1	72,4	68,2	72,7
2016	62,6	57,8	63,0	63,1	60,7	63,3	62,2	55,1	62,8
Indígenas en situación de pobreza monetaria									
2017	73,6	64,4	74,1	73,7	66,6	74,1	73,5	62,4	74,1
2016	63,0	60,8	63,1	63,4	61,2	63,5	62,5	60,4	62,6

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 - 2017.

Los programas que cubren a la población indígena son las transferencias condicionadas de *Tekoporã* y la pensión para adultos mayores. Los pueblos indígenas se encuentran totalmente excluidos de la seguridad social, es decir, como aportantes o pensionados de alguna caja de jubilación, confirmando a su vez las condiciones de informalidad en las que trabajan.

Lo que llama la atención es que estos programas orientados especialmente a pobreza tienen limitaciones en los mecanismos de focalización y llegada a esta población, ya que los valores indican que no cubren la totalidad de la población en dicha situación (71,8%), lo cual se verifica para todos los rangos de edades (Cuadro 22).

Cuadro 22. Población indígena cubierta por programas sociales, según grupos de edad y área de residencia, 2016-2017

Año	Grupos de edad											
	De 0 a 17 años			De 18 a 29 años			De 30 a 59 años			60 años y más		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Indígena												
2017	71,8	62,9	72,4	68,3	72,1	68,0	73,7	74,1	73,6	74,6	73,1	74,7
2016	63,1	57,1	63,5	60,1	59,4	60,2	61,0	54,7	61,5	76,0	81,3	75,7
Indígenas en situación de pobreza monetaria												
2017	74,1	61,4	74,6	69,6	57,7	70,3	76,5	74,2	76,6	71,0	78,9	70,7
2016	63,8	62,0	63,9	59,8	55,6	60,1	61,5	60,9	61,6	72,0	100	71,4

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016-2017.

Casi la totalidad de la población indígena presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con cifras y brechas vergonzosas. En este sentido, dicha población presenta una situación de pobreza multidimensional más del doble (97,9%) que la población no indígena (43,6%) y casi se triplica en el área urbana (94% y 32,8% población indígena y no indígena urbanas respectivamente). En el área rural, el 98,3% de la población indígena presenta al menos una necesidad básica insatisfecha. El 79% de la población indígena tiene acceso deficitario a la vivienda: el 73% vive en ranchos, 5% en viviendas improvisadas y 1% en galpones (DGEEC, 2014).⁵²

El acceso de la población indígena a servicios básicos es sumamente deficiente. El 63,7% accede a electricidad frente al 99,5% de la media nacional;

⁵² [https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigación%20tematica/Necesidades%20Basicas%20Insatisfechas%20\(NBI\).pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigación%20tematica/Necesidades%20Basicas%20Insatisfechas%20(NBI).pdf), consultado en septiembre de 2019.

los indígenas que viven en el área urbana acceden mayoritariamente a este servicio (96,1%) mientras que el mayor déficit se encuentra entre los que viven en el área rural, donde solo el 61,1% accede a la electricidad. Los que menos acceden a este servicio son los más pobres, ya que solo lo hace el 59,3% de ellos. Del mismo modo, los indígenas en situación de pobreza que viven en el área urbana están mejor cubiertos que los del área rural (Cuadro 23).

Lo mismo ocurre con el acceso al agua mejorada; 56,5% de los indígenas accede a este tipo de agua frente al 81,2% del promedio nacional, y lo hacen mayoritariamente los que viven en el área urbana (93,8%) y solo el 53,6% de los que viven en el área rural. De nuevo, los más desfavorecidos en el acceso son los indígenas en situación de pobreza, especialmente los que viven en el área rural (Cuadro 23).

Un problema significativo constituye el saneamiento básico de la población indígena, ya que solo el 5,7% accede a este frente a la media nacional de 82,9% (Cuadro 23). Esta situación es lo mismo en el área urbana y rural, lo que estaría planteando un problema cultural y desconsideración generalizada de la política pública al respecto. En el caso de los indígenas en situación de pobreza, el acceso a esta condición es casi inexistente.

El acceso al agua de buena calidad, así como la disponibilidad de servicios sanitarios adecuados para la eliminación de los desechos humanos, son dos aspectos claves directamente relacionados con los riesgos de salubridad e higiene y su asociación estrecha con la mortalidad infantil.

Cuadro 23. Acceso de la población indígena a servicios básicos según área de residencia, 2016-2017

Año	Electricidad			Agua mejorada			Saneamiento básico		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Indígena									
2017	63,7	96,1	61,1	56,5	93,8	53,6	5,7	5,5	5,8
2016	57,5	86,3	55,2	58,6	94,6	55,7	3,1	12,8	2,4
Indígenas en situación de pobreza monetaria									
2017	59,3	92,9	57,6	53,5	86,7	51,9	3,9	1,4	4,0
2016	50,9	78,1	49,3	51,0	96,1	48,5	1,7	-	1,8

Fuente: procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016-2017.

El mayor y mejor acceso a servicios básicos podría complementar sobremanera la atención que reciben en salud, considerando que la mayor parte de sus comunidades no cuentan con algún puesto de salud: 34% de la población indígena cuenta con un puesto de salud, pero el 76% dice recibir servicios de las Unidades de Salud de la Familia (USF) y el 61% recibir medicamentos de las mismas. Muchas comunidades cuentan con promotor de salud (64% de la población) que suelen combinar la medicina institucional con conocimientos de la medicina natural. No obstante, se sabe que esta atención es muy precaria y que cuando deben ser derivados a otros niveles del sistema por casos relativamente más complejos, se encuentran con todo tipo de limitaciones y discriminaciones.

En cuanto a las actividades económicas y al empleo, se observa que la tasa de actividad de la población de 15 años y más de edad es del 52,6%, siendo bastante alta la inactividad con 44,8%, especialmente de las mujeres indíge-

nas que llega al 63,2% de las mismas. La población desocupada también es alta llegando al 12% de la población económicamente activa (DGEEC, 2014).

El 80% de la PEA se dedica al sector primario (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), el 13% al sector terciario (electricidad y agua, comercio transporte, servicios personales y comunales) y el 7% al sector secundario (minas y canteras, construcción, manufactura e industrias). Según la categoría de ocupación, el 69% trabaja por cuenta propia, 28% es empleado/a, obrero/a u empleado/a doméstico/a y 3% otras categorías (DGEEC, 2014).

Las dificultades laborales están relacionadas al escaso acceso a la educación, la baja calidad de la enseñanza y las pésimas condiciones de la infraestructura, entre otros. Solo las dos terceras partes de la población indígena de 10 años y más sabe leer y escribir, es decir, el porcentaje de analfabetos llega al 37,6%, pero lo grave es que en 2012 apenas el 28% de la población de 5 años y más asistía a una institución educativa. De hecho, no todas las comunidades contaban entonces con un local escolar, solo el 70% lo tenían y de estas, el 76% impartían enseñanza hasta el sexto grado, 19% hasta el 9º grado y 5% hasta la media, la mayoría de ellas bajo el sistema de plurigrados. El 94% de los locales de enseñanza presentaban problemas serios de infraestructura (DGEEC, 2014).

En el marco de grandes precariedades presentadas, las políticas y los programas orientados a los pueblos indígenas se han caracterizado por la omisión en primer lugar y, en su defecto, por la insuficiencia, fragmentación, inadecuación, falta de continuidad, parcialidad y vacíos, entre otros aspectos; muchas veces, por limitaciones presupuestarias, incapacidad institucional o interés de manipulación a la población indígena.

Si bien se ha avanzado de forma importante en la cobertura de dos programas de protección social —el de *Tekoporã* y la pensión alimentaria de adultos mayores, ambas transferencias en efectivo—, la mayoría de las necesidades básicas de los indígenas son atendidas deficitariamente.

A pesar de constituir una población pequeña del país, los programas orientados a la población indígena, como la cobertura de los servicios básicos (electricidad, agua mejorada y saneamiento, salud y educación), han sido insuficientes y poco sostenidos, y tampoco se destacan por el seguimiento y las evaluaciones necesarias a las acciones desarrolladas. Estos programas suelen ser parciales y no integrales, sin abordar el conjunto de los problemas que aquejan a la comunidad. Muchas veces conllevan lógicas metodológicas preconcebidas que responden más bien a la lógica de los proyectos o de la cooperación, que a metodologías de participación integradas a los procesos de implementación adecuadas a las comunidades. La decisión sobre los programas y sus procesos de aplicación no siempre responden a los criterios y estándares para el logro de un consentimiento libre, previo e informado.

Si bien la inseguridad alimentaria es un problema fuertemente sentido en muchas comunidades indígenas, las acciones de las políticas públicas no pueden reducirse a la frecuente provisión de alimentos (provistas), ya que esta, conjuntamente con los ilegales procesos del alquiler de tierras, son muchas veces mecanismos de manipulación de los indígenas en beneficio de otros intereses.

De todo lo expuesto en este apartado se deriva que, en términos generales, los desafíos fundamentales para la atención de la problemática indígena se pueden resumir en las siguientes fórmulas elementales: 1) control y gestión territorial; 2) fortalecimiento de economías locales y diversas; 3) conservación del medio ambiente; 4) consideración de la cultura e identidad; 5) participación plena, con consulta y consentimiento libre, previo e informado; 6) respeto y garantía a derechos humanos, indígenas y colectivos (Villagra 2018).

Asimismo, existen experiencias exitosas desde la sociedad civil en el cumplimiento de los derechos indígenas y que pueden ser incorporadas a la política pública para un mayor impacto. El fortalecimiento de la organización de los indígenas, las redes y la organización comunitaria también es otro aspecto a considerar.

Para el cumplimiento de los ODS 1 y 2, las propuestas deben encarar acciones de largo plazo y de mucho diálogo con las autoridades comunitarias y también con un enfoque familiar. La formación y capacitación permanente, la asistencia y el acompañamiento técnico, la articulación interinstitucional, el seguimiento y las evaluaciones permanentes, son procesos a tener en cuenta en los programas.

En términos de seguridad y soberanía alimentaria, los procesos deberían buscar la diversificación de la producción agropecuaria, el mejoramiento alimentario de las familias indígenas, y el mantenimiento y conservación de las semillas nativas. La conservación de los recursos naturales como el agua y los bosques y el conocimiento de las propiedades medicinales, son importantes.

5.4 POBREZA EN LAS MUJERES

La lucha contra la pobreza y el hambre, tal como lo establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2, garantizando la reducción de las desigualdades de género, requiere un gran esfuerzo en muchos ámbitos de la vida de las personas teniendo en cuenta la multiplicidad de factores determinantes de ambos problemas.

Los diversos roles que cumplen las mujeres las ubican en condiciones de desventaja para contar con un ingreso propio, principal instrumento para superar la línea de pobreza y garantizar el acceso a alimentos de calidad. Así, la autonomía económica se convierte en una condición para salir y vivir fuera de la pobreza. El logro de este objetivo requiere una combinación de políticas públicas que facilite a las mujeres el acceso a un trabajo de calidad y con una remuneración digna o a un ingreso derivado de algún mecanismo de protección social.

La calidad del trabajo exige la socialización de la reproducción social, incorporando un mayor rol del Estado y de los hombres en las tareas no re-

muneradas tradicionalmente ejecutadas por las mujeres, mecanismos de protección social que contribuyan a mitigar los riesgos derivados de la pérdida o inestabilidad del empleo y a proveer un ingreso digno en la vejez y otras medidas que permitan a las mujeres contar con los activos —educación, tierra, capital— necesarios para mejorar su productividad.

Así, la política de protección social constituye uno de los principales medios para el logro de estos objetivos. La incorporación del enfoque de género exige comprender las diferencias entre los roles ejercidos por hombres y mujeres y la forma en que estas se convierten en desventajas para las mujeres.

El objetivo de esta política es enfrentar los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las personas a lo largo de su vida. Uno de los factores que más inciden en el riesgo de no contar con un ingreso propio es la sobrecarga de trabajo no remunerado, razón por la cual, una política de cuidado adquiere centralidad no solo porque contribuye a ampliar las oportunidades de estudiar y trabajar, sino también porque tiene la potencialidad de mejorar la calidad de vida de las personas que requieren cuidado, especialmente si el cuidado debe contar con capacidades específicas.

En segundo lugar, la política de protección social debe contar con instrumentos que permitan incorporar y financiar de manera solidaria a personas que trabajan en ocupaciones informales, en la agricultura familiar o en trabajos a tiempo parcial. Las mujeres están sobrerrepresentadas en este tipo de ocupaciones.

Esta política también debe considerar a las mujeres inactivas. Ellas, a pesar del tiempo de trabajo no remunerado en el hogar a lo largo de gran parte de su vida, cuando llegan a la vejez dependen de otra persona o si están en situación de pobreza, pueden ser titulares de la pensión alimentaria, cuya transferencia de ingreso es claramente insuficiente para garantizar una vida digna.

En síntesis, la política de protección social debe contar con intervenciones que protejan otros riesgos como la pérdida del empleo o de activos o el

acontecimiento de shocks de salud o agroclimáticos. Las mujeres, al contar con menos activos y tiempo para el trabajo remunerado y tener mayores responsabilidades familiares, son especialmente vulnerables a sufrir la inestabilidad de sus ingresos.

La evidencia estadística muestra que la pobreza monetaria ha venido reduciendo su ritmo de disminución en los últimos años, tal como se ha visto en los apartados anteriores. En general, no ha habido cambios relevantes en las características generales de la misma, incluyendo las diferencias entre hombres y mujeres.

Entre 2015 y 2018, la pobreza se redujo menos de 2 puntos porcentuales, previo aumento en 2016. En estos cuatro años, se observa una brecha poco relevante si se consideran desigualdades económicas importantes como los menores niveles de participación económica o de ingresos laborales que tienen impacto en la pobreza monetaria.

En efecto, las mujeres en general y sobre todo las que están en situación de pobreza tienen menores niveles de actividad económica que los hombres. Con datos de la Encuesta de Hogares del año 2017, Serafini encontró que mientras solo el 11,5% de los hombres mayores de 18 años se encuentra fuera del mercado laboral, este porcentaje se incrementa al 39,8% en las mujeres. En situación de pobreza, la proporción de mujeres pobres inactivas llega al 51,7%, frente a los hombres cuya proporción apenas se eleva en menos de 1 punto porcentual. Mientras el nivel de actividad entre los hombres pobres (88,5%) y no pobres (89,0%) es prácticamente es igual, el de las mujeres pobres baja al 48,3% frente al de las mujeres no pobres que se ubica en 63,7% (Serafini, 2019, p. 29).

El promedio de ingreso de las mujeres en 2017 era de G. 1.951.317, superando en poco menos del 5% al salario mínimo vigente para ese año (G. 2.041.123). El promedio de ingreso masculino supera en 33,3% al salario mínimo. El ingreso de las mujeres pobres representa menos de un tercio del salario mínimo y si son campesinas, apenas el 20,0% (Serafini, 2019, p. 33).

A pesar de estas brechas, los niveles de pobreza femenina no son sustancialmente mayores, más aun teniendo en cuenta que en Paraguay alrededor de un tercio de los hogares tiene jefatura femenina ya sea auto declarada o porque es la que aporta el mayor ingreso.

La feminización de la pobreza es un fenómeno que se ha verificado coyunturalmente en Paraguay, tanto analizando la población femenina bajo la línea de pobreza como los hogares con jefatura femenina, lo que debe llamar a estudiar con profundidad los arreglos familiares y económicos que realizan las mujeres de manera a disminuir el impacto negativo de sus menores recursos en el hogar.

Con datos actuales se evidencia que, en promedio, la pobreza femenina supera a la masculina entre 1 y 2 puntos porcentuales entre 2015 y 2018. En 2018, la pobreza afectaba al 23,7% de los hombres y al 24,7% de las mujeres. En el sector rural la diferencia entre ambos indicadores aumenta, dando cuenta de las mayores dificultades de las mujeres rurales para dejar la pobreza y reducir la desigualdad económica con respecto a los hombres (Cuadro 24).

Cuadro 24. Evolución de la pobreza monetaria por sexo y área de residencia (%)^{1/}, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	24,2	17,8	34,6	23,7	17,2	33,7	24,7	18,3	35,6
2017	26,4	20,2	36,2	25,7	19,1	35,9	27,1	21,4	36,6
2016	28,9	21,9	39,7	28,7	22,0	38,6	29,0	21,8	40,9
2015	26,6	19,3	37,7	26,4	19,2	36,8	26,8	19,5	38,7

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

La pobreza extrema muestra esta misma tendencia, aunque en este caso, lo más significativo es la enorme brecha que separa el área urbana con la rural (Cuadro 25). Esta situación debe ser motivo de preocupación teniendo en cuenta las implicancias de este indicador en las condiciones de vida. Vivir en esta situación significa que las personas no cuentan con los recursos monetarios suficientes para adquirir una canasta de alimentos.

Cuadro 25. Evolución de la pobreza extrema monetaria por sexo y área de residencia (%)^{1/}, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	4,8	1,6	10,0	4,8	1,6	9,8	4,8	1,6	10,3
2017	4,4	1,5	9,0	4,2	1,4	8,7	4,6	1,7	9,3
2016	5,7	1,6	12,2	5,7	1,5	11,9	5,8	1,8	12,5
2015	5,4	1,6	11,2	5,6	1,7	11,2	5,3	1,5	11,3

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Frente a esta situación de pobreza, Paraguay inició la implementación de políticas poco menos de dos décadas atrás. Paralelamente se amplió la cobertura de otras buscando no solo reducir la pobreza sino también reducir el riesgo de caer.

El acceso a un ingreso es el principal factor de reducción de la pobreza monetaria y constituye un medio fundamental para la calidad de vida. El traslado a los establecimientos educativos y de salud, la participación social o política y en actividades deportivas o de recreación, requieren el pago de pasajes y de vestimenta adecuada. La compra de medicamentos, el pago de servicios de salud especiales en casos de rehabilitación o tratamientos no proveídos por la salud pública, la compra de electrodomésticos que reduzcan

el tiempo destinado al trabajo no remunerado en los hogares y el pago de tarifas públicas en servicios esenciales como energía eléctrica, agua potable o recolección de basura, exigen la disponibilidad de recursos monetarios.

Las personas que cuentan con cobertura de los programas *Tekoporã*, pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, jubilación, otro tipo de pensión o aporta a una caja jubilaria, es decir, tienen algún tipo de cobertura de ingresos, ya sea programas contributivos como no contributivos o que está aportando a algún mecanismo, tienen un ingreso actualmente o una vez que se retiren de la vida laboral.

La cobertura de los programas mencionados ha crecido en los últimos cuatro años y es mayor en el área rural y en las mujeres (Cuadro 26). Esto obedece a que el programa de mayor cobertura dirigido a la población en situación de pobreza es *Tekoporã* y desde su origen fue diseñado para el sector rural, donde la incidencia de la pobreza ha sido históricamente más alta.

La mayor cobertura en las mujeres se relaciona también con el programa *Tekoporã*, ya que el mismo otorga la transferencia a una mujer como administradora del recurso que va dirigido a los niños, niñas y adolescentes del hogar.

Cuadro 26. Población en situación de pobreza cubierta por niveles mínimos de protección social que garantizan un ingreso (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	29,3	14,8	41,3	30,0	15,7	41,4	28,5	14,0	41,2
2017	28,7	12,5	43,1	29,6	14,3	42,1	27,8	10,8	44,1
2016	27,3	12,8	39,8	28,1	13,9	40,2	26,5	11,8	39,4
2015	24,0	11,5	33,9	26,3	14,0	35,5	21,8	9,0	32,3

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Seleccionando solamente los dos programas más importantes que garantizan un ingreso mínimo no contributivo para las personas en situación de pobreza: *Tekoporã* y *Pensión alimentaria para adultos mayores*, se tiene una escasa diferencia de cobertura respecto a lo presentado en el Cuadro 26. Ello tiene importantes consecuencias en la persistencia de la desigualdad y en la conformación de un sistema de protección social fragmentado e inequitativo.

El Cuadro 26 incluye a las personas que se encuentran recibiendo un ingreso o aportando a una caja que forma parte de la seguridad social. Es decir, personas que contando con un trabajo aportaron —y ahora están cobrando— o actualmente están en edad activa y contribuyen para el futuro. Estos recursos son, en promedio, mucho más elevados que los otorgados por el programa *Tekoporã* y la pensión alimentaria para personas mayores. En algunos casos incorporan el componente de salud como es el caso de quienes cuentan con la jubilación del Instituto de Previsión Social (IPS). EL IPS constituye el servicio más completo ya que incorpora los dos componentes que enfrentan los riesgos más importantes en la vejez: la pérdida de ingresos y el deterioro de la salud.

En tanto, el Cuadro 27 solo incluye a la población que recibe alguno de los dos programas focalizados en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad extrema. La relevancia de la comparación y la evidencia de las baja diferencias en la población en situación de pobreza muestra que este grupo está excluido de la seguridad social, perdiéndose así la posibilidad de contar con mayores beneficios.

La explicación se encuentra en el diseño de la política de seguridad social. La mayor parte de los mecanismos de acceso a una jubilación se relacionan con la adscripción a un empleo formal ya sea en el sector público o en el sector privado. Estos empleos suelen requerir niveles educativos más altos que los logrados por la población en situación de pobreza, quienes en general no logran acumular más de 6 años promedio de estudio.

Es decir, el bajo acceso a la seguridad social, que garantiza niveles de ingresos más altos que *Tekoporã* o la pensión alimentaria, revela una cadena de exclusiones que perpetúa las desigualdades y, con ello, la pobreza.

Cuadro 27. Población en situación de pobreza cubierta por programas sociales (*Tekoporã* y pensión alimentaria) (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	28,1	12,6	41,1	28,2	12,0	41,0	28,1	13,2	41,1
2017	27,4	10,2	42,8	27,5	10,4	41,7	27,3	10,0	44,0
2016	25,8	10,1	39,4	25,7	9,5	39,5	25,9	10,7	39,4
2015	22,6	8,7	33,6	23,8	9,0	35,0	21,5	8,4	32,2

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Una política de protección social que no contemple las desigualdades de género contribuye a fortalecerlas. Como se señaló en los párrafos anteriores, una parte importante de las mujeres se encuentra inactiva, siendo una de las razones más importantes de la inactividad su responsabilidad en las labores domésticas y de cuidado. La condición de inactividad las deja fuera de cualquier mecanismo de seguridad social.

Otra parte importante de las mujeres trabaja en condiciones de informalidad, en la mayoría de los casos debido a las mismas razones anteriores. Si bien existen normas que abren la posibilidad de acceso a seguridad social a las personas que trabajan por cuenta propia o de manera independiente, el costo es relativamente alto para los ingresos percibidos, así como la volatilidad de los ingresos laborales, por lo que, si no hay mecanismos de cofinan-

ciamiento solidario, difícilmente estas personas puedan asumir el pago. Más de dos tercios de las mujeres tiene una ocupación informal, porcentaje que se incrementa a más del 80% en el sector rural. La menor ocupación informal femenina en el sector urbano es fundamentalmente por el trabajo en el sector público en el que ellas están sobrerrepresentadas por su rol en el sistema educativo y de salud (DGEEC, 2018).

El rol que tienen las mujeres en la reproducción social cuidando y educando a la niñez, que posteriormente se convertirá en la fuerza de trabajo que el país necesita para desarrollarse, es una de las causas de exclusión de la seguridad social, ya que ellas deben compatibilizar su rol proveedor con el de cuidado y trabajo doméstico. Esa necesidad obliga a ubicarse en empleos con mayor flexibilidad de horarios y, por ello, excluidos de la seguridad social centrada en el trabajo en relación de dependencia.

El hecho de que sean las mujeres quienes reciban la transferencia de *Tekoporã* no garantiza autonomía económica ni reducción de la pobreza monetaria permanente. En primer lugar, porque dichos recursos están destinados a garantizar el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y de salud, por lo que una gran proporción de estos recursos se destina al financiamiento del bienestar de ellos. En segundo lugar, la incorporación al programa conlleva una serie de obligaciones cumplidas generalmente por las mujeres adultas, lo que aumenta el tiempo de trabajo no remunerado repercutiendo en las oportunidades de trabajo remunerado. Finalmente, estos recursos tienen un horizonte de tiempo sumamente acotado y durante la condición de niñez y adolescencia de hijos e hijas. Por estas razones, a pesar de que la cobertura muestra una importante participación femenina, esto no implica necesariamente mayor autonomía ni bienestar económico de las mujeres.

El acceso a los servicios básicos es una condición básica para dejar la pobreza, sobre todo en el caso de las mujeres, quienes asumen gran parte del trabajo de cuidado y doméstico. Ellas son las encargadas de tareas como la

cocina y la limpieza, por lo que contar con energía eléctrica, agua en red y sistemas de saneamiento reducen las horas dedicadas a la gestión de estos recursos, lo cual deja disponible mayor tiempo para el trabajo remunerado.

Por otro lado, estos servicios contribuyen en muchos casos como insumos para la producción y generación de ingresos. La agricultura familiar y los pequeños emprendimientos productivos requieren energía eléctrica para la refrigeración y el procesamiento de bienes de mayor valor agregado. El agua es necesario para el riego y casi para cualquier proceso industrial.

Por otro lado, más allá de las razones instrumentales, su provisión pública es una obligación del Estado atendiendo a que constituyen derechos fundamentales establecidos constitucionalmente, en las leyes y en numerosos compromisos internacionales.

A pesar de la importancia de las razones expuestas, solamente la cobertura de energía eléctrica llega casi al 100% del país, incluyendo a la población en situación de pobreza (Cuadro 28). Sin embargo, la baja calidad de la misma y, probablemente, por los costos elevados, una amplia población paraguaya sigue utilizando leña (25,8%), gas (52,2%) o carbón (7,2%) para cocinar, lo que claramente afecta a las mujeres en particular. En el sector rural estas proporciones cambian para darle aun mayor peso a la leña (56,5%), reduciéndose el peso relativo del gas (28,4%) y del carbón (4,9%) (DGEEC, 2018c).

Esta información es complementada por la Encuesta de MICS (por sus siglas en inglés) (MSPBS/DGEEC/UNICEF. Encuesta MICS Paraguay 2016), que encuentra que el 86,0% de la población ubicada en los hogares del quintil de menores ingresos y en el que está incluida la población en situación de pobreza utiliza combustibles sólidos para cocinar.

Cuadro 28. Población en situación de pobreza con cobertura de energía eléctrica (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	99,6	99,8	99,4	99,6	99,8	99,5	99,6	99,8	99,4
2017	98,9	99,8	98,1	98,6	99,7	97,6	99,2	99,8	98,7
2016	98,4	99,4	97,6	98,3	99,4	97,5	98,5	99,5	97,7
2015	98,7	99,7	97,9	98,6	99,6	97,9	98,8	99,8	97,9

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Por otra parte, el acceso a agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente reduce la incidencia de enfermedades producidas por la falta de agua y enfermedades transmitidas por el agua, mejorando la salud en los hogares. Al ser las mujeres las principales encargadas de la gestión del agua y de las tareas domésticas y de cuidado, sobre ellas recae el mayor peso de no contar con agua en tubería dentro del hogar y las consecuencias de la mayor incidencia de las enfermedades. Las mujeres suelen ser también las responsables de la gestión de los alimentos, incluyendo en las áreas rurales, la producción de los mismos. El acceso a agua en los hogares facilita la seguridad alimentaria y el trabajo de las mujeres en ese objetivo.

Teniendo en cuenta que el ODS 6 no solo incluye lograr el acceso a agua y saneamiento mejorados sino también implica la calidad del agua y la gestión de las aguas residuales, la escasez y el uso eficiente del agua, la gestión de los recursos hídricos, y la protección y el restablecimiento de los ecosistemas relacionados, el Cuadro 29 muestra que una amplia proporción de la población cuenta con agua mejorada (indicador del ODS 6.6.1 ALT). En los últimos años

se observan leves mejoras, sin presentar diferencias relevantes entre hombres y mujeres.

Cuadro 29. Población en situación de pobreza con cobertura de agua mejorada (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	78,0	82,9	87,4	79,3	81,8	87,6	76,7	81,7	87,8
2017	78,3	82,7	88,4	77,9	83,9	89,2	78,8	83,6	89,9
2016	75,4	80,8	88,1	74,6	81,8	88,1	76,2	80,7	88,4
2015	76,0	81,2	87,8	76,2	81,7	88,9	75,8	80,8	88,4

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

La MICS encuentra que, en el quintil de menores ingresos, es decir, en la población que se encuentra dentro del 20% de menores ingresos, solo el 12,3% cuenta con agua de tubería dentro de la casa, mientras que el 41,4% cuenta con agua de tubería en el patio. El resto de la población de este quintil accede a agua a través de pozos, entre otras fuentes.

Si bien no hay diferencias por sexo en la cobertura de agua mejorada, al desagregar cada una de las fuentes es posible encontrar desigualdades que impactan de manera negativa en las mujeres en particular y especialmente a las que se encuentran en situación de pobreza.

Igual que en el caso de agua mejorada, el acceso a mejores condiciones de saneamiento (indicador del ODS 6.6.2 ALT) tiene implicancias de género. El saneamiento en malas condiciones —incluida la defecación al aire libre— puede contaminar el agua y propagar enfermedades. Por un lado, mejores

servicios en este ámbito reducen el tiempo de dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado al contribuir a las mejores condiciones de salud de los integrantes del hogar y facilitar las tareas de limpieza e higiene del hogar; por otro lado, mejoran sus condiciones de privacidad y seguridad. En los hogares, la ausencia de instalaciones adecuadas limita la privacidad que requieren las mujeres, así como en las escuelas, la falta de instalaciones separadas para niñas puede ser uno de los principales motivos por los cuales las madres y los padres no quieren que asistan.

El acceso a saneamiento mejorado presenta una evolución positiva, aunque lenta derivado de un avance en el sector rural (Cuadro 30). No obstante, cabe señalar que casi dos tercios de la población rural aún no cuenta con mecanismos adecuados.

Cuadro 30. Población en situación de pobreza con cobertura de saneamiento mejorado (%)^{1/}, según sexo y área de residencia, 2015-2018

Año	TOTAL			Sexo					
				Hombres			Mujeres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2018	59,0	83,7	38,4	57,6	82,6	37,7	60,4	84,8	39,1
2017	62,9	85,2	43,0	62,0	85,2	42,8	63,8	85,2	43,2
2016	54,3	82,1	30,2	53,6	82,1	29,4	54,9	82,1	30,9
2015	52,3	83,1	28,0	51,2	81,3	28,4	53,4	84,7	27,6

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

5.5 POBREZA INFANTIL Y ADOLESCENTE

La pobreza representa limitaciones concretas a la posibilidad de satisfacer necesidades básicas de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas, todo ello, que afecta a la población en situación de pobreza en general, se aplica con particular gravedad a las personas de edades más jóvenes, en particular la infancia y la adolescencia (de 0 a 17 años de edad), ya que además de representar más de un tercio de la población en 2018, en gran medida, se hallan todavía en situación de dependencia de las personas adultas.

Cuantitativamente, la niñez y adolescencia entre 0 y 17 años en el Paraguay en 2018 totalizan 2.490.314 niños, niñas y adolescentes que representan 35,9% de la población. De ellos, 57,4% está en zonas urbana y 42,6% en rurales. Unas 841.276 personas están en situación de pobreza (33,8%), 187.083 son pobres extremos (7,5%) y 654.193 son pobres no extremos (26,3%). A nivel urbano las cifras son 384.946 pobres (26,9%), de ellos 39.801 son extremos (2,8%) y 345.145 no extremos (24,2%) y a nivel rural 456.330 pobres (43%) de los cuales 147.282 son pobres extremos (13,9%) y 309.048 no extremos (29,1%).

En cada año del periodo 2015-2018 el porcentaje de niñez y adolescencia que vive en condición de pobreza es bastante superior al promedio de la población que se encuentra en igual situación (Tabla 35). Esto indica que la condición de pobreza afecta en mayor medida a la niñez y adolescencia del país, este hecho se explicaría, además, por el mayor número de hijos e hijas en los hogares pobres en contraste con los hogares no pobres. Así, la pobreza es el reflejo de niveles diferenciales de fecundidad resultado de la privación de derechos en este grupo que genera un círculo perverso de privaciones.

Un cuadro similar, pero de mayor gravedad, se verifica si se analiza la situación de la niñez y adolescencia extremadamente pobre, sabiendo que es la que no está en capacidad de acceder siquiera a una canasta básica de alimentos. De nuevo, este grupo es el más castigado por la pobreza extrema al

superar los promedios de otros grupos de edad que también están afectados por la pobreza extrema (Cuadro 31).

En lo que respecta a la población urbana donde, en 2018, residen 1.429.100 niños, niñas y adolescentes (57,4% de ellos), el 26,9% vive en condición de pobreza (384.946 personas) y de ellos 39.801 en estado de pobreza extrema (2,8%), representando el 50,4% del total de los pobres urbanos.

En cambio, la condición de pobreza de la población rural que afecta a la niñez y adolescencia es más elevada que en la población urbana. La niñez y adolescencia rural se encuentra en situación más crítica que el resto de los pobladores rurales, pues de los 1.061.214 niños, niñas y adolescentes que viven en esta área, 456.330 están en condición de pobreza (43%) y de este grupo de pobres 147.282 son pobres extremos (13,9%).

Cuadro 31. Población indígena cubierta por niveles mínimos de protección social (%), según sexo y área de residencia, 2016-2017

Año	TOTAL	Grupos de edad			
		De 0 a 17 años	De 18 a 29 años	De 30 a 59 años	60 años y más
Valores absolutos					
2018	1.679.810	841.276	266.628	451.886	120.020
2017	1.809.053	884.756	294.001	503.223	127.073
2016	1.949.272	962.542	332.758	518.961	135.011
2015	1.768.890	872.006	308.596	462.510	125.778
Valores relativos					
2018	24,2	33,8	18,1	19,4	18,2
2017	26,4	35,7	20,0	22,2	19,9
2016	28,9	38,9	22,9	23,5	22,0
2015	26,6	35,5	21,2	21,4	21,5

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2018.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. ^{2/} Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos)

Cuadro 32. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza extrema por grupos de edad^{1-2/}, 2015-2018

Año	TOTAL	Grupos de edad			
		De 0 a 17 años	De 18 a 29 años	De 30 a 59 años	60 años y más
Valores absolutos					
2018	335.165	187.083	47.257	83.600	17.225
2017	301.932	161.554	45.201	78.407	16.770
2016	387.242	209.163	61.536	96.683	19.860
2015	360.756	192.541	62.221	89.066	16.928
Valores relativos					
2018	4,8	7,5	3,2	3,6	2,6
2017	4,4	6,5	3,1	3,5	2,6
2016	5,7	8,4	4,2	4,4	3,2
2015	5,4	7,8	4,3	4,1	2,9

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2018.
^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. ^{2/} Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos)

Estas circunstancias se reflejan en el hecho de que una parte se vea obligada a incorporarse a la población económicamente activa a tan temprana edad. En 2018, el 39,4% del grupo de 10 a 17 años de edad en situación de pobreza se encuentra económicamente activa, lo que representa unas 52.289 personas, ascendiendo a 42,3% en el área rural (Cuadro 33). Ello implica un costo de oportunidad muy elevado, puesto que el trabajo infantil repercute en la salud y educación con impactos a largo plazo. Las tasas de ocupación de adolescentes pobres son similares a las de la edad adulta también pobre (87,7% en 2018, frente a 90,5% de la población total pobre).

El ingreso que genera en 2018 la población pobre de 10 a 17 años en su ocupación principal (Gs. 560.960) es la mitad del importe que perciben los

grupos de 18 a 29 años y de 30 a 59 años. En este segmento, el mercado laboral reproduce las mismas brechas por área de residencia que en edades adultas, en el que adolescentes del área rural perciben 37% menos que sus pares urbanos (Cuadro 33). Las políticas destinadas a erradicar el trabajo infantil deberían contemplar transferencias que suplanten estos ingresos y permitan su vinculación con la política educativa y sanitaria, además de acciones recreativas.

Cuadro 33. Porcentaje y número de personas de 10 a 17 años en situación de pobreza por área de residencia según indicadores de mercado laboral ^{1/}, 2015-2018

Año	Total		Urbana		Rural	
	Población	%	Población	%	Población	%
Población económicamente activa (PEA)						
2018	52.289	39,4	21.120	35,9	31.169	42,3
2017	49.003	33,0	24.599	33,8	24.404	32,3
2016	56.318	41,8	22.413	38,2	33.905	44,6
2015	49.684	39,3	17.829	32,7	31.855	44,2
Pea ocupada						
2018	45.869	87,7	17.075	*	28.794	92,4
2017	40.550	82,8	18.291	74,4	22.259	91,2
2016	47.191	83,8	17.416	77,7	29.775	87,8
2015	44.119	88,8	13.989	78,5	30.130	94,6
Ingresos por actividad principal						
2018	28.979	560.960	13.740	*	15.239	435.482
2016	22.101	610.375	14.818	713.864	7.283	399.815
2017	22.851	816.333	15.201	944.712	7.650	561.236
2015	22.522	596.438	12.831	724.383	9.691	427.037

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2018.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. * Insuficiencia de casos para mostrar el resultado, menor a 30 casos.

El impacto de este estatus en la niñez y adolescencia se puede evaluar al analizar su situación en términos de nutrición, salud y asistencia escolar. Para la niñez y adolescencia, la pobreza implica un menor acceso al sistema educativo con una brecha de 4 puntos porcentuales menos respecto a la población total, brecha que se ha ampliado en los últimos tres años. La brecha es aún más amplia (5,5 puntos porcentuales) para la niñez y adolescencia pobre urbana (Cuadro 34). De la misma manera, estar en situación de pobreza implica un menor acceso al sistema de salud cuando lo requieren (Cuadro 34).

Cuadro 34. Porcentaje y número de personas de 5 a 17 años en situación de pobreza por área de residencia según acceso al sistema educativo y sanitario 1/, 2015-2018

Año	Total		Urbana		Rural	
	Población	%	Población	%	Población	%
Asiste a una institución educativa formal						
Total						
2018	1.663.004	92,0	962.386	93,5	700.618	90,1
2017	1.618.347	91,3	945.104	93,9	673.243	87,8
2016	1.627.015	91,2	940.933	92,9	686.082	88,9
2015	1.639.574	91,5	938.728	94,2	700.846	88,1
En pobreza						
2018	539.787	87,9	244.503	87,9	295.284	87,9
2017	569.062	88,1	266.369	89,1	302.693	87,2
2016	605.554	87,8	275.308	88,4	330.246	87,4
2015	555.175	87,5	238.109	89,6	317.066	86,0
Acceso a consulta médica cuando estuvo enfermo o accidentado						
Total						
2015	789.444	85,6	471.948	88,3	317.496	81,8
2016	890.453	82,1	486.444	84,5	404.009	79,3
2017	1.005.557	78,2	591.907	82,2	413.650	73,1
2018	945.335	77,9	565.187	80,5	380.148	74,4

En pobreza						
2015	266.827	81,1	132.222	87,4	134.605	75,7
2016	349.965	79,4	160.649	83,0	189.316	76,5
2017	336.408	74,3	166.336	80,4	170.072	69,2
2018	310.387	74,5	147.992	77,7	162.395	71,8

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2018.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

El acceso a otros bienes y servicios que posibilitarían la mejora en las condiciones de vida, también se revela inferior para la niñez y adolescencia en situación de pobreza. En 2018, el 18,3% del grupo menor a 18 años en situación de pobreza no accede a agua mejorada, en tanto, en el área rural dicha situación afecta al 23,3%. Cabe resaltar que el acceso tampoco está garantizado para la totalidad de niños y adolescentes, que acceden en el 86,3% de los casos (Cuadro 35).

Una situación más crítica se presenta frente al acceso a saneamiento básico el cual está garantizado solo para un poco más de la mitad de los niños y adolescentes en situación de pobreza (57,2%), en tanto en zonas rurales alcanza al 35% en 2018, habiendo disminuido respecto a 2017 (Cuadro 35).

En tanto, para la evaluación de las condiciones de niños, niñas y adolescentes en el ODS 2 se cuenta con que, en 2012, el 31% de los niños y adolescentes residía en hogares con disponibilidad calórica deficiente, lo que afectaba a unas 773 mil personas menores a 18 años. En tanto, en 2016, el 12,7% de los niños menores a 5 años del quintil más pobre presenta desnutrición crónica, esto es, un retraso en el crecimiento del doble de la media nacional (5,9%) calculado en función de la estura respecto a la edad de los niños (Cuadro 36).

Cuadro 35. Porcentaje y número de personas de 0 a 17 años en situación de pobreza por área de residencia según acceso al bienes y servicios públicos ^{1/}, 2015-2018

Año	Población total			De 0 a 17 años (total)			De 0 a 17 años pobre		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Acceso a agua mejorada									
2015	81,5	88,4	76,0	86,2	91,1	79,9	80,8	88,4	74,8
2016	81,3	88,1	75,4	85,5	90,8	78,6	80,7	88,4	74,1
2017	83,3	88,8	78,3	86,5	90,8	80,8	83,6	89,9	77,9
2018	82,3	87,5	78,0	86,3	90,6	80,4	81,7	87,8	76,7
Acceso a saneamiento básico									
2015	52,3	83,1	28,0	74,9	92,7	51,7	50,3	81,9	25,1
2016	54,3	82,1	30,2	73,9	91,9	50,2	52,8	81,3	28,3
2017	62,9	85,2	43,0	79,1	93,1	60,4	61,5	84,3	40,7
2018	59,0	83,7	38,4	79,4	93,9	59,8	57,2	83,5	35,0
Acceso a luz eléctrica									
2015	98,7	99,7	97,9	99,4	99,9	98,7	98,5	99,8	97,4
2016	98,4	99,4	97,6	99,2	99,8	98,4	98,4	99,4	97,5
2017	98,9	99,8	98,1	99,6	99,9	99,2	99,2	99,9	98,7
2018	99,6	99,8	99,4	99,8	100,0	99,5	99,7	99,9	99,5

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015-2018.

^{1/} No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Cuadro 36. Prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores a 5 años del área urbana. Elaborados a partir de Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, 2016

Características		Baja talla para la edad	Riesgo de talla baja para la edad	Normal	Talla alta para la edad	Talla muy alta para la edad	
Total	Total	5,9%	20,8%	62,8%	8,1%	2,5%	
	Urbana	4,4%	19,6%	64,4%	8,9%	2,7%	
	Rural	8,2%	22,5%	60,4%	6,9%	2,1%	
Sexo	Hombres	Total	6,9%	20,1%	62,0%	8,5%	2,5%
		Urbana	5,5%	19,3%	63,2%	9,5%	2,5%
		Rural	9,0%	21,4%	60,1%	7,1%	2,4%
	Mujeres	Total	4,9%	21,5%	63,6%	7,6%	2,5%
		Urbana	3,1%	20,0%	65,7%	8,2%	3,0%
		Rural	7,4%	23,6%	60,6%	6,7%	1,7%
Quintiles del índice de riqueza	Más pobre	Total	12,7%	28,2%	52,7%	5,0%	1,4%
		Urbana	11,7%	29,7%	51,8%	5,6%	1,2%
		Rural	13,0%	27,7%	53,0%	4,8%	1,5%
	Segundo	Total	5,6%	23,7%	62,7%	6,3%	1,8%
		Urbana	7,2%	25,3%	60,6%	5,3%	1,6%
		Rural	*	22,1%	64,6%	7,3%	1,9%
	Medio	Total	4,0%	18,5%	68,3%	6,5%	2,6%
		Urbana	*	20,3%	67,9%	5,4%	2,7%
		Rural	*	14,0%	69,2%	9,3%	2,5%
	Cuarto	Total	*	15,3%	65,9%	11,8%	3,7%
		Urbana	*	15,9%	65,5%	12,0%	3,5%
		Rural	*	12,4%	68,1%	11,0%	4,7%
Más rico	Total	*	13,3%	68,5%	13,9%	3,5%	
	Urbana	*	13,1%	68,6%	14,0%	3,6%	
	Rural	*	15,1%	68,1%	12,5%	2,5%	

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. MICS 2016.

* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado, menos de 30 casos.

En el otro extremo, a nivel nacional, el 26,6% de los niños menores a 5 años presentan sobrepeso y el 13,2% obesidad, basados en la métrica de peso respecto a la altura. Dichas cifras son levemente inferiores en niños del quintil más pobre (25,7% y 9,5% respectivamente). Por área de residencia, el

porcentaje de niños pobres con sobrepeso es mayor en zonas rurales (26,6%), en tanto, en el área urbana prevalece la obesidad (11,4%), revelando, en cualquiera de los casos, problemas de mala nutrición (Cuadro 37).

Cuadro 37. Prevalencia de la emaciación y sobrepeso entre los niños menores a 5 años (%). Elaborados a partir de Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS, 2016

Características		Desnutrición aguda	Riesgo de desnutrición	Normal	Sobrepeso	Obesidad	
Total	Total	1,0%	4,4%	54,8%	26,6%	13,2%	
	Urbana	*	4,8%	52,5%	27,4%	14,3%	
	Rural	*	3,8%	58,3%	25,5%	11,6%	
Sexo	Hombres	Total	*	4,9%	53,8%	26,5%	13,8%
		Urbana	*	5,4%	52,9%	26,3%	14,7%
		Rural	*	4,2%	55,2%	26,8%	12,4%
	Mujeres	Total	*	3,9%	56,0%	26,8%	12,5%
		Urbana	*	4,2%	52,1%	28,7%	13,8%
		Rural	*	3,4%	61,4%	24,1%	10,7%
Quintiles del índice de riqueza	Más pobre	Total	*	3,6%	60,5%	25,7%	9,5%
		Urbana	*	3,6%	61,4%	22,8%	11,4%
		Rural	*	3,6%	60,2%	26,6%	8,9%
	Segundo	Total	*	4,4%	53,4%	28,5%	12,7%
		Urbana	*	3,6%	50,8%	32,9%	11,6%
		Rural	*	5,2%	55,9%	24,2%	13,7%
	Medio	Total	*	5,4%	56,1%	25,8%	11,2%
		Urbana	*	6,4%	55,8%	25,9%	10,4%
		Rural	*	3,0%	56,8%	25,7%	13,3%
	Cuarto	Total	*	5,0%	50,5%	26,7%	16,9%
		Urbana	*	5,4%	48,6%	27,5%	17,5%
		Rural	*	2,8%	59,7%	22,7%	14,1%
	Más rico	Total	*	3,5%	50,9%	26,4%	18,5%
		Urbana	*	3,9%	50,5%	26,5%	18,6%
		Rural	*	0,0%	55,2%	25,5%	17,0%

Fuente: procesamiento propio a partir de DGEEC. MICS 2016.

* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado, menos de 30 casos.

Ante este escenario, el 28,7% de niños y adolescentes en situación de pobreza cuenta con ingresos del programa *Tekoporã*, sin embargo, indica una brecha muy importante respecto a la población objetivo. Queda en evidencia que se trata de una situación de extrema desigualdad generacional que impacta de un modo mucho más crítico en el grupo de edades tempranas y más vulnerables (entre 0 y 17 años de edad), por las necesidades perentorias de nutrición, alimentación y salud que las mismas experimentan, cuando los déficits que ocasiona el estatus de pobreza extrema pueden resultar irreversibles.

Capítulo 6

Los problemas estructurales de la política de protección social y desafíos

La descripción realizada más arriba muestra que la pobreza y el hambre son problemas sociales que afectan a una importante cantidad de personas en el Paraguay, particularmente a la niñez y la adolescencia, situación que se prolonga a lo largo de los años y que se extiende por todo el territorio, con mayor incidencia en el ámbito rural y en pueblos indígenas. Pero, además, se ha observado que en el trasfondo de la situación subyace un fuerte componente de desigualdad.

El moderado descenso que experimenta la pobreza como aparente tendencia, más allá de las oscilaciones coyunturales, así como la desigualdad, se develan como síntomas de una problemática enraizada en el propio sistema de organización de la sociedad paraguaya reflejando, a su vez, el modo de funcionamiento de su estructura económica, política y social.

En otras palabras, si bien existen causas recientes de la desigualdad, la pobreza y el hambre que pueden analizarse a través de la serie de información estadística y con estudios económicos especializados, las causalidades más profundas de estos fenómenos en el proceso histórico que ha recorrido el país —cuando menos en el último siglo y medio de su vida independiente— reconoce dos elementos, tanto remotos como recientes: la alta concentración de las tierras productivas y la alta concentración de los ingresos, en ambos casos en un segmento minoritario de la sociedad y en desmedro de los sectores mayoritarios.

Es por estas razones que, a continuación, se presenta un análisis de los problemas estructurales de la política de protección social, entendiendo que la misma es la vía principal para paliar, solucionar o escapar de la pobreza y de los problemas nutricionales haciendo frente a las desigualdades.

La protección social, de hecho, constituye un conjunto de mecanismos públicos y privados que han surgido para enfrentar las consecuencias negativas de las relaciones sociales de producción capitalista, sobre la reproducción de la fuerza de trabajo, esto es, la presión sobre los ingresos, la alimen-

tación, las condiciones de salud y vivienda, la educación, la previsión social, entre los aspectos más elementales.

Si bien el debate de la protección social parece relativamente reciente, porque ha cobrado fuerza como medida de políticas públicas para enfrentar las consecuencias sociales de la política neoliberal extendida desde los años 80 en gran parte de los estados capitalistas del mundo y, en especial en América Latina, tiene origen hacia finales del siglo XIX, en el contexto de las revoluciones industriales y la lucha de los trabajadores, con el reconocimiento de los derechos individuales de las personas y los riesgos laborales, y la aparición de acciones privadas y públicas como el ahorro privado, el mutualismo, el seguro privado, la asistencia social, la seguridad social y la previsión social (Nugent, 1997), alcanzando su máxima expresión en el desarrollo de los Estados de Bienestar de la postguerra del siglo XX.

En el Paraguay, los aspectos estructurales que subyacen a la protección social, al mismo tiempo que origina esta política, se colocan como obstáculos para su propia concreción. Estos aspectos se agrupan en los siguientes, los cuales son desarrollados con mayor profundidad en adelante:

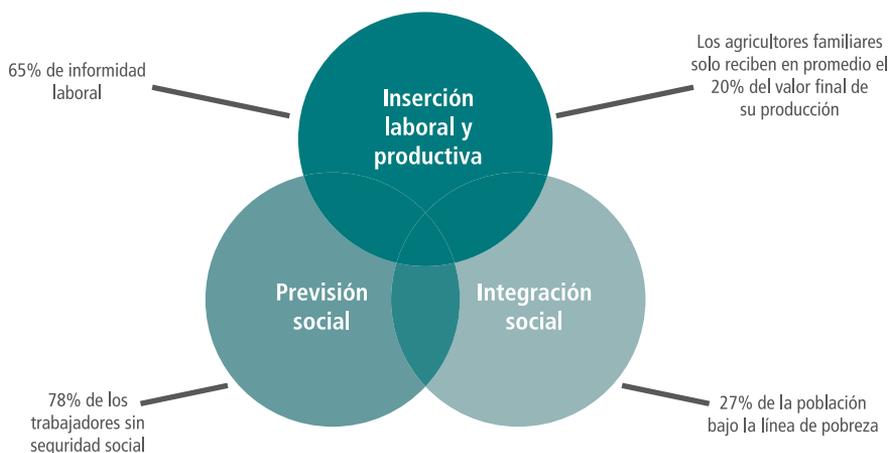
- El **modelo económico productivo** imperante para lograr un desarrollo inclusivo;
- La **división sexual del trabajo** que sobrecarga de trabajo a las mujeres obstaculizando sus oportunidades económicas y sociales;
- Las **desigualdades** que se presentan a nivel de los ingresos y en el acceso a los recursos, bienes y servicios con brechas importantes entre ricos y pobres, hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, entre otros;
- El **trabajo infantil y adolescente** y las **condiciones de precariedad laboral** de los trabajadores adultos, pero que afectan principalmente a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores del campo;
- La **inversión social** que constituye una de las más bajas de la región y;

- Las **posibilidades reales de concreción de dicha política pública** en términos presupuestarios, considerando el déficit fiscal, la baja presión tributaria y el financiamiento de presupuesto público mediante mecanismos de recaudación por servicios propios y de endeudamiento.

El propio Sistema de Protección Social *¡Vamos!* ha planteado como puntos de partida los siguientes desafíos: 65% de informalidad laboral, 78% de los trabajadores sin seguridad social y 27% de la población bajo la línea de pobreza (Gabinete Social 2019). A los que se puede agregar un alto porcentaje de mujeres dedicadas exclusivamente a tareas domésticas y de cuidado excluidas de cualquier mecanismo de protección social y sin autonomía económica, y los bajos ingresos de los trabajadores rurales, especialmente de la agricultura familiar, que reciben remuneraciones particularmente escasas por su producción.

Estos problemas refieren a las condiciones estructurales del mercado de trabajo, las relaciones laborales y el cumplimiento de las leyes en el Paraguay, a la división sexual del trabajo y a la discriminación étnica. Asimismo, de las condiciones de producción y de la estructura de mercado en el intercambio de los productos alimentarios, ambos estrechamente ligados al modelo productivo imperante.

Figura 17. Desafíos de la política de protección social



Fuente: GS 2019, EPH 2018.

El modelo económico productivo

La economía paraguaya está fuertemente sustentada por un modelo productivo extractivista y comercial, con menor desarrollo del sector industrial. Este modelo ha ubicado al país como tercer exportador mundial de soja, octavo en carne, décimo en trigo, además de otros cereales. También es un gran exportador de energía hidroeléctrica debido al ínfimo uso interno que realiza de la producción de las usinas de Itaipú y Yacyretá.⁵³ La evolución comparativa del PIB indica que es el país que más ha crecido en la región en los últimos años, con un promedio por encima del 4%.

La economía en general, es muy dependiente de las actividades extractivistas y agroindustriales de los llamados agronegocios, especialmente del complejo sojero y de la carne. En conjunto el sector primario agrícola, ganadero y forestal participa con el 19% del PIB y el 17,6% de la población ocupada (BCP, 2019 y DGEEC/EPH, 2018). En este sector conviven dos modelos productivos en permanente conflicto: el del agronegocio, orientado a la exportación, altamente mecanizado con tecnologías de punta y baja utilización de fuerza de trabajo, y el de la agricultura familiar campesina, orientada al autoconsumo y al mercado interno, de características tradicionales y baja productividad, con utilización intensiva de la fuerza de trabajo, especialmente familiar. Este último sector ha venido disminuyendo en superficie y volumen de producción, frente al acelerado crecimiento del agronegocio (Ortega, 2016). Entre 2016 y 2019, la ocupación en el sector primario disminuyó de 21,7% y 17,6% (DGEEC/EPH 2019).

El sector comercial y de servicios, que participa en la economía con el 65% del PIB y el 63,4% de la ocupación laboral, está fuertemente influenciado por los vaivenes del comercio de frontera, los servicios del Estado y la producción y exportación de electricidad (BCP, 2019 y DGEEC/EPH, 2018). La triangulación

⁵³ Paradójicamente, aunque el Paraguay tiene una importante oferta interna bruta de energía hidroeléctrica, 60,9% del total, seguida por la biomasa, 39,1%; sin embargo, el consumo energético corresponde a 44,2% de biomasa, 40,1% de petróleo y solo el 15,7% de electricidad (Serafini, 2019).

comercial, que consiste en la importación de bienes (principalmente electrónicos y electrodomésticos) e insumos agroindustriales con aranceles mínimos y su reexportación, principalmente a los países fronterizos, representó el 23,5% del total de las exportaciones en el 2018 (US\$ 3.250,8 millones) (BCP, 2019). El sector secundario ha aumentado levemente su participación por el crecimiento de las maquilas y el auge de la construcción, con una participación del 16% en el PIB y 19% de ocupación laboral (BCP, 2019 y DGEEC/EPH, 2018).

Según el Censo Económico Nacional (CEN, 2010), más del 90% de las unidades económicas son micro y pequeñas de hasta 10 trabajadores que corresponde al 49% de la fuerza de trabajo ocupada, pero participando apenas con el 6% de los ingresos totales. De alguna manera esto es corroborado por la EPH 2016 que muestra que el 46,3% de la población ocupada trabajaba en unidades económicas de hasta 10 trabajadores. Parte de la informalidad del trabajo se debe a esta estructura de empresas MIPYMES, que son poco apoyadas por la política pública para una mayor formalización del empleo.

Un aspecto importante, generalmente soslayado en los informes oficiales, son las actividades ilícitas en el Paraguay relacionadas con la producción y el tráfico de drogas, armamentos, trata de personas, contrabando, lavado de dinero, evasión y elusión impositiva, etc., que, en su conjunto, habría alcanzado los US\$ 11,6 millones en el 2016 (Fundación Pro Desarrollo Paraguay 2017),⁵⁴ esto significaría más de la tercera parte del PIB de ese año y la cuarta parte del PIB estimado para el 2019. Esta economía ilícita, además de generar y circular estas enormes cantidades de riqueza, también en muchos casos crea empleos informales e ilícitos.

La división sexual del trabajo

El peso de la reproducción social cae mayormente en las mujeres, ocasionando limitaciones a sus oportunidades sociales y económicas. Según la

⁵⁴ <https://www.pro.org.py/index.php/es/>, consultado en agosto de 2019

Encuesta de uso del tiempo (EUT, 2016), las mujeres le dedican en promedio 28,7 horas por semana al trabajo no remunerado mientras que los hombres, 12,9 horas. En tanto que, en el caso del trabajo remunerado, ellos se dedican 49,5 horas y las mujeres 40,4 horas evidenciando la sobrecarga de trabajo no remunerado para las mujeres (Serafini, 2019).

En el caso de las mujeres jóvenes, la situación se agudiza, ya que también les impide estudiar. De los casi 300.000 jóvenes de 15 a 29 años que no estudia ni trabaja, 240.000 son mujeres (80,0%) que trabajan de manera no remunerada, haciendo trabajo de cuidado y doméstico) alrededor de 37 horas semanales.

Este rol invisibilizado socialmente y sin reconocimiento político constituye uno de los principales obstáculos para la autonomía económica a lo largo de toda la vida de las mujeres. Las menores oportunidades económicas se traducen en menores niveles de ingresos y en ocupaciones informales, de mayor volatilidad o inseguridad del ingreso, con menor cobertura de seguridad social.

Desigualdad de ingresos y de acceso a recursos, bienes y servicios

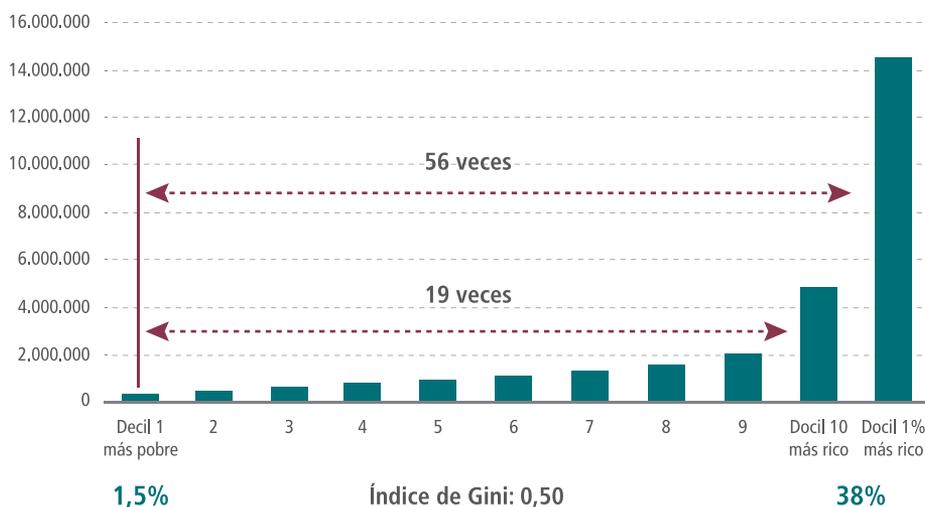
Paraguay es uno de los países más desiguales de la región, en la región más desigual del mundo: América Latina. El decil más rico concentraba el 38% de la riqueza generada, mientras que el decil más pobre se quedaba con el 1,5%. Dicho de otra forma, la brecha entre ricos y pobres mostraba, en 2017, que el decil más rico tenía en promedio 19 veces más que el promedio del decil más pobre, y el 1% más rico 56 veces más. (DGEEC, 2017).

La desigualdad, está estrechamente ligada al acceso de los recursos (tierra, educación, capital) y a los bienes y servicios públicos. La desigualdad en la tenencia de la tierra muestra una desigualdad casi perfecta al considerar el Índice de Gini: 0,93.⁵⁵ Según el Censo Agropecuario Nacional de 2008, los grandes propietarios de tierras con tenencias de más de 500 hectáreas que constituían el 2,6% del total poseían el 85,5% de todas las tierras, mientras

⁵⁵ 0: sin desigualdad, 1: desigualdad absoluta

que los pequeños propietarios de hasta 10 hectáreas que constituían el 63,2% del total, solo poseían el 2% de la tierra. En este último rango se ubican mayoritariamente los productores de la agricultura familiar campesina (AFC).

Figura 18. Distribución del ingreso por deciles, 2017



Fuente: EPH 2017

Figura 19. Distribución de la tierra en Paraguay, 2008



Fuente: CAN 2008

Ambos sectores están relacionados con la dualidad productiva ya mencionada más arriba —agronegocio para la exportación y la agricultura familiar campesina para el mercado interno—. Dicha desigualdad genera un problema central para la seguridad y soberanía alimentaria en el país.

Los indicadores de soberanía alimentaria muestran un continuo aumento de la importación de alimentos generalmente llamados «frescos». Al analizar la importación de estos alimentos, muchos de los cuales son producidos por la agricultura familiar campesina en Paraguay, se puede observar un creciente aumento en el periodo 2013-2017. La importación de cítricos, frutas frescas,⁵⁶ hortalizas⁵⁷ y legumbres pasó de 88.754 toneladas en 2013 a 152.598 toneladas en el 2017, significando un aumento de 72%. Dicho aumento se verifica especialmente en frutas frescas y sobre todo de hortalizas.

Este grupo de alimentos representa el 47,4% de la importación de productos y subproductos de origen vegetal.⁵⁸ Las hortalizas constituyen el rubro de mayor peso entre los rubros de importación de productos y subproductos de origen vegetal, con 28,6% (Anuarios estadísticos del SENAVE) (Imas, 2018) (Figura 19).

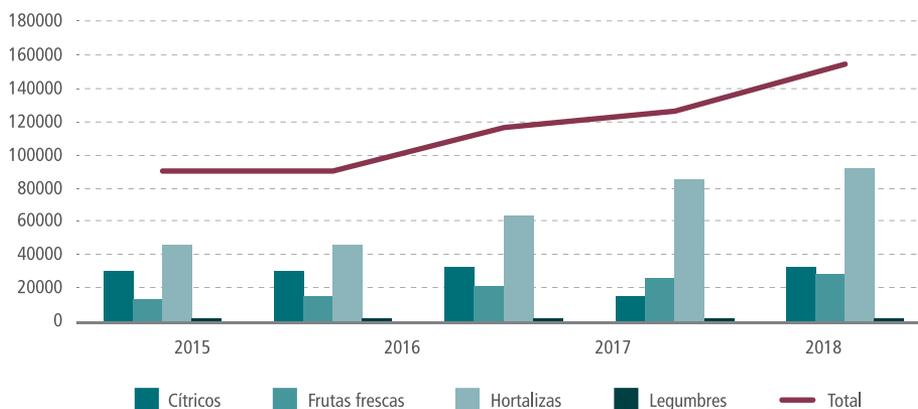
Si bien, la balanza comercial de alimentos en su conjunto es claramente favorable con una diferencia de US\$ 4.575,3 millones (Imas, 2019), también queda claro que se realiza a costa de la dependencia de los alimentos de la canasta familiar paraguaya y favoreciendo un modelo productivo de exportación.

⁵⁶ Aguacate, arándano, banana, cereza, ciruela, coco, durazno, frutilla, guayaba, kaki, kiwi, mamón, mango, manzana, mburukujá, melón, pelón, pera, piña, sandía y uva.

⁵⁷ Acelga, ajo, batata, berenjena, brócoli, calabacita, cebolla de cabeza, chaucha, chuchú, coliflor, jengibre, lechuga, locote, papa, pepino, remolacha, repollo, tomate, zanahoria, zapallito y zapallo.

⁵⁸ Donde también se encuentran las semillas, tabaco, productos procesados, algodón, cereales, flores y plantas, frutos secos, hierbas medicinales, subproductos de origen vegetal y madera.

Figura 20. Evolución de la importación de alimentos procedentes de la Agricultura Familiar, 2013-2017 (Ton)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SENAVE

Figura 21. Importación de alimentos y exportación de soja, 1994-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Agricultura

Los aspectos anteriores repercuten en los indicadores nutricionales de la población. La FAO (2018) alerta que alrededor de 800 mil personas se encuentran sub alimentadas en Paraguay, es decir no acceden a suficientes alimentos para una ingesta mínima de calorías y proteínas para tener una vida sana y saludable.

A pesar de ser exportadores de alimentos y de estar entre los países de ingreso medio-alto, los indicadores de nutrición no mejoraron en Paraguay. Entre los indicadores de nutrición, el único que mejoró es el de desnutrición crónica de la niñez, probablemente relacionado con la implementación de programas como *Tekoporã* y PANI, lo que revela la importancia de la gestión pública en los problemas que enfrenta la sociedad en ese sentido (Serafini, 2018).

El Índice Global de Seguridad Alimentaria nos ubica vergonzosamente en el lugar 59 entre 113 países. Este índice incorpora 25 indicadores con el objetivo de evaluar qué países son más y menos vulnerables a la inseguridad alimentaria a través de las categorías de accesibilidad, disponibilidad, calidad e inocuidad.

Cuadro 38. Indicadores de nutrición en Paraguay

Subalimentación (% de la población)		Desnutrición crónica en la niñez (5 años o menos)		Sobrepeso de la niñez (5 años o menos)		Sobrepeso en adultos (18 años o más)		Anemia en mujeres en edad reproductiva (15-49 años)	
2004/06	2014/16	2005	2016	2005	2016	2005	2014	2005	2016
11,9	11,2	17,5	10,9	7,1	11,7	12,4	17,1	21,5	22,8

Fuente: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2017. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria. Roma, FAO.

En general hay un mejoramiento importante en cuanto al acceso a los servicios básicos como electricidad (99,7%), agua mejorada (81,4%) y saneamiento (83,5%); sin embargo, hay brechas que superar cuando de población pobre se trata, ya que la cobertura disminuye en agua mejorada (78%) y saneamiento (59%), así como en saneamiento (36,4%) de la población campesina pobre, y ni que decir en electricidad (59,3%), agua mejorada (53,5%) y saneamiento (3,9%) de la población indígena mayoritariamente pobre (DGEEC, 2018).

Los servicios de salud y educación son altamente deficientes y segregados. Hay un servicio de salud para ricos y otro para pobres, lo mismo ocurre con la educación, situaciones que exacerban las desigualdades.

La salud tiene enormes deficiencias en cobertura, calidad de la atención, infraestructura equipamientos, medicamentos y gratuidad. El gasto privado en salud es más alto que el público: 54,1% y 45,9% respectivamente (Benitez, 2017) y, en caso de adquirir una enfermedad catastrófica es una causal casi segura de caer en la pobreza.

La educación pública tiene problemas de retención desde el tercer ciclo de la educación básica, infraestructura y formación docente. Estudios internacionales sobre educación ubican a Paraguay en los peores lugares del ranking mundial desde hace casi dos décadas. La comprensión lectora de los niños y adolescentes es superficial. La mayoría que asiste a la escuela o el colegio lee, pero no es capaz de expresar verbalmente ni de manera escrita lo leído, y solo es capaz de realizar cálculos matemáticos básicos. De 1.509.226 estudiantes matriculados, el 77% pertenece al sector oficial, un 59% de los estudiantes no culmina la Educación Media. Además, cerca de 106.000 adolescentes de entre 13 y 17 años, están hoy fuera del sistema educativo. La inversión en educación es muy baja y apenas ronda el 3,5% del PIB.

Condiciones de precariedad laboral

El mercado laboral del Paraguay tiene dos características: el trabajo infantil y adolescente y el trabajo precario en la adultez, que obstaculizan la salida de la pobreza, la reducción de las desigualdades y, en particular, que el trabajo se convierta en un medio que contribuya al cumplimiento de los ODS 1 y 2.

El 23,5% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años trabaja en el Paraguay, esto es 436.419 personas, de los cuales el 96% (416.425 personas) es considerado trabajo infantil porque se encuentran realizando actividades económicas que les perjudica física, mental, social y moralmente, afectando su escolaridad y su tiempo de aprendizaje y de ocio, impidiéndole la oportunidad de ser niño. A su vez, el 95% (395.394 personas) del trabajo infantil se encuentra en trabajo infantil peligroso, porque el trabajo, además de afectar la educación, está afectándole seriamente la salud física y mental (EANA, 2011).

Gran parte del trabajo infantil se encuentra en el área rural, 92,4%, con un total de 384.677 personas, así como el trabajo infantil peligroso (76,3%), con 301.827 niños, niñas y adolescentes (EANA, 2015). El 72,9% de los niños, niñas y adolescentes que trabaja lo hace en el sector de la agricultura, ganadería y pesca.

Paraguay se ubica actualmente entre los países con el mayor nivel de empleo informal entre las economías de ingreso medio-alto, al presentar una tasa del 71% en este indicador (BM, 2019). Esto significa alrededor de 2,3 millones de personas ocupadas. Esta situación es un tema central ya que denota la falta de protección social en el mundo del trabajo.

La DGEEC define la informalidad como los empleados y obreros públicos, privados y empleados domésticos que no aportan a un sistema de jubilación o pensión, y trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores y trabajadores familiares no remunerados, cuyas unidades económicas en las que están involucrados no cuentan con el Registro Único de Contribuyentes (RUC). La informalidad afecta al 90% de los jóvenes ocupados de 15 a 19 años y al

68% del empleo femenino. El área de mayor incidencia de la informalidad es el rural, donde el 75% de los ocupados se encuentran en dicha situación. Finalmente, solo el 21% de los ocupados aporta a un sistema de jubilación o pensión (DGEEC, 2017).

El empleo informal también está relacionado con la pobreza. Del total de la población de 15 años y más de edad ocupada en una ocupación informal, el 17,6% son pobres, y del total de ocupados pobres, el 82,4% son ocupados informales (DGEEC, 2017).

Bajos niveles de inversión social

La baja inversión social explica una parte importante de los problemas de pobreza, desigualdad, precariedad laboral y otros problemas señalados a lo largo de este documento.

Entre los países de América del Sur, Paraguay es el país que menor gasto social presenta como porcentaje del PIB, con apenas 8,7% del mismo, prácticamente la mitad de lo que gastan Chile y Uruguay. En términos del gasto social en la población representaba U\$S 450 por persona, un poco más arriba que Bolivia, pero muy lejos de países como Chile y Uruguay que gastan U\$S 2.387 y 2.251 por persona (CEPAL, 2018).

La distribución del gasto social por sectores, indica que los programas de protección social implican el 41,1% del gasto y que los de la política social como educación lleva 33,9% del gasto y salud 22,6% del gasto, entre los más importantes (CEPAL, 2018).

Comparando el gasto social en salud de 2,67% y educación 4,28% como porcentaje del PIB, en ambos casos el gasto es menor que la media de la región del Mercosur de 4,1% y 5,3% respectivamente (CEPAL, 2018).

Figura 22. Gasto social como porcentaje del PIB

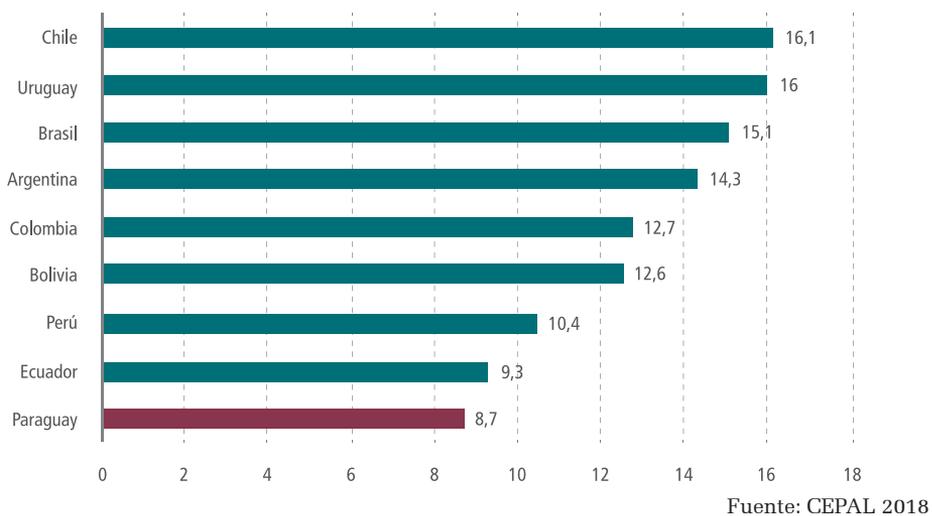


Figura 23. Gasto social per cápita

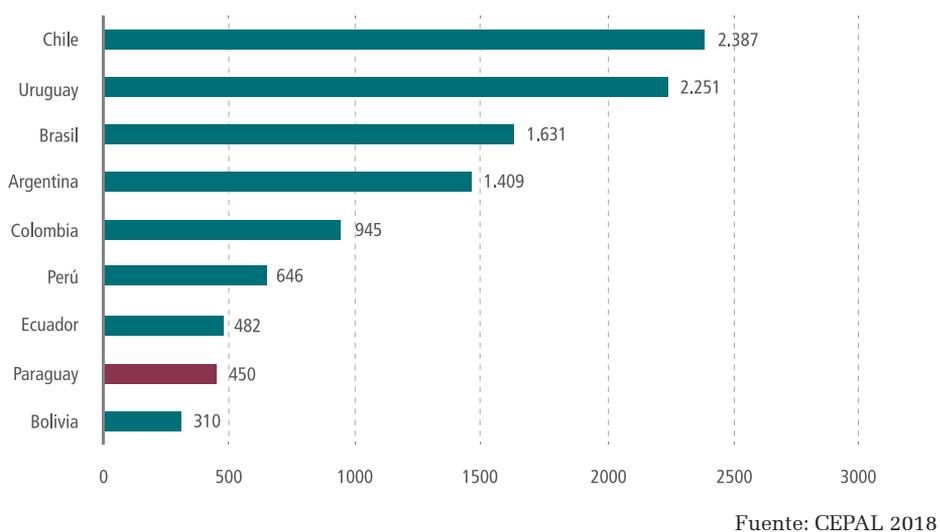
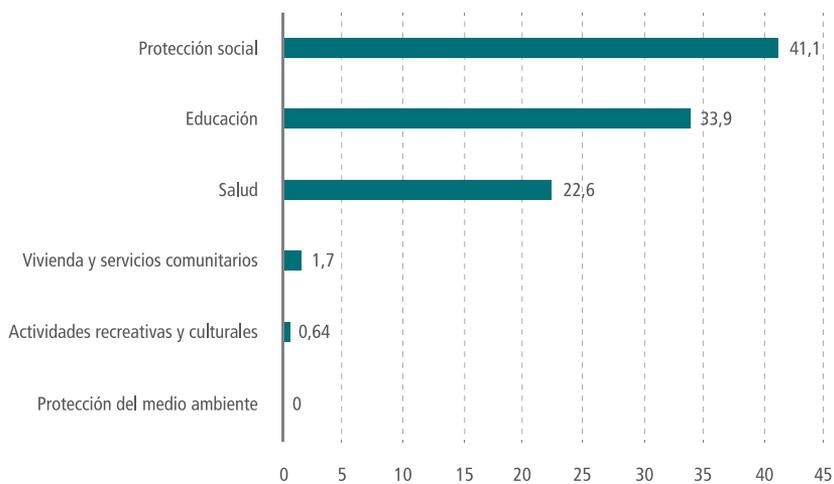
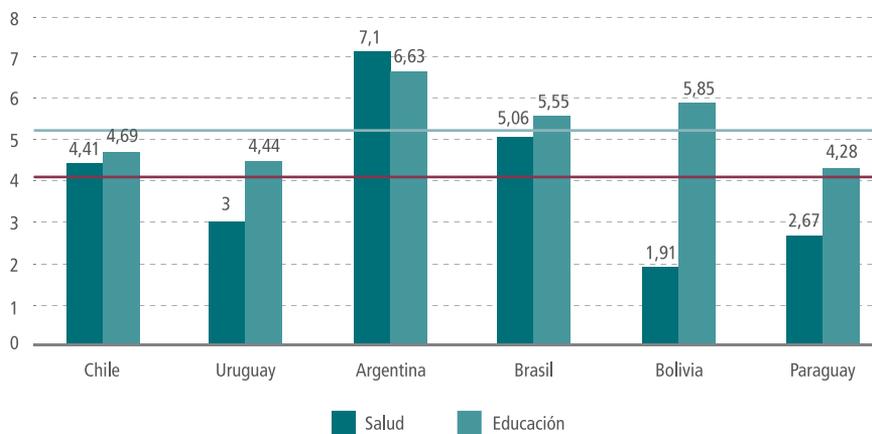


Figura 24. Distribución del gasto social por sectores



Fuente: CEPAL 2018

Figura 25. Comparativo del gasto en salud y educación en porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL 2016

Dificultades institucionales y presupuestarias para la implementación de la política social

Desde el 2012 los gobiernos sucesivos vienen teniendo serias dificultades para el financiamiento de la política pública. El sistema de ingresos por recaudación tributaria (Fuente 10) y por la venta de bienes y servicios propios (Fuente 30), parece haber llegado a su tope, mientras el gasto público expresado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) siguió su línea ascendente, especialmente en gastos rígidos: el salario promedio de los empleados públicos prácticamente duplica el salario promedio del sector privado (DGEEC, 2019). Actualmente, el 75% de los ingresos tributarios va a gastos de salarios y bonificaciones.

De este modo, el PGN se presenta deficitario desde 2012 por lo que, en 2013 se promulgó la Ley N.º 5098 de responsabilidad fiscal que topea a 1,5% del PIB el déficit presupuestario y hasta 3% en casos especiales.

El problema principal del ingreso público en Paraguay es la baja presión tributaria que llega apenas al 10% y se ubica como la más baja de la región. La mayor parte de este tributo es indirecto, es decir, el realizado por el Ingreso al Valor Agregado (IVA) que paga toda la población y, en mayor medida, los de menores ingresos si se calcula en proporción a estos. Los ingresos directos, compuestos principalmente por los impuestos selectivos, a la renta personal y de las empresas, son de menor relevancia, resultando que sectores relacionados al agronegocio de exportación aportan apenas el 5% de los ingresos tributarios totales bajo los mecanismos de deducción del IVA y los créditos fiscales.

Según la Secretaría de Tribuciones, bajo estos mecanismos de las 11 personas que más ingresos obtuvieron en Paraguay en 2018, cinco de ellos tuvieron cero aportes al fisco. La baja presión tributaria que beneficia claramente al sector de mayores ingresos del país es un discurso que falazmente

se trata de sostener como medida para la inversión privada, especialmente externa. Asimismo, la elusión y evasión es una práctica bastante extendida, especialmente de las empresas transnacionales, que operan en el complejo agropecuario.

El déficit presupuestario se compensa con deuda (Fuente 20) que a principios de 2019 sobrepasó los U\$S 8 mil millones, compuesto principalmente por deuda externa, cuyo instrumento, los «Bonos Soberanos» son aprobados anualmente en la ley de PGN y colocados en los mercados de capitales mediante intermediarios financieros por el Ministerio de Hacienda, con la garantía del Banco Central del Paraguay. Desde el 2012 en que comenzaron a colocarse estos bonos, la deuda total se triplicó al 2019 y parte importante de las nuevas colocaciones se utilizan para cubrir los compromisos de la deuda ya contraída («bicicleteo»).

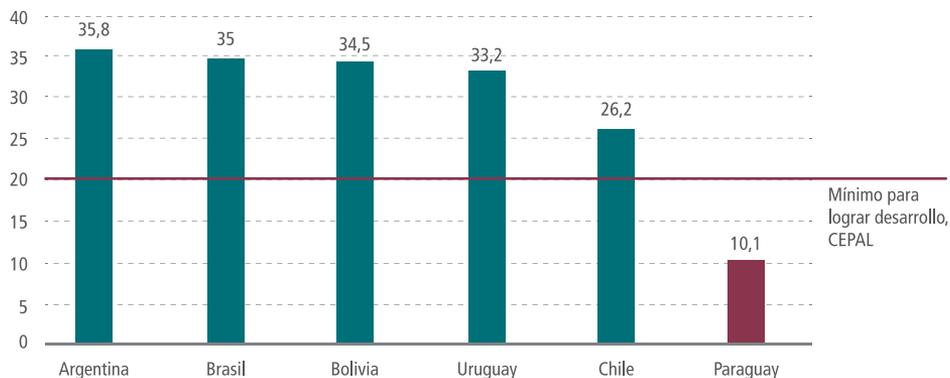
La recesión actual de la economía (2019) ha exacerbado aún más las dificultades para cubrir los compromisos presupuestarios. En estos casos, la política social suele ser bastante castigada por el Plan Financiero del Ministerio de Hacienda. A estas dificultades de carácter financiero y presupuestario, se agregan las características institucionales del Estado paraguayo, donde cada ministerio funciona como feudo autónomo, con serias dificultades para la coordinación interinstitucional y la atención integral de los problemas. Cada programa ministerial generalmente adolece de complementariedad con otros para un enfoque de política de Estado. Las prácticas de discrecionalidad, corrupción y clientelismo con los recursos públicos, también son otras de las características que dificultan la eficacia y calidad de los resultados.

Figura 26. Déficit presupuestario, 2004-2018



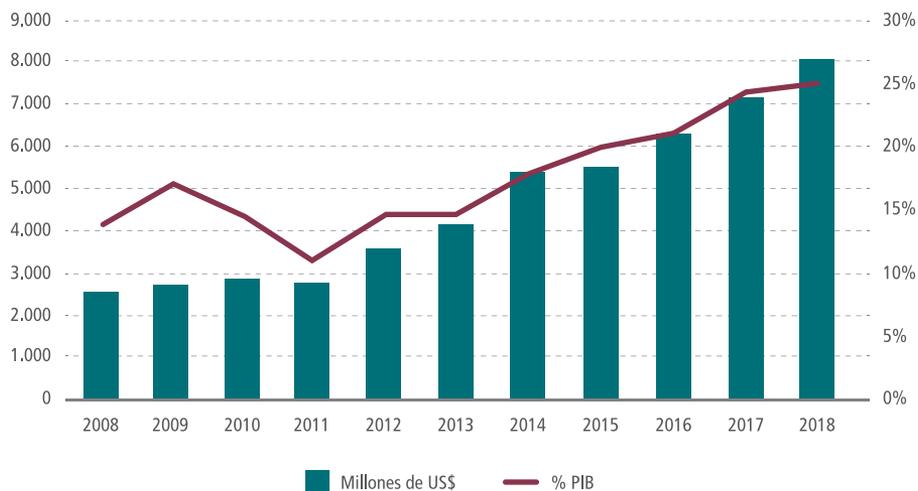
Fuente: Ministerio de Hacienda

Figura 27. Presión tributaria en la región



Fuente: OCDE 2016 (Paraguay actualizado 2018 por MH)

Figura 28. Evolución del endeudamiento público, 2008-2018



Fuente: Ministerio de Hacienda

En teoría se ha elaborado en Paraguay una importante propuesta de política de protección social sintetizada en el Sistema de Protección Social *¡Vamos!* Sin embargo, en la práctica, el mismo tropieza con varios obstáculos estructurales mencionados más arriba, que claramente dificultarán o se constituirán en desafíos para la implementación del sistema en sus tres pilares de inserción laboral y productiva, previsión social e integración social.

El modelo económico productivo imperante, las desigualdades muy marcadas en el ingreso y el acceso a los recursos, la alta informalidad laboral y el enorme déficit en la seguridad social, la división sexual del trabajo, los bajos niveles de inversión social y principalmente con las limitaciones presupuestarias de la política pública, dadas por el déficit fiscal y la baja presión tributaria, así como la mala calidad del gasto, las debilidades institucionales y la corrupción persistente, obstaculizan la implementación cabal del Sistema de Protección.

Los desafíos de la protección social para el cumplimiento de los ODS

El análisis del contexto político, económico y social realizado, da lugar al planteamiento de desafíos para avanzar en la política de protección social y cumplir los ODS analizados en este informe. A continuación, se detallan los principales.

1. Transformación productiva

La transformación productiva implica cambiar la matriz productiva de manera a reducir la dependencia externa y del clima, avanzar hacia una diversificación, tanto en la producción como en los mercados, la industrialización y la producción con mayor valor agregado. Este cambio no puede concebirse sin avances sustanciales en la generación de empleos con ingresos dignos y seguridad social.

La producción de alimentos sanos debe constituir un objetivo explícito, teniendo en cuenta su relevancia para la generación de empleos e ingresos en el sector rural, el acceso a alimentos tanto en el campo como en las ciudades, el fortalecimiento de cadenas productivas y de MPYMES agroalimentarias y la reducción de la dependencia externa.

El acceso a recursos productivos —especialmente tierra—, a servicios de educación y salud de calidad necesarios para aumentar la productividad y a mercados con estándares de calidad altos y regulaciones que impidan el poder de mercado (oligopsonios), son requisitos ineludibles para garantizar mayores oportunidades económicas.

2. Implementar el sistema de protección social

La transformación productiva debe ir acompañada de la implementación de un sistema de protección social de carácter universal e integral que contribuya a reducir y mitigar las consecuencias negativas que se derivan de la existencia de riesgos y vulnerabilidades de las personas a lo largo de todo el ciclo de vida.

Esta política debe considerar las desigualdades y necesidades diferenciadas de las personas en función de edad, sexo, área de residencia, características étnicas, condición laboral y de otras variables relevantes (discapacidad, dependencia, factores climáticos) en todas las áreas de la vida: ingreso, salud, trabajo, vivienda, educación y debe ser independiente de la adscripción al trabajo formal tal como es actualmente, razón por la cual la cobertura es baja. Es decir, todas las personas, independientemente del tipo de trabajo que realicen —agricultores/as, amas de casa, jóvenes que estudian, propietarios/as de MPYMES, cuentapropistas, asalariados/as—, deben contar con mecanismos que les protejan, incluyendo su incorporación a un sistema de jubilaciones de manera a contar con un ingreso digno en la vejez.

3. Protección social en seguridad y soberanía alimentaria

En coherencia con la transformación productiva y el compromiso asumido en el ODS 2, este desafío implica cubrir las necesidades y los riesgos de la agricultura familiar campesina e indígena, productora de alimentos, apoyando a este sector con el acceso a los recursos como la tierra, semilla y agua, créditos y asistencia técnica, tecnología apropiada, infraestructura, prevención y gestión del riesgo, entre estos, la implementación de los seguros agroclimáticos, proveer asistencia técnica para aumentar la productividad, revisar las cadenas de valor y garantizar mercados y precios justos para la producción local.

El mejoramiento de la infraestructura vial de acceso a las zonas productivas, especialmente de la AFC, con camino de todo tiempo, es un factor primordial de la seguridad alimentaria.

4. Diseñar e integrar al sistema de protección social el sistema de cuidado.

Dado que uno de los factores que obstaculizan la ampliación de las oportunidades educativas y económicas de las mujeres y su inserción plena a la seguridad social es la desigual asignación de responsabilidades en el hogar,

así como el proceso de envejecimiento de la población, la política de cuidado debe ser parte fundamental de la política de protección social.

La propuesta debe incorporar los enfoques territoriales, de igualdad de género y de ciclo de vida e incluir estándares mínimos de protección social, sean estos proveídos de manera pública, mixta o privada.

5. Ampliar la cobertura de la seguridad social en el componente del ingreso

Una medida fundamental es fortalecer el pilar contributivo reduciendo la evasión a la seguridad social. La segunda medida es ampliar la cobertura hacia los colectivos laborales actualmente excluidos y garantizar mecanismos que permitan integrarse aun en los casos de bajos ingresos, atendiendo a que el 70% de la población ocupada gana menos del salario mínimo.

La exclusión de la seguridad social durante la vida laboral activa se traduce en una vejez sin autonomía económica y una probabilidad de vivir en la pobreza sin mecanismos para salir de ella. Debe considerarse también que casi la mitad de las mujeres está fuera del trabajo remunerado, la mayoría de ellas ejerciendo trabajo de cuidado y doméstico en sus hogares. La división sexual del trabajo excluye a las mujeres del derecho a la seguridad social tanto por su exclusión del mercado laboral como por la precariedad del trabajo de quienes están activas debido a la informalidad, subempleo o al trabajo por cuenta propia.

6. Garantizar la cobertura universal de salud

El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, implica que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, determinados a nivel nacional, de acuerdo con las necesidades, así como a medicamentos de calidad, seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no expone a los usuarios a dificultades financieras, en particular, los grupos en situación de vulnerabilidad.

El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud requieren la definición e implementación de políticas y acciones con un enfoque multisectorial para abordar los determinantes sociales de la salud y fomentar el compromiso de toda la sociedad para promover la salud y el bienestar. El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud son el fundamento de un sistema de salud equitativo. La cobertura universal se construye a partir del acceso universal, oportuno y efectivo a los servicios.

7. Universalizar e integrar las intervenciones existentes

La desigualdad persistente en nuestro país, observada en las brechas entre hombres y mujeres, entre las áreas urbanas y rurales y por nivel socioeconómico, especialmente en la seguridad social, exigen medidas específicas dirigidas a incorporar a los sectores que se encuentran particularmente afectados o excluidos. Las mujeres, la juventud, la población por debajo de la línea de pobreza o los pueblos indígenas, enfrentan obstáculos para beneficiarse de los avances de las políticas públicas. Si viven en el sector rural, las exclusiones se acentúan.

La focalización en determinados sectores debe constituir una estrategia para avanzar progresivamente hacia la reducción de las desigualdades y la optimización de recursos y no para la exclusión. La política debe partir integrando las diferentes intervenciones que se implementan en Paraguay de manera fragmentada e incompleta para, progresivamente, ir ampliando su cobertura a los ámbitos y grupos poblacionales que aún no cuentan con ningún tipo de protección.

En el caso de la niñez, las acciones en el ámbito de la salud, la educación y la protección social (cuidado, alimentación, transporte, desarrollo infantil, entre otras). Para las mujeres, la integración del ámbito de la inclusión económica con seguridad social con la conciliación familiar. Para la población campesina, articular el acceso a la tierra, la extensión agropecuaria, acceso a mercados, tecnología e infraestructura y la inclusión financiera. Para pueblos indígenas, el aseguramiento del territorio, seguridad alimentaria, salud, edu-

cación, vivienda, entre otros. Todo ello, si bien no modificará el modelo económico, buscará abordar los principales riesgos en diferentes etapas del ciclo de vida de las personas: erradicación del trabajo infantil, deserción escolar, cuidado, embarazo temprano, conflictos con la ley e informalidad laboral como mecanismos para reducir la pobreza y la desigualdad.

8. Políticas con enfoques específicos

El enfoque de género, territorial, étnico y de ciclo de vida, en particular niñez y adolescencia y vejez, debe estar contemplado de manera transversal mediante acciones concretas que garanticen su visibilidad e inclusión en todos los niveles de intervención con miras a lograr el acceso a bienes y servicios sociales reduciendo la exclusión social. En el caso de pueblos indígenas se debe garantizar la consulta previa e informada.

9. Cumplir y mejorar la gestión de las gobernaciones y municipalidades en el ámbito de la protección social

El rol del Estado no se reduce solo al estamento central. La normativa vigente otorga a las gobernaciones y municipalidades competencias y recursos para la ejecución de acciones que se enmarcan dentro de una política y un sistema de protección social, por lo cual estas instituciones deben ser incorporadas al esfuerzo de coordinación e integración.

Los gobiernos de los departamentos y municipios se han concentrado en las tareas históricamente otorgadas, como el mejoramiento de caminos, la recolección de basura, la regulación en los centros urbanos; dejando de lado roles relativos a salud, higiene y salubridad y desarrollo humano y social, establecidos en la ley orgánica municipal vigente.

10. Financiamiento: inversión social; presión tributaria y presupuesto público

La subsistencia de las políticas de protección social depende, en gran medida, del esfuerzo del Estado en la recaudación impositiva del país, medida

a través de la presión tributaria. Sin embargo, la misma no ha mostrado una tendencia alentadora, encontrándose estancada desde el 2014, con un promedio de 10% del PIB en el último año, siendo la más baja de Sudamérica. Además del nivel, presenta un problema en la composición y equidad, puesto que se basa principalmente en impuestos indirectos al consumo, es regresiva y no genera equidad (Decidamos, 2017).

11. Crear mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para que la ciudadanía ejerza su rol contralor

El objetivo de estos mecanismos debe ser la comunicación clara y comprensible —en los idiomas necesarios— de los derechos, beneficios y estándares exigibles por la ciudadanía; la transparencia en los criterios de asignación de recursos y de la progresividad; los instrumentos para exigir compensación ante el incumplimiento de los derechos y la existencia de fuentes de información para el monitoreo y evaluación por parte de la ciudadanía y la academia.

La existencia de estos mecanismos, además de facilitar la auditoría ciudadana, proveen información sobre las políticas y programas que operacionalizan los derechos establecidos en la Constitución y las leyes. El conocimiento es el primer paso para la exigibilidad de los derechos.

El énfasis de la política debe estar, por un lado, en el rol del Estado para garantizar derechos capaces de ser cumplidos, en especial a las personas más excluidas y, por el otro, en el acceso a la justicia dotando al Poder Judicial de las herramientas necesarias para el cumplimiento de derechos.

Capítulo 7

La protección social

en tiempos de la pandemia

del Coronavirus y

propuestas preliminares

para la transformación del Estado

Momentos antes de la edición de este trabajo se desató en el mundo la pandemia del Coronavirus, también denominado COVID-19. Paraguay, al igual que los países de la región ha sido afectado por la expansión del virus y el Estado tuvo que implementar tempranamente una cuarentena restrictiva, el cierre de las fronteras y una serie de medidas económicas, financieras y de protección social. En este marco, nunca antes la protección social cobró tanta importancia y reconocimiento público que, los medios de comunicación, la sociedad en general y los propios actores del gobierno comenzaron a hablar intensamente del tema, ampliando el debate más allá de los espacios académicos y algunas instituciones públicas.

La pandemia no solo ha cuestionado severamente el modelo capitalista de producción y sus relaciones sociales a nivel planetario, sino que ha desnudado, a escala nacional, los problemas sociales analizados en este trabajo, como la pobreza, el hambre, las desigualdades y las limitaciones de las políticas públicas para proteger a la población.

Existe cierto consenso de que el gobierno paraguayo reaccionó relativamente bien con la imposición de la emergencia sanitaria y el mandato de «quedarse en casa», para no caer en la catástrofe sanitaria, resultado de la precariedad histórica del sistema de salud en el país. No obstante, dadas las décadas de abandono del sistema de salud y la imposibilidad de una mejora sustancial en los siguientes meses, la probabilidad de descontrol y de altas tasas de contagio y mortalidad estará presente hasta la llegada de la vacuna.

La «cuarentena cerrada» era imposible sostener por mucho tiempo debido al paro económico y al hambre que provocaba en sectores de la población con menos recursos, aunado a la incapacidad del Estado para atender con urgencia esta situación, ya que este no está suficientemente preparado a responder con políticas y programas de protección social integral a la población, y menos en una situación de emergencia. La cuarentena restrictiva derivó, luego de tres meses, en un proceso de flexibilización por fases, denominada «cuarentena inteligente» con el consecuente aumento del número de contagiados.

Las consecuencias inmediatas de la cuarentena y del paro económico fueron, entre otros, 1,5 millones de trabajadores informales sin trabajo y sin ingresos principalmente en las ciudades; más de 100 mil trabajadores formales del sector privado cesados temporalmente o despedidos debido al cierre de sus lugares de trabajo; alrededor el 50% de la MPYMES cerradas o con disminución de actividades, según la Asociación de Emprendedores del Paraguay (ASEPY); precios de la canasta básica de alimentos con importantes incrementos, afectando seriamente el acceso a los alimentos de la población con menos recursos y sobre todo a quienes quedaron sin ingresos y; aumento de la importación y contrabando de los alimentos frutihortícolas.

En este contexto, la solidaridad comunitaria y la cooperación de distintas instituciones, organizaciones sociales y personas de bien surgieron en los barrios populares urbanos, pueblos y comunidades campesinas, con la organización de las ollas populares extendidas en todo el país, las que, hasta ahora, han paliado el hambre y la desesperación social.

Para afrontar la crisis, el gobierno tomó una serie de medidas de carácter administrativas, fiscales, financieras y de subsidios sociales, establecidas en la Ley N.º 6524 promulgada al efecto, cuyo costo económico ascendió a US\$ 1.600 millones, recursos obtenidos de varias fuentes de endeudamiento entre las que se encuentran bonos soberanos, organismos internacionales —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y el Banco Central del Paraguay (BCP)—, debido a que el gobierno debilitó el acceso a recursos internos por la liberación temporal del pago de impuestos a los contribuyentes de todos los sectores económicos. Estos pagos fueron diferidos por tres meses, con la posibilidad de refinanciarse luego durante el resto del año.⁵⁹

Estos recursos fueron destinados según la ley a: 1) Subsidios sociales a través de nuevos programas como Ñangareko (población vulnerable) y *Pytyvõ*

⁵⁹ Un aspecto difícil de explicar fue la liberación o pago diferido de impuestos de sectores de la economía que no fueron afectados en absoluto por la pandemia como los agronegocios y la cadena alimentaria, en específico, las cadenas de supermercados.

(trabajadores informales), programas ya existentes como *Tekoporã* y Adultos Mayores; 2) Exoneración (subsidio) por tres meses, extendido luego por dos meses más del pago de la tarifa del servicio de electricidad hasta un consumo mensual de 500 W que beneficiaba a los hogares con menos recursos, alrededor del 60% de los usuarios; 3) Subsidio a los trabajadores formales cesados que aportan al Instituto de Previsión Social (IPS); 4) Aporte para inversiones de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) para mejorar la provisión de agua; 5) Aporte al Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), especialmente para créditos a MPYMES; 6) Aportes a la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) para un Fondo de Garantías para MPYMES (FOGAPY); 7) Fondos para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) para la contratación de recursos humanos, infraestructura, equipamientos, medicamentos e insumos médicos; 8) Recursos para el funcionamiento del Estado, es decir, el pago de la remuneraciones a docentes, personal de salud, seguridad, funcionarios públicos, jubilaciones, servicios de la deuda, etc.; 9) Recursos para municipalidades para hacer frente a la necesidad de proveer alimentos y otros bienes y servicios derivados de la pandemia.

Dichas medidas expresaban, entre otras, un endeudamiento que peligrosamente alcanza el 29,7% del PIB (30% es el límite manejable recomendado por los organismos financieros internacionales); el pago diferido de impuestos que favorecieron a sectores económicos poderosos que no fueron afectados por los efectos de la pandemia; el uso de recursos provenientes del endeudamiento para gastos corrientes, es decir, remuneraciones a los funcionarios públicos en general y; una importante cantidad de recursos destinados a protección social, lo que muestra, por un lado, la gran debilidad que tenía el Estado en esta competencia y, por el otro, lo mucho que se necesita para poder implementar el Sistema de Protección Social en términos de la inserción laboral y productiva, la seguridad social y la integración social a través de las políticas sociales universales (salud y educación), servicios básicos universales (electricidad, agua y saneamiento), vivienda, y programas selectivos o focalizados.

La falta de un sistema de protección social retrasó la implementación de medidas a pesar de la urgencia de las necesidades. Si bien el país cuenta con un sistema diseñado —Sistema de Protección Social *¡Vamos!*— aún se encuentra en proceso de planificación y articulación interinstitucional, con poco liderazgo y escasos recursos presupuestarios propios.

La primera medida planteada por las instituciones del área social con competencia en protección social, pobreza y emergencia —Gabinete Social de la Presidencia (GS), Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) —, fue el reparto de kits de alimentos bajo el programa denominado *Ñangareko*.

Esta medida de atención a la población vulnerable —históricamente degradante por varias razones entre las que se encuentra la mala calidad nutricional—, presentó numerosos problemas por lo que finalmente anunciaron la transferencia de dinero (G. 250 mil) que, ante la crítica generalizada, fue duplicada a G. 500 mil.

Finalmente se distribuyeron alrededor de 27.000 kits de alimentos en la Región Occidental del Chaco y poco más de 300.000 transferencias monetarias en el resto del país, de un universo posible de 330 mil personas. A fines de mayo se habían beneficiado a 292.475 personas (23.319 con kits de alimentos y 269.156 con transferencias bancarias).⁶⁰

El programa *Pytyvõ*, implementado por el Ministerio de Hacienda, fue mucho más claro y ágil, realizando hasta junio dos transferencias de G. 547.210 cada una a 1.155.037 trabajadores informales inscriptos y seleccionados para el efecto.⁶¹ Asimismo, el programa *Tekoporã* realizó transferencias a 165.229

⁶⁰ Ver SEN, <https://www.sen.gov.py/index.php/noticias/nueva-modalidad-de-pago-en-nangareko-1>, consultado en junio de 2020

⁶¹ Ver MH, <https://www.hacienda.gov.py/portalspir/pytyvo.jsp>, consultado en junio de 2020

familias, adelantando una fecha de pago⁶² y el programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores a 209.886 personas,⁶³ siguiendo con sus pagos mensuales.

La exoneración de la tarifa de electricidad alcanzó en el mes de abril a 1.180.000 usuarios, mientras que en el mes de mayo fue de 1.100.000 aproximadamente, y en el mes de junio, 1.255.000 usuarios de un total de 1.600.000 usuarios.⁶⁴

El subsidio a los trabajadores formales cesados realizados por el IPS, alcanzó al mes de junio a poco más de 60 mil trabajadores de un universo habilitado por el Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) de 136.754 trabajadores: el subsidio consiste en el 50% del salario mínimo Gs 1.096.000 por cada mes de suspensión.⁶⁵

Alrededor del 70% debía ir al MSPB y al MH; sin embargo, las dificultades de ejecución por hechos de corrupción del MSPBS hicieron que, hasta el momento, esta institución haya iniciado los procesos de adquisiciones por unos US\$ 94 millones de los US\$ 514 planteado por la Ley, utilizándose hasta fines de junio apenas US\$ 4 millones.

Hasta el mes de junio, el fortalecimiento de los servicios de salud se había realizado gracias a donaciones, lo cual generó un fuerte malestar en la población que se había sacrificado duramente con la cuarentena restrictiva para dar tiempo al MSPBS a mejorar el paupérrimo sistema de salud. Hasta fines de junio los recursos transferidos a las distintas instituciones para las

⁶² Ver MDS, <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>, consultado en junio de 2020

⁶³ Ver MH, <https://www.hacienda.gov.py/AdultosMayores/>, consultado en junio de 2020

⁶⁴ Según declaraciones públicas del presidente de la ANDE, ver <https://www.ultimahora.com/ande-extiende-julio-y-agosto-exoneracion-pago-facturas-n2892971.html>

⁶⁵ En <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/04/ips-acredita-subsidios-a-10000-trabajadores-por-dia/>

acciones previstas, fueron de US\$ 1.205 millones de los US\$ 1.600 millones planteados por la Ley.

Aunque no haya estado contemplada en la Ley de Emergencia, otra política social seriamente afectada por la pandemia es la de educación, debido al cierre de los establecimientos educativos (incluyendo las universidades) y la obligación de que los niños, niñas y adolescentes se mantuvieran en sus hogares.

La propuesta del MEC para continuar con las clases, fue la educación a distancia a través de internet y mediante una plataforma virtual. La precaria situación del sistema educativo y su fuerte segregación, inmediatamente fue desnudada con este mecanismo al comprobarse que el 81% de los estudiantes no poseía conexión a internet en el hogar (DGEEC/EPH 2019), si bien la gran mayoría de los habitantes de este país posee una línea celular, la conexión se reduce mayoritariamente a la utilización de la aplicación WhatsApp, mediante la compra de pequeños paquetes de utilización temporal.

Sin menospreciar la gran necesidad del salto digital de la enseñanza para todos los estudiantes de la República, la improvisación y la negación de la realidad, sin lugar a dudas, llevará al fracaso de este año lectivo de vastos sectores estudiantiles, aumentando la brecha ya existente.

En el ámbito de sistema educativo también se lleva adelante el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), de cuya ejecución se encargan los gobiernos departamentales y municipales, y el MEC en la ciudad de Asunción y que, debido al cierre de las instituciones escolares, fue convertido en kits de alimentos entregados periódicamente a los padres.

Como hemos analizado, otro sector estrechamente relacionado a los ODS 1 y 2 y a la política de protección social es la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Aunque todavía hay pocas evidencias, la misma parece no tener afectaciones importantes en cuanto al autoconsumo, ya que en general ha sido un año bastante productivo, lo que en el imaginario campesino revaloriza

aún más la posibilidad de tener una pedazo de tierra donde cultivar, producir alimentos y reproducirse económica y socialmente; sin embargo, en este periodo de la pandemia, la producción de renta estaría siendo fuertemente afectada por el aumento de la importación y el contrabando, exacerbando los problemas típicos que normalmente padece el sector, como las dificultades de acceso a mercados, bajos precios, etc., y la histórica situación de pobreza en la que se mantienen muchas de las familias.

Al momento de la declaración de la cuarentena, el sector se encontraba en la etapa final de comercialización del sésamo, por lo que esta zafra podría considerarse exitosa en ese rubro. La comercialización de la mandioca, uno de los rubros principales, siguió con los bajos precios y una merma en el acopio por los intermediarios (según la opinión de los productores).

La banana, el tomate y la caña de azúcar presentan graves problemas. Con el cierre de las fronteras la exportación de banana a la Argentina se ralentizó para luego ser suspendida. Esto dejó a centenares de productores del departamento de Caaguazú con serios problemas de endeudamiento, al ser un rubro con alta inversión. El tomate y la caña de azúcar están siendo fuertemente afectados por la importación y el contrabando proveniente de la Argentina y Brasil respectivamente, siendo el contrabando un mal endémico muy enraizado y difícil de extirpar en el país. Como consecuencia de dicha situación, los precios del tomate y de la caña de azúcar se encuentran actualmente muy por debajo de los costos de producción.

Según datos registrados por el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), institución encargada de otorgar los permisos de importación, en los meses de marzo y abril de 2020 se importaron 15.155.429 kilogramos de frutos frescos y 46.697.248 kilogramos de hortalizas; mientras que, en los mismos meses del 2019, la importación de frutos

frescos fue de 5.649.086 kilogramos y de hortalizas 16.325.445 kilogramos;⁶⁶ lo que muestra que la importación de estos grupos de alimentos se triplicó en estos meses de cuarentena por la pandemia.⁶⁷

Los productos frescos mayormente importados son la naranja (6.302.835 kg), cebolla de cabeza (12.372.454 kg), papa (10.861.488 kg) y tomate (13.607.024 kg).⁶⁸ Esta situación es catastrófica para los productores nacionales de dichos rubros, ya que provoca la pérdida de los mercados debido a que, por diferencia cambiaria, los productos importados tienen mucho menor precio siendo imposible competir con los mismos. Las consecuencias son el endeudamiento, desincentivo de la producción de la AFC y el aumento de la pobreza. De hecho, el respeto y la protección a la producción nacional, por parte de las autoridades, en los últimos años, se ha dado principalmente con la movilización de los productores.

Los productores hortícolas de verdes —lechuga, repollo, perejil, cebollita de hoja, espinaca— están teniendo buena venta.

Las comunidades indígenas en general, que de por sí es el sector social con las peores condiciones de vida en el Paraguay, están sintiendo las consecuencias negativas de la pandemia de manera desproporcionada. Los pueblos de la familia guaraní que habitan la Región Oriental viven mayoritariamente en «comunidades refugio», adonde son arrinconados a sobrevivir como consecuencia de la deforestación y el despojo permanente de sus territorios con la expansión de los agronegocios. De estas comunidades suelen salir a trabajar e intercambiar algunos productos agrícolas, mieles y artesanías en los pueblos y ciudades cercanas, de modo a acceder a alimentos no perecederos o simplemente recolectar lo que las personas de bien pudieran ayudar.

⁶⁶ Ver SENAVER, <https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico>, consultado en junio de 2020

⁶⁷ Los registros son solo hasta el mes de abril de 2020

⁶⁸ Ver SENAVER, <https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico>, consultado en junio de 2020

La cuarentena los encerró en sus comunidades, por lo que se espera un fuerte empeoramiento de sus condiciones de sobrevivencia. En la Región Occidental, aunque las comunidades pudieran tener mayor cantidad de tierra, el aislamiento y las grandes distancias con respecto a algún centro urbano, hace que la sobrevivencia sea muy complicada. A esto hay que agregar la sequía, que en estos momentos de pandemia asola a la región, cuya característica normal es, desde luego, la gran dificultad de acceso al agua.

La crisis económica en la cual ya se encontraba el país (el año 2019 fue un año económicamente recesivo) está siendo fuertemente empeorada por la pandemia. Todas las predicciones, tanto internacionales como nacionales, indican que la situación va a empeorar y que llevará varios años la recuperación.

El desempleo aumentará dramáticamente, sumando a esto la masiva migración de retorno de connacionales que están huyendo del extranjero, especialmente del Brasil, donde la pandemia está causando estragos. La recesión traerá una fuerte caída de los ingresos que impactará el consumo y, en general, en las condiciones de vida. Muchas familias y personas caerán en la pobreza y aumentará el hambre en los hogares.

El Estado tendrá más dificultades aún de sostener el gasto público, y en específico el gasto social, debido al extraordinario aumento del déficit presupuestario, así como del endeudamiento que está llegando al tope de manejabilidad. La negativa de los sucesivos gobiernos de aumentar la presión tributaria para favorecer el modelo agroexportador y a sectores minoritarios que concentran groseramente gran parte de la riqueza, está llevando al país a un callejón sin salida y a escenarios cada vez más insostenibles.

Al finalizar este documento, el gobierno había presentado un Plan de Reactivación Económica que incluye varias propuestas de reformas del aparato estatal. El Plan es un cúmulo de programas y proyectos ya previstos con anterioridad y nuevas iniciativas presentadas al efecto con un costo total superior

a los US\$ 2.500 millones los que, en parte, son de nueva cuenta planteados bajo el mecanismo del endeudamiento.

La necesaria transformación del aparato estatal

La sociedad civil organizada —ONGs y organizaciones sociales sectoriales— no han reaccionado aún a estas propuestas, excepto lo que se pudiera sentir en general de las opiniones ciudadanas vertidas en las redes sociales. El Consorcio Codehupy, Tierraviva y Diakonía, articulado en el proyecto «Plataforma Ciudadana por los ODS», ha iniciado un debate virtual con más de una veintena de organizaciones campesinas, indígenas y urbanas en la búsqueda de asumir la responsabilidad política de tomar postura en favor de los desfavorecidos de siempre, precautelar el cumplimiento de los derechos humanos y en la medida de la posibilidades contribuir en el debate sobre propuestas estructurales y específicas que disminuyan la desigualdad social, la pobreza y el hambre, ayudando a transformar el aparato estatal con políticas públicas integrales y equitativas para toda la población.

Este debate se realiza bajo los siguientes principios:

1. Reorientar la visión economicista del desarrollo, poniendo en el centro al ser humano y al crecimiento económico como un instrumento del mismo. El objetivo del desarrollo debe ser el ser humano y no la economía. Plantear una Estrategia Nacional de Desarrollo basada en los principios de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, alineados con los objetivos del desarrollo sostenible
2. Promover un nuevo modelo de desarrollo, de acceso equitativo a los recursos naturales y a los activos físicos, financieros y humanos, fortaleciendo el capital social y cultural de la población para aumentar sus capacidades en el logro del bienestar. Impulsar la diversificación productiva respetuosa del medio ambiente y la soberanía alimentaria.

3. Impulsar el crecimiento económico inclusivo para generar las riquezas necesarias para el bienestar de la población y poder asegurar el derecho a la alimentación adecuada. Este crecimiento debe ser inclusivo e ir acompañado de políticas redistributivas para disminuir la enorme brecha entre ricos y pobres existente en el país.
4. Transformar el aparato estatal eliminando todo tipo de privilegios, mecanismos de corrupción y procedimientos amañados para favorecer el rentismo estatal, incorporando la carrera del servicio civil, racionalizando las instituciones y priorizando aquellas cuyas políticas públicas estén dirigidas a prestar políticas sociales universales, servicios públicos básicos y programas selectivos, que impulsen el trabajo decente y la inserción productiva de todos los trabajadores.
5. Implementar el Sistema de Protección Social, entendido como las políticas, programas y acciones, esencialmente públicas, coordinadas, integrales y complementarias, destinadas a promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en los pilares de la inserción laboral y productiva, la previsión social y la integración social, con vista a construir una sociedad más justa e inclusiva, garantizando niveles mínimos de vida para toda la población

La consigna planteada por este consorcio es «avanzar hacia un modelo de desarrollo inclusivo y un Estado con políticas redistributivas y de protección social».

Los ámbitos de acción son el desarrollo social, la recuperación económica y la administración pública.

En el ámbito del desarrollo social, se plantea Implementación del **Sistema de Protección Social** de forma integral y garantizada por el Estado, instituido por una ley que rija el SPS y su implementación en los ejes teóricamente establecido de: 1) **Inserción laboral y productiva:** con preferencia en la inserción laboral de jóvenes y mujeres, el apoyo a las MPYMES y a la agricultura familiar campesina e indígena; 2) **Previsión social:** mediante la formalización

de todos los trabajadores del sector privado, la obligatoriedad de la seguridad social a los trabajadores cuentapropistas urbanos y rurales y el aumento de la cobertura del pensión alimentaria de adultos mayores a la totalidad del universo planteado por la Ley; 3) **Integración social**, con **políticas universales** mediante la transformación el sistema de salud y de la educación, así como la cobertura universal y de calidad de los servicios públicos y; **programas selectivos y focalizados**, de servicios y educación alimentaria y de transferencias condicionadas de lucha contra la pobreza y el trabajo infantil.

En el ámbito de la recuperación económica se plantea: 1) la implementación de la Reforma Agraria Integral con la distribución de tierra e impulso a la agricultura campesina e indígena, con énfasis en la soberanía alimentaria, el respeto al medio ambiente y políticas de prevención y gestión frente al cambio climático; 2) la inversión en vivienda, infraestructura y servicios públicos; 3) el apoyo a las MPYMES y; 4) la reconversión y la diversificación productiva.

En el ámbito de la administración pública se propone: 1) el aumento de los ingresos genuinos del Estado a través de una Transformación del Sistema Tributario; 2) la racionalización institucional e incorporación de la carrera del servicio civil; 3) la transformación del sistema presupuestario hacia una presupuestación por resultados y; 4) la priorización de los ingresos genuinos del Estado (F10) en el financiamiento de la Política de Protección Social.

Dichas medidas deben implicar un amplio debate en la sociedad con mecanismos reales de participación informada, para que las mismas logren legitimidad.

CONCLUSIONES

La reflexión sobre los problemas sociales que enfrenta la población en el Paraguay remite a considerar factores estructurales de la configuración de las desigualdades y la pobreza, así como el modo en que el Estado atiende a quienes padecen estas situaciones mediante las políticas públicas. En muchas ocasiones, los diseños y la implementación de dichas políticas escapan a principios de integralidad, eficiencia, cobertura y eficacia, lo cual redundaría en una necesidad de una mayor inversión social para lograr un desarrollo sostenible.

El crecimiento económico en Paraguay ha sido dual, generando en un mismo territorio beneficios sustanciales para un sector de moderna agricultura a gran escala, y al mismo tiempo, pauperización de los niveles de vida de gran cantidad de personas, particularmente campesinos, por lo que, el problema de la pobreza en el Paraguay no solamente es rural, sino en particular campesino. La convivencia de estos dos sectores no es armónica, en tanto la agricultura empresarial se ha basado en la expansión de la frontera agrícola, la deforestación, la erosión del suelo y el uso indiscriminado de fumigación con agrotóxicos, aspectos que resultan en un peaje sumamente alto con serias implicancias para la economía campesina.

Los avances en la reducción de la pobreza se han tornado frágiles y reversibles al no estar acompañados de la generación estable de trabajo decente, protección social efectiva y desarrollo sostenible que permitan reducir la vulnerabilidad. La pobreza no debería ser motivo de exclusión de servicios esenciales, de enfermedad o muerte por razones evitables, de trabajo infantil o de exclusión de las mujeres del mercado laboral y la consecuente falta de autonomía.

Las importantes externalidades positivas que tiene contar con personas que asisten a la escuela y de una población que se vacuna y accede a servicios de salud, deportivos o de recreación, a un empleo formal y decente y a

una vejez digna, justifican la participación del Estado en intervenciones que garantizan ingresos básicos para solventar estos gastos. Es así que, ante la multidimensionalidad de la pobreza, adquiere relevancia visibilizar y priorizar la atención especialmente en las diversas poblaciones en las cuales se concentra mayormente dicha situación y que generan procesos como la feminización, la infantilización y la ruralidad de la pobreza.

Entre 2003 y 2017 la inversión social del gobierno tuvo un incremento sustantivo pasando del 30% del Presupuesto General de la Nación a 54,1% al 2017, esto es un aumento de 24 puntos en 14 años. En perspectiva, con las cifras de pobreza presentadas que muestran leves disminuciones relativas en el último quinquenio, se podría plantear que se estaría llegando a los niveles más duros de pobreza, concentrado en los grupos expuestos, por lo que evidenciar un mayor retorno demandará una mayor inversión y particularmente la implementación de reformas tributarias, laborales, educativas, agrarias y de formalización de la economía.

Los programas sociales orientados a la reducción de la pobreza, han logrado avances en los últimos años, pero no se ha alcanzado el ritmo requerido para cubrir el déficit en el acceso a los servicios sociales básicos. Esto se debe, en gran medida, a las debilidades en cuanto a la coordinación, articulación e integralidad de estos programas en torno a un sistema de protección social. Los recursos disponibles en algunos programas tienen la potencialidad de generar cambios sustanciales en la calidad de vida, si los mismos se integran eficazmente con la oferta pública de servicios de salud y educación, con una progresividad sin retroceso y eficiencia en el uso de los recursos disponibles (Serafini, 2016). Esto da cuenta de la fragmentación de las políticas y programas, generando vacíos que requieren ser atendidos.

Los principales problemas de las políticas para la reducción de la pobreza son: baja cobertura con respecto a la cantidad de potenciales titulares del derecho al programa (*Tekoporã*, Abrazo, PANI, Alimentación Escolar, Agricultura Familiar); ausencia de seguro agroclimático, de promoción de empleo

decente y con seguridad social, focalizada en jóvenes y mujeres rurales y de políticas de cuidado que reduzca la pobreza de tiempo que sufren las mujeres para mejorar su educación o acceder a empleos de mayor calidad coadyuvaría en la reducción de la pobreza; carencia de integración por ciclos de vida; confusión en los objetivos de los programas *Tekoporã* y *Abrazo* como mecanismos de reducción de la pobreza a corto plazo ya que no es su objetivo ni están diseñados para eso; deficiencias para llegar a la pobreza extrema, en particular la rural por error de diseño y en sus instrumentos.

La mirada holística de la inversión social con enfoque de derechos, debe darse a partir de los planes y políticas materializados a través del diseño e implementación de instrumentos efectivos, dinámicos y vinculados a las necesidades reales del contexto y a la demanda ciudadana.

Lo expuesto significará corregir las combinaciones imperfectas que presenta el país en los paradigmas *bismarkianos* o *beveridgeanos*, en las que sus fallas en la aplicación generan exclusiones al derecho a la protección social, especialmente en las prestaciones heterogéneas y condicionadas por el estatus socioeconómico y el acceso al mercado laboral.

El origen de esta situación se encuentra en la creación de mecanismos parciales de protección desde hace más de 80 años, con desiguales obligaciones y derechos, y sin el marco de una política de amplio alcance y de largo plazo. En este sentido, el sistema de pensiones en el Paraguay presenta mayormente las características de un sistema *bismarckiano*, es decir, no ha evolucionado en mayor medida a los cambios propuestos por Beveridge, ni el sistema mixto que incorpora al sector privado con y sin fin de lucro, manteniendo el sector público funciones de regulación y financiación y solo tangencialmente de producción y distribución.

Los grupos protegidos corresponden, por una parte, a las personas activas en el mercado laboral formal cuya protección se encuentra a cargo de la seguridad social, y por otra, las personas en situación de pobreza, a cargo de la

asistencia social no contributiva. En el medio de dichos contingentes, queda una porción de población sin protección, en la que parte de los servicios de bienestar se compran en el mercado (educación, salud, vivienda, cuidados), con escasa universalización de la protección como derecho de ciudadanía.

La orientación ocupacional relacionada con las contribuciones al seguro social hechas por las personas que trabajan en el mercado formal reproduce y exacerba la estructura socioeconómica del país. De este modo se produce un acceso desigual entre quienes contribuyen o quienes solamente lo hacen algunos años y quienes no, lo que ha dado lugar a una multiplicidad de grupos de riesgo.

Las limitaciones y carencias de las pensiones contributivas no son directamente imputables al diseño de la seguridad social, ya que estas reflejan el mercado laboral existente y responden a la trayectoria de empleo y salarios obtenidos durante la vida activa. No puede decirse lo mismo de las pensiones no contributivas, a las que se ha dotado desde su inicio de una baja cuantía que no garantiza un ingreso mínimo de subsistencia.

Complementariamente, la protección social se mueve entre dos tendencias paralelas: la universalización del acceso a la salud y a la educación en los niveles básicos y un aumento de la asistencia mayormente centrada en grupos pobres a través de diversas prestaciones, de menor intensidad protectora que las de corte contributivo, por lo que atenúa la condición de pobreza, pero no la elimina.

La familia es un factor esencial de microsolidaridad complementaria y en ciertos casos sustitutiva de la acción estatal y de los servicios ofertados por las organizaciones privadas.

La Agenda 2030 representa una oportunidad en este ámbito al incorporar explícitamente la reducción de la pobreza y la búsqueda de la igualdad. Asimismo, la construcción de un Sistema de Protección Social que genere las condiciones para la ampliación de oportunidades, respaldado por una inver-

sión social garantizada, incrementada en términos reales y efectiva en términos de calidad, es el desafío que enfrenta el Estado como garante de derechos.

La pandemia del coronavirus ha desnudado las deficiencias y limitaciones de las políticas públicas para la consecución de los derechos económicos y sociales de la población y está colocando en la agenda pública, como nunca antes, la necesidad de la implementación del Sistema de Protección Social, ya que con el agravamiento de la crisis el cumplimiento de las metas de los ODS está en entredicho. El aumento de la pobreza y del hambre parece inexorable con el paro económico, el aumento del desempleo y la caída de los ingresos. Para avanzar en este nuevo desafío es necesario la Transformación del Estado de modo a avanzar hacia un Modelo de Desarrollo Inclusivo y un Estado con políticas redistributivas y Protección Social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, L., Cecchini, S., Espíndola, E., Maldonado V., C., Martínez, R., Milosavljevic, V., y Ullmann, H. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, (88), 35-50. Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y consultado en junio de 2019
- Acosta, F., y Solís, M. (1998). Jefatura de hogar e identidad femenina: un análisis de casos de hogares con jefatura femenina en Monterrey, México. En Trabajo presentado en el XXI Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos, Chicago, EEUU. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Acosta-Solis.pdf>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjOrp3zr_jqAhWIHrkGHRDoCcQFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Functad.org%2Fmeeting%2Fes%2FSessionalDocuments%2Fares70d1es.pdf&us=AOvVw0c0SNpNzy9AZqO_eGePg4. Consultado en septiembre de 2019
- Banco Mundial (2019) ***La naturaleza cambiante del trabajo***, Banco Mundial Washington
- Barcelona Centre for International Affairs. (2019). ***El sistema de medición y seguimiento de los ODS***. Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030_objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/el_sistema_de_medicion_y_seguimiento_de_los_ods

- BCP (2018) **Cuentas nacionales**. Exportación e importación, Banco Central del Paraguay
- Bertranou, Favio (2010) ***Aportes para un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares***, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires, Argentina
- Benítez, Gerardo (2017) *Paraguay. Distribución del gasto en salud y gasto de bolsillo. Principales resultados*, CADEP, Asunción Paraguay
- Carámbula, R. E. (2018). Un enfoque cualitativo del crecimiento económico paraguayo. *Revista Población y Desarrollo* 24 (47): 9-20. DOI: 10.18004/pdfce/2076-054x/2018.024(47)009-020
- Cecchini, Simone; Fernando Filgueira; Rodrigo Martínez; Cecilia Rossel (2015) **Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización**, CEPAL, Santiago de Chile
- Cecchini, Simone; Rodrigo Martínez (2011) ***Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos***. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2019) Panorama social de América Latina 2018, CEPAL, Febrero de 2019, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>
- CEPALSTAT (2018) Estadísticas e indicadores económicos. [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e], Consultado en marzo de 2019
- CEPAL (2019) Portal de la inversión social en América Latina y el Caribe, CEPAL, <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>
- CEPAL (2016) **La matriz de la desigualdad social en América Latina**, CEPAL, Santiago de Chile
- CEPAL (2005). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago, Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1221/>

S0480609_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado en junio de 2019

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo y Centro de Estudios Judiciales (CIRD y CEJ). (2009). *Informe sobre el costo social de la corrupción en educación Paraguay*. Programa Costo social de la corrupción.

Decidamos, campaña por la expresión ciudadana (2017). Situación de los impuestos directos en Paraguay. Propuesta para una justicia tributaria. <http://www.decidamos.org.py/piset/wp-content/uploads/2017/08/SITUACION-DE-LOS-IMPUESTOS-EN-PY-WEB11sept.pdf>, Consultado marzo de 2019

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2010) Censo Económico Nacional, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2014) Censo Nacional Indígena 2012, Fdo de la Mora, Paraguay

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2018a). Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2018. Recuperado de http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/ Procesamiento propio.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2018b). Principales resultados de la población indígena EPH 2016 y 2017. Fernando de la Mora

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2018c). Principales resultados. Fernando de la Mora: DGEEC. <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Resultados%20EPH/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202017.pdf>

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2019a). Ocupación informal, Encuesta Permanente de Hogares 2013-2018. Fernando de la Mora: DGEEC. Recuperado de <https://www.dgeec.gov.py>

gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ocupacion%20informal/ocupacion_informal_2013_2018.pdf

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2019b). Díptico Desigualdad de ingresos EPHC 2018. Fernando de la Mora: DGEEC.

FAO (2018) ***Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018***, www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf, consultado en junio de 2019

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2017). *Informe del país N° 17/234*. Paraguay. Temas seleccionados. Asunción: FMI

Gabinete Social (2018) **Protección Social en Paraguay. La oportunidad de implementar un sistema de protección social**, Nota Sectorial de Protección Social 2.0, Asunción Paraguay

Gaete, R. (2017). *Financiamiento de la Cobertura Universal de Salud en el Paraguay*. Asunción: CIRD. Recuperado de <https://www.cird.org.py/publicaciones/financiamiento-de-la-cobertura-universal-de-salud-en-paraguay/>

Gabinete Social (2019-a) **Punto de partida 2019 del Sistema de Protección Social**, Asunción Paraguay

Gabinete Social (2019-b) **Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay**, Asunción Paraguay.

García, S. M. (2008). *La protección social en Paraguay*. En *Revista Perspectiva N° 5* de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

García, S. M. (2002). *Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay*. Boletín SURA N° 75, San José. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0075.pdf>.

- Gimenez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colman, H., Galeano, J. J., y Farfan, G. (2017). *Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad* (Nº 74). Tulane University, Department of Economics. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/168961525857290194/pdf/CEQ.pdf> Consultado en junio de 2019
- Guerrero, Ramiro (2006) **El concepto de protección social**, Cuadernos de Protección Social, No. 3. Bogotá, 2006. En https://www.google.com.py/url?sa=t&rctj&q=&esrc=s&source=web&c=&ved=2ahUKEwiJz6fOv_jqAhWsGrkGHQqAUyQFjAegQIAhA&url=https%3A%2F%2Fwww.minsalud.gov.co%2FDocumentos%2520y%2520Publicaciones%2FCUADERNOS%2520DE%2520PROTEC%25C3%2593N%2520SOCIAL%25203.pdf&usg=AOvVaw2GRQTr0OleAY3Pay0yTJn, consultado en junio de 2019
- Guereña, A., Luis Rojas (2016) *Los dueños de la tierra en Paraguay*, OXFAN, Asunción Paraguay.
- Heikel, María Victoria y Claudia Piras (2014) *Nota técnica de género en Paraguay*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen (2003) **Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá**, en Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública, https://www.researchgate.net/publication/237023356_Manejo_social_del_riesgo_un_nuevo_marco_conceptual_para_la_proteccion_social_y_mas_alla/citation/download, consultado en Septiembre de 2019
- Huenchuan, Sandra (2004) *Política sobre vejez en América Latina: elementos para su análisis*, CEPAL, Notas de Población No 78, Santiago de Chile
- Imas, Víctor (2020) *Agricultura Familiar Campesina: Riesgos, pobreza, vulnerabilidad y protección social*. CADEP, CONACYT, Asunción Paraguay

- Imas, Víctor (2019) ***Seguridad y soberanía alimentaria en Paraguay. Sistemas de Indicadores y línea de base***, CADEP, CONACYT, Asunción Paraguay
- Imas, Víctor (2018) ***Producción e importación de alimentos en el Paraguay: Aumentando la dependencia alimentaria***; en Palau, Marielle (2018) *Con la soja al cuello, 2018, Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base IS
- Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators. (2019). *Tier Classification for Global SDG Indicators*.
- Martinez Franzoni, Juliana (2005) ***Regímenes de bienestar en América Latina***, Fundación Carolina, CeALCI, Madrid España
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). *Decreto N° 5887 Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*.
- MSPBS, DGEEC, UNICEF. (2016). Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados. MICS Paraguay 2016.
- Naciones Unidas. (2019). *La Agenda de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Navarro, B. y Ortiz E. (2014). *El sistema de pensiones de Paraguay, debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma*. Asunción, Paraguay: CADEP
- Nugent, Ricardo (1997) *La seguridad social, su historia y sus fuentes*; en Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela (Coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y seguridad social*, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México 1997.

- OIT (2017) **Informe mundial de la protección social 2014-2017**, Organización Internacional del Trabajo, <https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjsvpimwfiqAhXxK7kGHfQtAMcQFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ilo.org%2Fglobal%2Fresearch%2Fglobal-reports%2Fworld-social-security-report%2F2014%2Flang--es%2Findex.htm&usg=AOvVaw03LmoZVSohOgVt8DpUFi2y>. Consultado en abril de 2019
- Ortega, Guillermo (2016) **Mapeamiento del Extractivismo**, Base Is, Fundación Rosa Luxemburgo, Asunción Paraguay
- OXFAN (2016) **Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina**, OXFAN Internacional
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano Actualización estadística de 2018. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf Consultado en junio de 2019
- PNUD (2010) **Sector Rural Paraguayo. Una visión general, para un dialogo informado**, PNUD, CDH No 17. Asunción Paraguay
- Rivarola, M. (2018). Políticas fiscales y desigualdad en Paraguay. En *Fiscalidad para la equidad social Tomo I*. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Asunción: Decidamos, CADEP (pp.7-28). <http://www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/06/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-1-FINAL.pdf> Consultado en marzo 2019
- Rossi, Martín (2016) «Evaluación de impacto del programa Tekoporã». Documento de trabajo. Ministerio de Hacienda Asunción Paraguay
- Rojas, Luis (2016) **Campesino rape: Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay**, BASE IS, Asunción Paraguay

- Rojas, J. (2019). Desafíos Político-Institucionales del Sistema de Protección Social-Vamos. *Revista Paraguaya desde las Ciencias Sociales*, (9), 66-86.
- Secretaría de Acción Social (SAS). (2017). *Indicadores de derechos humanos vinculados a los programas sociales de la Secretaría de Acción Social. 2017*. ACNUDH.
- Serafini Geoghegan, Verónica (2019). La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Asunción, CADEP. Recuperado de: https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/libro_proteccion_social.pdf
- Serafini Geoghegan, Verónica (2015). **Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y género. Hipótesis para la Discusión**. ONU Mujeres. Asunción, Paraguay
- Serafini Geoghegan, Verónica (2016) **Paraguay: Inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos**. CADEP – UE – Paraguay Debate, Asunción Paraguay
- Serafini Geoghegan, Verónica (2018) **La paradoja de un país que crece con hambre**. Revista digital Economía y Sociedad, CADEP, Asunción Paraguay
- Serafini Geoghegan, Verónica (2019). **Pobreza rural en Paraguay**. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Serafini Geoghegan, Verónica (2019) ODS 13, **Acción por el Clima**, Decidamos, Cadep, Oxfan Unión Europea
- Serafini Geoghegan, Verónica y Zavattiero, Claudina. (2018). Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad. En *Fiscalidad para la equidad social Tomo I*. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Asunción: Decidamos, CADEP (pp.7-28). <http://www.decidamos.org>.

py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/06/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-1-FINAL.pdf Consultado en junio de 2019

- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En D. Borda y F. Masi (ed) *Estado y Economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción: CADEP.
- UE (2010) Informe Europeo sobre el Desarrollo. La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África, Centro de Estudios avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo, San Domenico di Fiesole. Ginebra.
- Villagra, Rodrigo (2018) **Informe sobre pueblos indígenas en Paraguay y Reforma Agraria**, La Vía Campesina, Paraguay
- Wainerman, C. y Geldstein, R. (1996). Viviendo en familia: ayer y hoy. En Catalina Wainerman (comp.) *Vivir en familia*. Buenos Aires: UNICEF / LOSADA
- Zavatiero, Claudina (2017) **Migración rural con enfoque de género y juventud en Paraguay**, (Informe realizado para La Vía Campesina), Asunción Paraguay

