



**FISCALIDAD**

**PARA LA**

**EQUIDAD SOCIAL**

TOMO 1



CONACYT



PROCIENCIA

PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA



CAMPAÑA  
POR LA EXPRESIÓN  
CIUDADANA



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | FISCALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTARIA | EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUTARIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL | ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TERRITORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNERABILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMICO | EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNERO | DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALDAD | DES | TRABAJO | REMUNERADO | Y | NO | REMUNERADO | TRABAJO | DOMÉSTICO | Y | CUIDADO

**FISCALIDAD  
PARA LA  
EQUIDAD SOCIAL**

TOMO 1

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana  
París 1031 c/ Colón  
Asunción, Paraguay  
(595 - 21) 425 – 850  
comunicacion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Cadep)  
Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias  
Asunción, Paraguay  
(595 21) 494 140  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Coordinación General: Milda Rivarola  
Dirección del Proyecto: Susana Aldana

Corrección: William Campo  
Diagramación: Karina Palleros

ISBN: 978-99967-892-2-2

Impresión: AGR Servicios Gráficos  
Primera Edición, mayo 2018  
Tirada: 1.000 ejemplares

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

El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y autores, y no refleja necesariamente la postura de Decidamos y Cadep.

Por motivos de agilidad de la lectura se ha optado, en parte de algunos documentos, por el uso del lenguaje en masculino genérico clásico con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos. Sin embargo, esto no significa que no se tengan en cuenta la perspectiva de género.



**PROCIENCIA**  
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

“Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEL”

**Políticas fiscales y desigualdad en Paraguay .....7**

Milda Rivarola

Introducción.....	9
1. La herencia colonial .....	10
2. La igualdad, ¿un principio de la Independencia?.....	11
3. Política y desigualdades bajo el orden liberal.....	14
4. Reformas del “nacionalismo revolucionario” .....	18
5. Inequidades de la Paz y Progreso: el stronismo.....	21
6. Las inequidades como problema de Estado.....	25
De los desafíos futuros.....	27
Referencias bibliográficas.....	28

## **Consideraciones sobre la Contribución Impositiva.....31**

Fernando Masi

Introducción.....	33
1. Indicadores impositivos en América Latina.....	35
2. Sistema Tributario en Paraguay .....	36
Comentarios finales.....	42
Referencias bibliográficas .....	44

## **Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial. Problemas y desafíos de los recursos departamentales ..... 45**

Lila Molinier/Verónica Serafini Geoghegan

Introducción.....	47
1. Las Desigualdades Económicas .....	48
1.1. Pobreza de ingreso e índice de Gini .....	48
1.2. Las condiciones laborales .....	51
2. Las desigualdades sociales.....	56
2.1 Acceso a los servicios educativos.....	56
2.2 Acceso a los servicios de salud.....	58
2.3 Acceso al agua segura .....	60
2.4 Acceso a los programas de protección social .....	62
3. La evolución del gasto ejecutado por las gobernaciones.....	67
Conclusiones .....	75
Referencias bibliográficas .....	77

## **Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad ..... 79**

Verónica Serafini Geoghegan/Claudina Zavattiero

Introducción.....	81
1. La protección social como derecho.....	82

2. Protección social y desigualdades en Paraguay .....	88
2.1. La población en situación de pobreza .....	92
2.2. El estrato vulnerable .....	98
2.3. El estrato medio .....	103
2.4. Alto nivel de ingreso .....	109
Conclusiones .....	115
Desafíos de políticas públicas .....	118
Referencias bibliográficas .....	120
Anexo .....	121

## **Equidad fiscal e igualdad de género..... 125**

Verónica Serafini Geoghegan / Clara de Iturbe

Introducción.....	127
1. La garantía de los derechos económicos de las mujeres en Paraguay .....	129
2. La política fiscal como instrumento para garantizar derechos y políticas de igualdad .....	135
2.1. El sistema tributario no es neutral al género.....	136
2.2. Los sesgos de género en la política tributaria .....	138
2.3. Los incentivos tributarios afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres.....	142
2.4. Flujos financieros ilícitos y género.....	143
3. La desigualdad económica entre hombres y mujeres en Paraguay .....	144
4. Las limitaciones del sistema tributario paraguayo para reducir las desigualdades de género.....	150
4.1. Bajas recaudaciones de impuestos impiden el financiamiento de políticas necesarias para la igualdad de género .....	151
4.2. La estructura tributaria inequitativa no ayuda a reducir la desigualdad .....	155
Conclusiones .....	158
Referencias bibliográficas .....	160
Anexo .....	163

**Protección social, cuidado y desigualdades. Hipótesis para  
la discusión..... 165**

Verónica Serafini Geoghegan

Introducción.....	167
1. El cuidado como derecho.....	168
2. Las transformaciones demográficas y sociales obligan a cambiar la organización social del cuidado.....	172
3. El cuidado en la política de protección social .....	187
Conclusiones .....	190
Referencias bibliográficas .....	191

# Políticas fiscales y desigualdad en Paraguay

Milda Rivarola

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | FISCALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTARIA | EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUTARIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL | ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TERRITORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNERABILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMICO | EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNERO | DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALDAD | TRABAJO | REMUNERADO | Y | NO | REMUNERADO | TRABAJO | DOMÉSTICO | Y | CUIDADO

El estudio realiza un recorrido por los orígenes y el proceso de consolidación de las complejas desigualdades que aquejan a la sociedad paraguaya, desde el periodo colonial, pasando por la llamada Primera República (1811-1870); el liberalismo en la posguerra de la Triple Alianza; la emergencia de los gobiernos nacional-revolucionarios (1936-1948); el tercio de siglo stronista (1954-1989) y finalmente, los avances (relativos, pero existentes) en términos de equidad del periodo post-dictatorial, focalizando la persistencia de brechas de distinto orden.

Los logros en cuanto a políticas sociales y reformas tributarias son innegables, aunque su ritmo es lento e insuficiente respecto a la amplitud y gravedad de las inequidades que desgarran a la sociedad paraguaya. Aún se precisan diagnósticos y debates para enfrentar las nuevas brechas que están surgiendo en la globalización.

**Palabras clave:** Paraguay, historia, desigualdades, fiscalidad, derechos



## Introducción

Múltiples desigualdades actuales remiten al tiempo colonial: al exterminio o sometimiento de pueblos indígenas, al rapto y sobre-explotación laboral de las nativas, a la esclavitud y la servidumbre de indígenas guaraníes y afroamericanos. A fines del feudalismo europeo, la conquista española trasladó a tierras americanas la estructura estamental, basada en diferencias de “cuna” o nacimiento. Los estamentos cerrados y jerarquizados, con privilegios y cargas distintas para cada grupo, sufrieron en Paraguay adecuaciones y agregados. No hubo aquí una casta nobiliaria local, pero ese estamento fue ocupado por españoles o criollos beneficiados con “encomiendas” reales.

En el otro extremo, debajo de la extendida servidumbre indígena, resurgió el estamento de esclavos, de “yanaconas” y afroamericanos. Durante tres siglos, derechos y deberes –socioeconómicos, políticos, religiosos y culturales– distinguían a españoles peninsulares o criollos, mestizos, indios, afroamericanos, mulatos y otras “gentes de color”. Esta desigualdad –sancionada jurídica e ideológicamente– dejó lastres persistentes en el Paraguay independiente.

La violenta servilización y desapropiación de tierras de la población guaraní se dio tras vencer múltiples resistencias (Susnik, 1979-80)<sup>1</sup>. En forma paralela fueron exterminadas las naciones “hostiles” a la conquista (Payaguá, Mbayá, Agaces o Guaycurú). Los efectos demográficos del choque fueron desastrosos: el censo de las Misiones jesuíticas de 1647 registró apenas un 14% de la población guaraní misionera original (*Paranáes, Guyráes, Uruguayenses y Tapés*) de esa región, incluso cuando la “conquista espiritual” de estos misioneros haya sido mucho menos cruenta que la de los conquistadores españoles (Susnik, 1982).

Superpuesta a los estamentos étnicos, la conquista reforzó desigualdades de género: las mujeres indígenas eran entregadas como botín de guerra o capturadas en las sacas o “*rancheadas*”, y sobre ellas recayó todo el trabajo agrícola y el hilado y tejido del algodón, comercializado por los encomenderos. El doble sometimiento –como reproductora y como sierva del conquistador– legó complejas brechas de género, étnicas, de estatus social y de servidumbre económica a las unidades familiares paraguayas.

1 Otro excelente análisis sobre las formas de resistencia es el de Roulet, Florencia: *La resistencia de los Guaraní de Paraguay a la conquista*. Posadas (RA.), Edit. Universitaria, 1993.

La lengua guaraní –transmitida por las madres a su descendencia mestiza– está asociada estadísticamente hasta la actualidad a los peores niveles de ingreso, educación, acceso a servicios de salud, etc. (PNUD, 2008). La acumulación de desigualdades civiles, políticas y económicas sigue castigando a la población indígena y a la campesina o suburbana guaraní-parlante, como sucedía entre sus antiguos ancestros.

## 1. La herencia colonial

En sus postrimerías, la sociedad colonial paraguaya seguía dividida en estamentos cerrados, con diferentes derechos, privilegios y obligaciones, y con acceso no igualitario a bienes y servicios. Estas poblaciones hablaban lenguas distintas, vestían según sus rangos, podían o no acceder a cargos públicos, eran castigadas penalmente con rigor diverso, y hasta rezaban en templos diferentes.

El sistema tributario colonial –según el mercantilismo de la época– se basó en prohibir el comercio entre gobernaciones y virreinos, o con reinos no españoles, y en una compleja estructura de impuestos. Sin costas marítimas, a efectos fiscales, Paraguay dependía inicialmente del Virreinato del Perú (la Real Caja Principal de Lima), y desde 1767, de la Contaduría de las Provincias del Río de la Plata, Tucumán y Paraguay, con sede en Buenos Aires (Galarza, 2015). Debido a la escasez de moneda y metales en la provincia, los pagos se realizaban en productos (yerba, tabaco, yardas de algodón).

Sobre el comercio en general pesaban la alcábala, principal fuente de rentas del imperio (del 2 al 6% del valor del producto, entre los siglos XVII y XVIII), y el almojarifazgo para productos de ultramar; los derechos de tránsito para la yerba, la madera y otros productos locales en el Puerto Preciso de Santa Fe; las sisas y arbitrios para gastos de guerra y defensa, y las licencias de pulperías y almacenes.

A estos deben agregarse la venta del papel sellado, la media anata sobre cargos públicos, y el diezmo religioso, el estanco de la yerba y, tras las reformas borbónicas, el del tabaco. Los indios de pueblos y los esclavos afroamericanos debían pagar a la corona un tributo anual, recolectado en teoría por sus propietarios y encomenderos (Benegas y Dania, 2000).

Además del déficit causado por licencias y exenciones tributarias, la evasión impositiva generada por el contrabando era altísima. Este estaba tan extendido

en la región que, hacia 1620, la venta de mercancías confiscadas fue la principal fuente de ingresos de la Caja Real del Río de la Plata. Virreyes y Gobernadores lo denunciaban reiteradamente ante la Corte, aunque a menudo eran las propias autoridades quienes lucraban con estas prácticas ilícitas (Benegas y Dania, 2000; Rivarola, 1986).

El sistema impositivo colonial orientaba parte de los ingresos hacia la metrópoli, pero incluía transferencias entre Cajas y Tesorerías de virreynatos y gobernaciones americanas, de acuerdo a los gastos de cada provincia. A fines del siglo XVIII, Paraguay era un neto receptor de esas transferencias en el Río de la Plata, junto a Patagonia, Banda Oriental y Litoral (Galarza, 2015).

Ese sistema fiscal no tenía por fin crear servicios públicos –por completo inexistentes en la región– sino la defensa de la integridad del imperio español: compra de armamentos y municiones, paga de soldadas en fortines y “presidios” de frontera, y estipendios de funcionarios civiles y militares de la corona.

Al menos dos elementos que caracterizaron la fiscalidad colonial: la orientación prioritaria de gastos al “ramo de guerra”, y sus altos niveles de evasión, continuarían marcando hasta fines del siglo XX las políticas del Paraguay.

## 2. La igualdad, ¿un principio de la Independencia?

En el inicio de la emancipación de 1811-1814, hubo proyectos de educación general (para varones) y de dar fin a la servidumbre indígena, que respondían a principios republicanos de igualdad. Pero el conflicto con Buenos Aires, ex capital del Virreinato, llevó a priorizar la independencia nacional sobre la fraternidad, la igualdad y las libertades ciudadanas. El peculiar proceso político paraguayo llevó a que leyes y prácticas del Antiguo Régimen, persistieran más de medio siglo en el nuevo Estado formalmente republicano.

A través de sucesivas expropiaciones, la dictadura de Rodríguez de Francia (1811-1840) restó poder a los españoles peninsulares y a las órdenes religiosas (Cooney en Whigham y Cooney, 1996), cuyas propiedades pasaron al dominio público. Ese Estado patrimonialista, gobernado con similar absolutismo por los López (1842-1870), carecía de políticas redistributivas: un siguiente decreto de Carlos A. López, de 1848, expropió todas las tierras y haciendas de los veintiún Pueblos de Indios, anulando paralelamente sus instituciones comunitarias (Pasto-

re, 1972). La población indígena debió agregarse al peonaje endeudado de obrajes o yerbales, o a los agricultores sometidos al sistema de aparcería (pago de arriendo en metálico o especie al propietario de tierras).

Aunque los procesos de independencia americanas beneficiaron sobre todo a las élites criollas, hubo proyectos coherentes con el principio republicano de igualdad. Resulta ejemplar el “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de su campaña...” de 1815, promovido por el Protector José Gervasio Artigas, que planteaba redistribuir a campesinos las tierras expropiadas, “con la prevención que los más infelices sean los más privilegiados” (Caetano y Ribeiro, 2015).

No fue el caso paraguayo, donde se mantuvieron instituciones como la esclavitud, los “auxilios” de vecinos (*corvéé*) y la servidumbre de comunidades indígenas. Francia “había permitido que permaneciese en vigor una vieja costumbre española, la *leva* [...] según la cual todo trabajador, ganado, carretas e instrumentos [...] podía ser tomado por la fuerza y puesto en requisición para los trabajos del Gobierno. Los militares hacían uso personal de estas levadas, y los campesinos no venían a la capital a vender sus productos por miedo a ellas” (Rengger y Longchamps, 1827).

Seguía siendo alto el peso de gastos de defensa que ya había caracterizado el periodo colonial. El presupuesto del gobierno central, entre 1830 y 1840, oscilaba entre 70 y 100 mil pesos anuales, tres cuartas partes de los cuales se invertía en salarios de personal militar, sobre todo en el de la numerosa guarnición de la capital (Williams en Whigham y Cooney, 1996).

Ciertas políticas del Dictador Supremo –el cierre del comercio exterior, la expropiación de parte de las élites y la re-campesinización forzosa de clases populares– pudieron tener un efecto “igualador”; pero el activo mercantilismo de don Carlos y Francisco S. López (1841-1870) reafirmó una elite que monopolizaba bienes y privilegios, dejando intactas la esclavitud y la servidumbre de los “auxilios”.

La Ley Política –a veces llamada Carta Magna– de 1844 estableció teóricamente el principio de igualdad: “Los hombres son de tal manera iguales ante la ley, que [...] debe ser una misma para todos, y favorecer igualmente al poderoso que al miserable”, aunque no se fundaron posteriormente instituciones para garantizarla. El único derecho promulgado fue el preexistente en tiempos coloniales, el de “ser oídos en sus quejas por el Supremo Gobierno”<sup>2</sup>.

2 Paraguay: *Ley que establece la administración política de la República del Paraguay*. Asunción, Imprenta de la República, 1844.

El proceso de modernización e industrialización desde el Estado de los López (astilleros, ferrocarriles, fundición de hierro, obras públicas, etc.) exigió ingentes inversiones en maquinarias y equipos importados, y en pago de personal técnico europeo. Parte de los fondos provinieron de las exportaciones, que tuvieron un notable incremento con la reapertura del comercio: el tabaco en rama pasó de unas 28.000 toneladas exportadas en 1851, a unas 322.000 toneladas en 1862 (Whigham en Cooney y Whigham, 1994) y la yerba pasó de unas 86.000 arrobas exportadas en 1851 a unas 254.000 en 1861 (Whigham, 1991).

No se trataba solo de recaudaciones fiscales sobre la exportación: el Estado se tornó un exitoso intermediario, comprando las materias primas de agricultores a precios fijos y exportándolos a precios de mercado internacional. Se recreó paralelamente un mundo laboral heterogéneo, con mano de obra diversa: técnicos ingleses, obreros paraguayos asalariados y personal sometido a coacción extraeconómica como esclavos, soldados, presidiarios y vecinos en “auxilios”.

El masivo empleo de mano de obra no pagada en las obras públicas, yerbales y estancias del Estado –servil (auxilios de vecinos), esclava o sometida a coacción (soldados, presidiarios)– era otra importante fuente de ingreso para el Estado-empresario, que obtenía fondos adicionales de las licencias de explotación de obrajes y yerbales del fisco, y de predios agrícolas cedidos a los campesinos en sistema de enfiteusis (Rivarola, 1994).

En lo que hace a políticas sociales, sólo la educación pública tuvo en estas décadas cierto desarrollo: unas 400 escuelas primarias para varones en 1857, otras de artes y oficios, institutos de enseñanza superior, etc. No hubo otras destinadas a garantizar mayor equidad. A la falta de un poder representativo (Congreso permanente) y de libertades civiles para exigir derechos, se sumaba un sistema electoral censitario, que restringía el derecho al voto (activo y pasivo) exclusivamente a los propietarios (Cardozo, 1949).

Desde fines de la década de 1850, la inversión en armas y equipos de guerra absorbió nuevamente el grueso de los ingresos fiscales. En esos años Paraguay mantenía un ejército permanente de 18.000 hombres, susceptible de aumentar a 45.000 hombres con las reservas, sobre una población de menos de medio millón de habitantes (Cardozo, 1949). La posterior derrota paraguaya en la Guerra de la Triple Alianza trajo consigo el fin del desarrollo mercantilista desde el Estado, y de parte de las desigualdades que perduraban desde la colonia, abriendo camino a otras inequidades propias de la era liberal.

### 3. Política y desigualdades bajo el orden liberal

En la inmediata posguerra, la Constitución de 1870 estableció los grandes principios liberales: se dio fin a la esclavitud, a la servidumbre y a los monopolios del Estado, derogando los privilegios de sangre (estamentos sociales) vigentes hasta entonces. Se dictaron Códigos y leyes liberales, aunque los terratenientes pronto lograron prohibir al peonaje rural el ejercicio de derechos civiles como el del libre tránsito en el territorio.

Pero fue la privatización de tierras fiscales, intrínseca al liberalismo económico, la que amplió la brecha de antiguas desigualdades. Entre 1883 y 1885 se vendieron las estancias, montes y yerbales del Estado, dando origen a latifundios y enclaves agroexportadores. Ocho consorcios extranjeros quedaron con catorce millones de hectáreas (de los treinta y dos millones del territorio nacional) (Rivarola, 2011), en detrimento del campesinado que desde su origen cultivaba parcelas arrendadas a la Corona o al Estado independiente. Se dio así fundamento legal –de propiedad privada– a la compleja desigualdad entre campesinos sin tierras y grandes propietarios que persiste hasta nuestros días.

Carlos Casado del Alisal, la Industrial Paraguaya, Domingo Barthe; The Paraguay Land y Cattle Company; la Mate Larangeira; Liebig's Extract of Meat; Societé La Foncière y la Sociedad Rural Belga-Sudamericana, dedicadas a la explotación de yerba mate, tanino o ganado, reimplantaron en sus establecimientos el viejo sistema de enganche por deudas (tienda de raya, *truck system*), sin mayor control por parte del “Estado mínimo” liberal.

Hay consenso en la historiografía local en que este proceso privatizador generó la dualidad latifundio/minifundio, y la consiguiente exclusión socioeconómica del campesinado paraguayo. Ya existían sin embargo grandes terratenientes y latifundios en la Primera República, cuyas políticas patrimonialistas negaron a la mayoría de la población –agricultores y pequeños ganaderos– la posibilidad de acceder legalmente a la propiedad de las tierras trabajadas por ellos.

Lo que no impidió que estas privatizaciones ejercieran nuevos y terribles efectos sobre el campesinado. En esa década, un porcentaje tan alto como el 83% de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedicaba a la agricultura. Según el testimonio de un inmigrante francés,

Los propietarios les dejan cultivar sus terrenos y construir en ellos sus ranchos, pero esos favores están siempre acompañados de restricciones que les perjudican horriblemente. Él <campesino> se dice: si cuando termine de desmontar el terreno

y construir una casa, se disgusta el propietario, me expulsará; de este modo, cuando decide construir un rancho, lo hace lo más pequeño posible [...] Tal es la causa de la hambruna de finales de 1886. Si los montes no produjeran naranjas en abundancia, mucha gente hubiera muerto de hambre. (Truquin, 1977, p.245-7)

Tres décadas después, bajo hegemonía de la fracción “radical” del liberalismo se aprobó en 1918 la Ley N° 309 de Homestead. Considerada “el primer intento legislativo para devolver a las masas rurales las tierras que les fueron arrancadas en el pasado” (Pastore, 1972, p. 288-293), fue ampliada por la N° 464, Ley Adicional a la de Colonización y Hogar, de 1920. Pero a falta de presupuesto para implementarla, la normativa tuvo escasos resultados prácticos. En 1921, sólo el 6% de los campesinos tenía título de sus parcelas, mientras 163 grandes propiedades seguían controlando 15 millones de ha de tierras agropecuarias, ganaderas o forestales (Schurz, 1920; Ortiz, 1968).

La situación de trabajadores urbanos –también desprotegidos de derechos laborales, salvo el del descanso dominical, hasta la década de 1930– fue mejorando en función a sus constantes luchas obreras. A fines del siglo XIX, un segundo proceso industrializador había sido impulsado por inmigrantes europeos (en 1886, sólo el 36% de las empresas era capital nacional), con un fuerte carácter artesanal (una media de sólo 2,2 empleados/obreros por empresa) que se mantiene hasta la actualidad (Rivarola, 2011).

Mejores condiciones de trabajo fueron aseguradas por algunos gremios –tipógrafos y otros artesanos de la capital, trabajadores del transporte terrestre y fluvial, maestros, etc.– a través de sucesivas huelgas y manifestaciones. Hacia 1910, una restricta legislación laboral aseguraba jornada de 8 horas y descanso dominical a obreros ferroviarios, de tranvías, teléfonos y de la usina de electricidad. En tiempos del “Estado mínimo”, sin regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, los conflictos laborales eran tratados habitualmente como problemas de orden policial.

Hacia 1930, del millón de habitantes se estimaba una población industrial en 80.000 personas, concentradas en fábricas de tanino, carne empaquetada y obrajes de yerba mate. Las condiciones de trabajo del personal calificado eran mejores en las taninerías y empaquetadoras de carne (ciudades industriales del Alto Paraguay, con millares de habitantes) y entre obreros calificados urbanos, pero las de peones de obrajes, yerbales y estancias mantuvieron las características semi-serviles (peonaje por deuda) de los siglos anteriores.

El sistema fiscal liberal estaba basado en impuestos al comercio exterior y en los “impuestos internos” (inmobiliarios, sellados, impuestos al alcohol, etc.). La regulación de las tasas cambiarias (a través de una Oficina de Cambios) buscó

impedir tanto la expandida especulación financiera, como los abruptos cambios del valor de la moneda local.

De las denominadas políticas sociales, sólo se desarrolló la educativa: las escuelas pasaron de 290 a fines del siglo XIX a unas 759 en 1928, con 101.504 alumnos y una ligera supremacía de varones (57%) sobre mujeres (43%) (Archivos del liberalismo, 1987). Sin embargo, dos terceras partes de la población continuaba analfabeta, en un sistema educativo que prohibía el uso del guaraní, lengua madre mayoritaria de la población. Las exclusiones del sistema educativo afectaban sobre todo a la población rural.

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, sólo unos 20 atendían fuera de la capital. La tuberculosis y la anquilostomiasis causaban alta mortandad en medios rurales, donde seguían empleándose la medicina tradicional y la farmacopea nativa (Elliot, 1931; André, 1926; González, 1931; Archivos del liberalismo, 1987).

En cuanto a derechos civiles y políticos, Paraguay vivió en el periodo de entreguerras (1870-1932) esa “democracia oligárquica” propia de toda la región, interrumpida con frecuencia por golpes de estado y guerras civiles. Desde 1916 el voto pasó a ser secreto y universal para la población masculina, y algunas elecciones (las de 1917, 1927 y 1928) tuvieron carácter competitivo (listas de candidatos de los dos principales partidos).

La población urbana (incluso los trabajadores organizados) participaba de los comicios y en ciertos períodos, el Congreso tuvo incluso bancadas opositoras. Pero en la práctica, los derechos civiles y políticos vigentes en las ciudades no regían para las mujeres, el campesinado, o los peones de obrajes y yerbales. El voto controlado por caudillos y el reclutamiento forzoso para las guerras civiles afectaban negativamente a la población masculina pobre.

La población duramente excluida siguió siendo la indígena –estimada en más de cien mil personas, a inicios del siglo XX– que carecía de derechos individuales o comunitarios. Su conversión y “civilización” quedó a cargo de diversas misiones cristianas, mientras los nativos “monteses” o sin contacto con la población criolla (*Kayngué, Ayoreo, Axé*) eran a menudo atacados como bestias salvajes.

Bajo el liderazgo de Eligio Ayala –en la titularidad del Ministerio de Hacienda y del Ejecutivo– hubo políticas tendientes a reformar el Estado leseferista con me-



didadas keynesianas. Pero desde mediados de la década de 1920, ante la inminencia del conflicto bélico del Chaco, su administración tuvo un fuerte componente armamentista: la mayor parte del presupuesto –incrementado gracias al auge económico de 1924-1926 y a su política de saneamiento de las finanzas públicas– debió ser nuevamente destinado a gastos de defensa.

Entre el pago de la enorme deuda exterior atrasada y la compra de buques, armas y equipos de guerra europeos, entre 1924 y 1928, se habrían invertido las tres quintas partes de las exiguas rentas nacionales (Ríos, 1949; Cardozo, 1956)<sup>3</sup>. Sólo el Ministerio de Guerra y Marina absorbía del 25 al 30% del gasto público entre 1928 y 1931, excediendo largamente a la inversión estatal en Obras Públicas o en Educación<sup>4</sup> (Archivos del liberalismo, 1987).

A fines del período liberal, fallas persistentes del sistema tributario paraguayo fueron señaladas por los gobernantes liberales. Eligio Ayala denunciaba en 1928 su inequidad y la urgencia de reformas:

El patriotismo no es productivo en la esfera monetaria. Mientras el común de la gente da su parte, con espontaneidad admirable, los grandes plutócratas y latifundistas, los usureros y especuladores esconden la mano. Las más grandes desgracias no les apiadarán e inclinarán a contribuir, como sus conciudadanos menos afortunados. Un síntoma desconsolador de la decadencia del espíritu patriótico es que los más acaudalados huyan de sus deberes hacia el país.

Cierta valentía fiscal, las leyes impositivas inspiradas en los progresos de la ciencia financiera, son el único arbitrio eficaz para evitar estas desigualdades irritantes [...] La reforma del sistema impositivo es perentoriamente necesaria. Desde que fue estabilizado el cambio monetario, se han producido grandes transformaciones en los elementos componentes de la riqueza pública. Los impuestos actuales están mal repartidos. Podemos aumentarlos, sin estorbar el progreso económico y desalentar el ahorro, si se lo distribuye mejor. Es verdad que el aumento de los impuestos encarece la producción, y puede compeler a la exportación de capitales. Pero también es verdad que puede atraerlos, por la impulsión del progreso general que será posible por ese aumento. (Archivos del Liberalismo, 1987, p.786)

Durante la contienda del Chaco, otro presidente, Eusebio Ayala, deploraba la ausencia de un catastro de propiedades fiscales:

He aquí uno de los más grandes propietarios de inmuebles de la República que ignora cuáles son sus fundos, dónde están, qué extensión tienen, para qué pueden

3 El presupuesto de dicho Ministerio pasó de 22 millones de pesos en 1924 a 87 millones en 1930, sin incluir la compra de armamentos en el exterior, ver Cardozo (1956, p. 167).

4 Discursos de Guggiari ante las Cámaras, 1929 a 1931, en Archivos del liberalismo (1987).

servir, si son o no rentables. El propietario Estado recibe, permuta, arrienda y realiza diversas operaciones inmobiliarias, siempre bajo la presión de intereses particulares. Es bien sabido que existen, incorporadas a tierras particulares, parcelas considerables de pertenencia fiscal, algunas ocultamente, otras declaradas por los mismos dueños. ¿Qué ha hecho el Estado para recuperar esas propiedades o utilizarlas? (Archivos del Liberalismo, 1987, p.1227-1228).

Reiterando las crecientes necesidades del fisco, Ayala señalaba otra deficiencia estructural del sistema fiscal:

La creación de nuevos impuestos y el aumento de los vigentes requieren una organización que no existe. Se ha visto, repetidas veces, que elevar la tasa de las contribuciones, careciendo de un sistema de control de las percepciones, es de efecto contraproducente. Suben las tasas y bajan en proporción, los ingresos. [...] Tenemos una copiosa experiencia de leyes impositivas votadas en medio de gran optimismo y luego olvidadas. Es que, en esta materia, lo que vale no es la concepción sino la ejecución (Archivos del Liberalismo, 1987, p.1227-1228).

## 4. Reformas del “nacionalismo revolucionario”

La crisis del sistema liberal estalló en la inmediata posguerra del Chaco (1936), cuyos jefes militares impusieron con un golpe de estado un régimen “nacional-revolucionario”, inspirado en los totalitarismos europeos. Derogada la Constitución liberal del año 1870, clausurado el Parlamento, prohibidos los partidos y sindicatos, las siguientes dictaduras militares dieron fin al periodo liberal e inicio a un decidido intervencionismo estatal.

Un nuevo orden jurídico reconoció ya explícitamente la existencia de desigualdades entre las personas (trabajadores, campesinos, mujeres), otorgando al Estado funciones reguladoras en lo social y económico. Al mismo tiempo, decretos y leyes de “tregua política y sindical” coartaron durante más de una década derechos de organización y manifestación<sup>5</sup>: sería una “revolución nacional” desde arriba, sin participación de organizaciones sociales.

5 El Decreto N° 152, del 10 de marzo de 1936, rezaba en su Art. 3°: “Toda actividad de carácter político, de organización partidista, sindical o de intereses creados o por crear, de naturaleza política dentro de la Nación, que no emane explícitamente del Estado o de la Revolución identificada con el Estado, se prohíbe, por el término de un año”. La Ley de Tregua Política, votada por un congreso unipartidario en febrero de 1940, restringía también severamente los derechos de reunión y manifestación a las organizaciones políticas y sindicales.

Según la Constitución de 1940 “Los derechos civiles de la mujer serán regulados en la ley, atendiendo [...] la igualdad de la mujer y el hombre y la diversidad de sus respectivas funciones en la sociedad”. Pero hasta 1960 las paraguayas no tuvieron derecho a voto, y la igualdad de derechos civiles entre hombres y mujeres debió esperar todavía medio siglo, con la reforma del Código Civil de 1985.

Esta Carta magna proscribía la “explotación del hombre por el hombre”, asumiendo como deberes del Estado paraguayo la “regulación de la vida económica y social” y el “cuidado de la salud y la asistencia social”. Uno de sus artículos iniciales resume el espíritu del nuevo orden jurídico: “Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con un trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia”.

Los gobiernos del Cnel. Rafael Franco (1936-7), el Gral. José Félix Estigarribia (1939-40) y el Gral. Higinio Morínigo (1940-48) dictaron decretos-leyes de reforma agraria y fomentaron la colonización. Al Decreto-Ley 1060, de Reforma Agraria (mayo de 1936) sucedió el Decreto 120, Estatuto Agrario de la República (febrero de 1940). La normativa autorizaba al Estado a expropiar latifundios no explotados racionalmente, indemnizando a sus propietarios según la tasación fiscal y el precio de mercado (arts. 3° a 12° del Decreto. Ley 1.020, y artículos 13°, 22° del Estatuto Agrario) (Rivarola, 2011). Como la exportación del tanino y la yerba entró en crisis esos años, los enclaves empezaron a parcelar sus grandes propiedades, ampliando relativamente el mercado fundiario.

Esta nueva política tuvo efectos considerables: si en los diecisiete últimos años de la era liberal (1919 a 1935) habían sido habilitadas 134.240 hectáreas en colonias públicas, con un total de 9.537 lotes; en los doce años que van de 1936 a 1947 (el período “nacional revolucionario”) el total de hectáreas distribuidas por el Estado fue de 493.947, en unos 18.752 lotes agrícolas (Fogel, en Rivarola, D., 1982). Pero debido a su escala menor, esta política no lograría alterar significativamente la secular inequidad de la distribución de tierras en el país.

A mediados del siglo XX, en una nación de 1.330.000 habitantes, el sector industrial contratava apenas 35.000 trabajadores. La gran industria seguía centrada en carne, maderas o tanino, y al capital extranjero pertenecían todas las empresas privadas de más de 50 trabajadores. Desde la década de 1940, el Estado se convertiría en el mayor empleador: de 1936 a 1948 se creó el sistema de seguridad social (Instituto de Previsión Social), y se fijaron salarios mínimos, prohibiéndose su pago en especie. En 1943, el Gral. Morínigo ordenó la formación de un Catastro

nacional de bienes raíces, y su reevaluación a fines impositivos<sup>6</sup>.

Precios y salarios fueron de allí en más regulados por el Estado, y surgieron nuevos ministerios como el de Salud Pública, Economía, Agricultura, y entes como el Departamento de Tierras y Colonización, y el Departamento Nacional de Trabajo. Nacionalizadas las empresas de energía, comunicaciones y transporte, el Estado multiplicó el número de las empresas públicas o mixtas (Flomeres, Copacar, Ande, etc.), aunque sin lograr el nivel de la “Industrialización por Sustitución de Importaciones” que caracterizó a países vecinos como Brasil o Argentina, bajo regímenes también “populistas”, en esas mismas décadas.

Hubo intentos anteriores de reforma tributaria –el del presidente Manuel Franco, en 1916-7– pero recién en 1940 el Gral. Estigarribia dictó un Decreto-Ley de Impuesto Progresivo a la Renta, para lograr “mayor equidad en las cargas de los contribuyentes”. Afectaba las rentas de “comerciantes, industriales e instituciones bancarias” (Art. 1°), tasando sus rentas imponibles con un impuesto 6 a 7% anual (Art. 6°), bajo severas multas a los eventuales evasores<sup>7</sup> (Paraguay, Ministerio de Gobierno y trabajo, 1940).

Si este crecimiento del Estado aseguró derechos a diversos sectores sociales, el clientelismo partidario terminó generando nuevas asimetrías. Surgieron fortunas de administradores de entes, empresarios beneficiados con licitaciones y contratos públicos y especuladores de la regulación de precios (de azúcar y carne). Después de la guerra civil de 1947, la progresiva expansión del empleo público benefició exclusivamente a afiliados/as de la Asociación Nacional Republicana, en una lógica clientelar perfeccionada en las décadas siguientes.

Resurgieron otras desigualdades políticas, al ser negados derechos civiles y políticos a los opositores (liberales, febreristas, comunistas, etc.). Además de una alta mortandad, la guerra civil provocó apresamientos, deportaciones y exilios de decenas de miles de personas. Una legislación laboral y agraria paraguaya se instaló desde el Ejecutivo, que paralelamente restringía o anulaba derechos civiles y políticos que en el período liberal habían sido relativamente asegurados.

---

6 Paraguay: Decreto-Ley N° 16.670 de Catastro y Revalúo, y N° 3197, de Impuesto Territorial que grava la propiedad raíz incorporada al régimen de catastro y evalúo. Asunción, Imp. Nacional, 1944. Fue actualizado en 1949 por el Decreto-Ley N° 9.240, que detallaba las tasas de impuesto para la explotación ganadera, yerbatera y forestal, la construcción, producción de energía eléctrica y minería, etc.

7 Decreto-Ley 2.930, Impuesto Progresivo a la Renta, 1940.

## 5. Inequidades de la Paz y Progreso: el stronismo

Durante el tercio de siglo de gobierno del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989) ciertas desigualdades se ampliaron, tornándose estructurales. Con periodos de mayor violencia o de cierta distensión, siguieron coartados los derechos y libertades públicas. Se fortaleció el Estado patrimonial con sus prácticas clientelares, desestructurando la sociedad civil y debilitando la iniciativa privada. Las viejas élites económicas fueron desplazadas por nuevos sectores empresariales y terratenientes, beneficiados con el proteccionismo estatal, los contratos gubernamentales y la arbitraria distribución de tierras fiscales, mientras la creciente burocracia estatal fortalecía las clases medias urbanas.

La primera etapa de “afirmación del régimen” (1954-1966)<sup>8</sup> reforzó exclusiones políticas creadas dos décadas antes. Con la dirigencia opositora liberal y comunista en el exilio, se reprimió ahora la disidencia interna del partido colorado, la del ejército, de los sindicatos y del movimiento estudiantil. Tras la represión de focos guerrilleros, se anuló, controló o cooptó grupos sociales y fracciones de partidos hasta allí críticos al régimen.

En esta etapa inicial no hubo políticas notables de reducción de desigualdades, aunque las manifestaciones de sufragistas paraguayos condujeron a cambios de la ley electoral que permitieron votar a las mujeres desde el año 1961.

La siguiente etapa, de “auge” del régimen (1967-1982), tuvo programas de colonización agraria, buscando descomprimir la presión campesina en departamentos cercanos a Asunción y repoblar las regiones del norte y este del país. En la “Marcha hacia el Este” se crearon centenares de nuevas colonias agrícolas, que supletoriamente garantizaron apoyos políticos al stronismo.

Esta colonización disminuyó la concentración de tierras, aunque no en la medida en que lo permitían las aún extensas propiedades fiscales. En prácticas clientelares ya habituales, el Instituto de Bienestar Rural incluyó como grandes beneficiarios de la “reforma agraria” a jefes políticos, empresarios y militares. Esto provocó el rápido agotamiento de tierras fiscales de uso agrícola –que pasaron a capitales extranjeros en una activa especulación inmobiliaria–, limitando la sostenibilidad de esta reforma en el mediano y largo plazo.

8 La periodización interna corresponde -con algunos cambios- a la de Martini, Carlos: “Alfredo Stroessner” en VV.AA.: Crónica Histórica Ilustrada del Paraguay. 2006 (2da edición), pp. 928 y sgtes.

En los veintinueve años que van de 1960 a 1980 –las décadas de colonización intensa del stronismo–, fueron habilitados por IBR 75.850 lotes agrícolas, con una superficie total de 1.401.014 hectáreas (Fogel en Rivarola, 1982). Un promedio de hectáreas habilitadas anualmente por el Estado en los tres periodos muestra un salto importante del primer periodo al segundo, y uno relativo del segundo al tercero: el de fines del periodo liberal fue de 7.065 ha/año; pasando en el “nacional revolucionario” a 41.162 ha/año, para llegar durante el periodo stronista a 66.715 ha/año.

La revisión de tres censos agropecuarios ilustra los cambios en la concentración de tierras durante el gobierno de Stroessner. El de 1956 había registrado casi la mitad de las explotaciones agropecuarias con lotes de menos de 5 hectáreas, detentando en el 1% del total de tierras destinadas a ese uso. Las explotaciones de 1.000 ha o más controlaban el 86,7% del total de ese territorio.

Poco después del fin del stronismo, el censo de 1991 registró una disminución de 8 puntos porcentuales en la proporción de fincas minifundistas, con una superficie detentada similar (1,2% del total de tierras). Las grandes propiedades seguían constituyendo el 1% del total de explotaciones, que controlaban más del 70% de las tierras agropecuarias (caída de 15,3 puntos porcentuales).

**Tabla N° 1**  
**Impacto de la reforma agraria en la concentración de la propiedad rural, 1956-1991**

	% de explotaciones agropecuarias de menos de 5 ha	% de tierras detentado	% explotaciones agropecuarias de 1000 o más ha	% de tierras detentado
1956	45,5	1	1	86,7
1981	33,1	0,8	0,9	78,6
1991	37,4	1,2	1	71,4

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censos Agropecuarios de 1956, 1981 y 1991, procesamiento propio.

Desde la década de 1970, la rápida expansión de la frontera agrícola en la región Este del país supuso una drástica deforestación de la selva alto-paranaense, desplazando a poblaciones indígenas de la región. Sin leyes protectoras<sup>9</sup>, la persecución y muerte de indígenas no aculturados –la captura de Axé, el asesinato de

<sup>9</sup> La Ley N° 904, Estatuto de las Comunidades Indígenas, fue votada recién en 1982.

*Ayoreos* chaqueños y el secuestro de *Totoviegosode* selvícolas– fueron habituales en estos años.

Desde 1967, tras aprobarse una nueva Constitución, la oposición tradicional aceptó participar del parlamento (unipartidario hasta ese momento, en lo que se autodenominaba la “democracia sin comunismo”). Pese a ejercer ya el derecho al voto, las mujeres ocuparon un espacio residual en el Congreso, sin integrar el gabinete del Ejecutivo ni la Corte Suprema de Justicia.

Paralelamente se agravó la exclusión política del campesinado y de grupos urbanos opuestos al régimen: las Ligas Agrarias, militantes comunistas y universitarios progresistas sufrieron severas represiones en esta segunda etapa. El acceso al empleo público, al ejército y a los contratos estatales estaba ya sistemáticamente condicionado a la afiliación partidaria oficialista.

La denominación del “auge” responde sobre todo a las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) logradas con la construcción de las hidroeléctricas de Itaipu y Yacyretá, a ingentes inversiones en la agroindustria y la construcción, y al incremento de la “triangulación comercial” en la región fronteriza. Los beneficios del *boom* económico no se destinaron a la industrialización, ni generaron mejorías en la inversión social del Estado. Las siguientes tablas ilustran el bajo nivel y pobre resultado de estas políticas en la década de mayor crecimiento económico del país.

**Tabla N° 2**  
**Inversión en Salud y Educación, sobre Gasto Total ejecutado, 1972-1980**

Áreas	1972	1974	1976	1978	1980
Educación	13,3%	15,0%	13,5%	14,5%	11,0%
Salud	3,9%	3,4%	3,2%	3,0%	3,6%

Fuente: Procesado por Diego Abente, con base en datos del Ministerio de Hacienda, 1972-1980.

La ley de impuesto a la renta tuvo reformas y agregados en 1968 y 1972, sin afectar mayormente la desigual distribución de ingresos<sup>10</sup>. Se amplió, por el con-

10 Ley N° 70, del 26 de diciembre de 1968, “Que establece un impuesto a determinadas actividades económicas”. Un posterior Decreto Ley del 25 de febrero de 1972 modificó y amplió disposiciones del Decreto Ley de 1949. Ver Paraguay: *Compilación de Disposiciones vigentes de Impuesto a la Renta*. Asunción, Estentor, III-IV.1972.

trario, esta inequidad entre grandes empresarios rurales, contratistas de obras hidroeléctricas y obras públicas (y fortunas de origen menos legal como el contrabando, la corrupción y el narcotráfico); y los sectores sociales carentes de tierra, o pobres excluidos del sistema de educación, salud pública y servicios básicos.

**Tabla N° 3**

**Niveles educativos, población de 7 y más años de edad, 1972-1982, en %**

Niveles	1972	1982
<b>Sin instrucción, Total país</b>	15,3	10,4
Urbana	8,7	5,9
Rural	19,7	14
<b>Primario, Total País</b>	72,5	68,5
Urbana	66,5	57,7
Rural	76,4	77,2
<b>Secundario, Total país</b>	10,5	16,9
Urbana	21,3	29,5
Rural	3,4	6,8
<b>Universitario, Total país</b>	1,3	2,3
Urbana	3,0	4,9
Rural	0,1	0,2

Fuente: DGEEC, Censo de Población y Vivienda 1992, p.31.

Con aportes crediticios externos, se expandió relativamente la cobertura educativa y la de servicios básicos –aguas corrientes, energía eléctrica, saneamiento–, con fuertes asimetrías que castigaban a los hogares rurales. Tras el boom económico de la década de 1970, con tasas de crecimiento del PIB cercanas al 10% anual, sólo el 1% de hogares rurales contaba con agua corriente, y el 8%, con suministro de energía eléctrica.



**Tabla N° 4**  
**Paraguay, porcentaje de hogares con servicios básicos 1972-1982 según área**

Tipo de servicios en los hogares	1972	1982
<b>Agua corriente *</b> , total país	11,1	20,5
Urbanos	27,6	43,3
Rurales	0,0	1,1
<b>Energía eléctrica</b> , total país	17,5	38,8
Urbanos	41,7	75,2
Rurales	1,2	8,0

\* Red privada y pública

Fuente: DGEEC, Censos de Población y Vivienda 1972 y 1982.

La economía campesina se mantuvo con rubros de renta como el algodón y el tabaco, mientras empezaba la expansión de la agroindustria (trigo, soja) y la ganadería intensiva, beneficiadas con el ingreso masivo de capitales extranjeros y el apoyo estatal. Nuevos entes públicos (acero, refinería de petróleo, compañías aéreas) alimentaban accesoriamente el clientelismo, asegurando el apoyo político del funcionariado.

La tercera y terminal etapa del gobierno de Stroessner fue de “crisis” (1983-1989), iniciada con la culminación de las hidroeléctricas, y marcada políticamente por el fin de la Guerra Fría y del apoyo norteamericano a las dictaduras de la región. El stronismo llegó a su fin al no poder enfrentar el creciente déficit fiscal, las diversas protestas ciudadanas, y la activa disidencia interna en el ejército y el partido de gobierno.

## 6. Las inequidades como problema de Estado

La transición (abierta en 1989) heredó una sociedad dividida por viejas y agudas desigualdades. Con la recuperación de las libertades y la expansión de los derechos cívicos, políticos y sociales, el principio de equidad quedó establecido en la Constitución de 1992, y en los nuevos Códigos, integrando en forma paulatina la agenda de las instituciones públicas.

El clima de libertades permitió el resurgimiento de organizaciones sociales tradicionales –sindicales, campesinos, obreros– antes reprimidas por el régimen stronista, y la formación de movimientos nuevos –estudiantes secundarios, jóvenes urbanos, familias “sintechos”, de género, etc.– que, a través de manifestaciones y cabildeos, lucharon por asegurar derechos y oportunidades.

La formación de un Estado democrático coincidió con la globalización a nivel mundial, de intensos efectos sobre la economía y la sociedad paraguaya. Se impuso en forma definitiva la gran producción empresarial de carne, soja y otros cereales, en detrimento de la vieja economía campesina, y con el despoblamiento del campo se aceleró la urbanización. Este proceso generó la destrucción de extensos ecosistemas, empeorando la desigual distribución de las tierras, como falla estructural del sistema.

En el 2008, las fincas de menos de 50 hectáreas (consideradas aptas para la agricultura campesina o familiar) abarcaban el 91,4% del total, detentando apenas el 6,3% del territorio. En el otro extremo, las de medianos y grandes productores, de más de 50 ha (ciertos grandes propietarios poseen centenares de miles de hectáreas) constituyen el 8,6% del total de las fincas, detentando en propiedad el 90,2% de las tierras<sup>11</sup> (PNUD, 2010).

Si las mujeres lograron asegurar derechos civiles y una mayor participación en los órganos públicos –gabinete del Ejecutivo, poder Judicial–, los pueblos indígenas, el campesinado y la población urbana pobre sufren aún múltiples exclusiones de derechos. De cualquier modo, en estas casi tres décadas se expandieron los servicios básicos a nivel nacional.

Las políticas sociales fueron posibles gracias a reformas tributarias implementadas desde inicios de siglo. Leyes como la N° 2421/04 de Reordenamiento administrativo y readecuación fiscal, los recursos mayores por royalties y compensaciones de Itaipu logrados en el 2011, la del Impuesto a la Renta Personal (Ley N° 4673/12 y Decreto 9371/12) permitieron ampliar la base de contribuyentes y generar mayores recursos al fisco.

La inversión social, como porcentaje del PIB, pasó de un 6,3% en el 2003 a un 12,6% en el 2014, tasa aún baja al compararla a la de países vecinos como Brasil, Argentina y Uruguay, donde supera al 25% (Ramírez, 2015). Desde hace una década el Estado amplía la cobertura de programas sociales como Tekoporã y Abrazo, de pensiones no contributivas para adultos mayores, fondos para vivienda social, de asistencia financiera a agricultores y de capacitación para el empleo.

---

11 Sólo la mitad de las fincas campesinas cuenta con título definitivo de sus lotes.

Prácticamente todos los hogares cuentan ya con energía eléctrica (98,3%, sin mayores asimetrías geográficas o por quintiles de ingreso). Se aseguró en menor grado el suministro de agua potable, que tenía el 72,1% de los hogares urbanos en 2014, y un porcentaje menor de los rurales (65,1%). O de sistema de desagüe cloacal, que en el 2015 alcanza sólo al 4,2% de hogares del quintil 1, y apenas al 21,2% del quintil más rico.

En 2016, casi tres de cada cinco hogares rurales (57%) continuaban empleando leña o carbón en la cocción de alimentos. Hubo mejorías del nivel educativo, aunque el promedio de años de estudio de personas de 25 años o más muestra aún brechas entre la población urbana (10,14) y rural (6,48). En términos de cobertura de salud, el 86,6% de la población rural (el 60,5% de la urbana) carece de seguros médicos (STP-DGEEC, 2016).

Indicadores complejos de desigualdad, perfeccionados desde fines del siglo pasado, miden la magnitud de las brechas actuales. En el 2015, Paraguay tenía un coeficiente de Gini de 0,4714, más alto en zonas rurales (0,4613) que en las urbanas (0,4431). El decil más pobre contaba con un ingreso promedio mensual per cápita de Gs. 197.000, abarcando el 1,4% del total de los ingresos, mientras el más rico tenía uno de Gs. 5.095.000 mil guaraníes, participando con el 36,6 % del ingreso total (STP-DGEEC, 2016).

## De los desafíos futuros

En Paraguay, el universo de desigualdades empezó a ser percibido, registrado con instrumentos estadísticos y tratado como problema de Estado solo recientemente. En sus anteriores etapas históricas, el Estado había garantizado relativamente derechos y libertades, con indiferencia a los principios republicanos de fraternidad e igualdad; o buscó implementar paulatinamente ciertos derechos sociales, cercenando al mismo tiempo libertades y derechos ciudadanos.

Recién desde la última década del siglo pasado el Estado fomenta políticas sociales y reformas tributarias, en un contexto político democrático. Los logros son innegables, aunque su ritmo es lento e insuficiente respecto a la amplitud y gravedad de las inequidades que desgarran a la sociedad paraguaya. Aún se precisan diagnósticos y debates de políticas para enfrentar las nuevas brechas que están surgiendo en la globalización.

## Referencias bibliográficas

- André, Ch. (1926). Au Paraguay. (Separata de *La Presse Medicale* 18, París, 3.III.1926). París, Mas-son et Cie Eds.
- Archivos del Liberalismo. (1987). *El estado general de la Nación durante los gobiernos liberales*. Asunción, Tomo III.
- Benegas, A. y Dania, R. (2000). Sistemas tributarios: Un análisis en torno al caso argentino. *Re-vista Libertas* 33, ESEADE, Octubre. Recuperado de: [http://www.eseade.edu.ar/files/Liber-tas/11\\_7\\_Benegas%20Lynch-Dania.pdf](http://www.eseade.edu.ar/files/Liber-tas/11_7_Benegas%20Lynch-Dania.pdf)
- Caetano, G. y Ribeiro, A. (Coord.) (2015). *Tierras, Reglamento y Revolución. Reflexiones a doscien-tos años del reglamento artiguista de 1815*. Montevideo. Editorial Planeta.
- Cardozo, E. (1956). *23 de octubre. Una página de historia contemporánea del Paraguay*. Buenos Aires, Edit. Guairá.
- Cardozo, E. (1949). *Paraguay Independiente*. Barcelona-Madrid, Salvat Ed.
- Cooney, J. y Whigham, T. (1994). *El Paraguay bajo los López, algunos ensayos de historia social y política*. Asunción, CPES.
- Elliot, A. (1931). *Paraguay, its cultural heritage, social conditions and educational problems*. New York, Columbia University.
- Galarza, A. (2015). *La fiscalidad en el Rio de la Plata tardo-colonial. Un posible balance historiográ-fico a partir de las Cajas Reales*. Conicet-Universidad de Mar del Plata, Setiembre. Recuperado de: <http://www.bn.gov.ar/media/page/2-galarza-la-fiscalidad-en-el-rio-de-la-plata.pdf>
- González, T. (1931). *Infortunios del Paraguay*. Buenos Aires. Talleres gráficos argentinos L.J Rosso. 577 pp.
- Ortiz, J. (1968). *Aportes para una historia del campesino paraguayo*, Asunción, 120 pp.
- Paraguay. (1944). *Decreto-Ley N° 16.670 de Catastro y Revalúo, y N° 3197, de Impuesto Territorial que grava la propiedad raíz incorporada al régimen de catastro y evalúo*. Asunción.
- Paraguay. (1844). *Ley que establece la administración política de la República del Paraguay*. Asun-ción.
- Paraguay, Ministerio de Hacienda. (1972). *Compilación de Disposiciones vigentes de Impuesto a la Renta*. Asunción, Estentor III-IV.
- Paraguay, Ministerio de Gobierno y trabajo. (1940). *Decreto-Ley 2.930, Impuesto Progresivo a la Renta*. Asunción, Imp. Nacional.
- Paraguay, STP-DGEEC. (2016). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingresos, EPH 2015*, Asunción. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2015/Boletin%20de%20pobreza%202015.pdf>
- Paraguay, STP-DGEEC. (2016). *Principales resultados, EPH 2015*, Asunción. Recuperado de: [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph\\_22015/PRINCIPALES%20RESUL-TADOS%20EPH%202015.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_22015/PRINCIPALES%20RESUL-TADOS%20EPH%202015.pdf)
- Paraguay, STP-DGEEC. (1994). *Censo de Población y Vivienda 1992*. Asunción.
- Pastore, C. (1972). *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Montevideo. Editorial Antequera.

- PNUD. Paraguay. (2010). Sector rural paraguayo: una visión para un diálogo informado, *Cuaderno de Desarrollo Humano* N° 7, p. 123. Asunción. Recuperado de: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/sector-rural-paraguayo--una-vision-general-para-un-dialogo-infor.html>
- PNUD Paraguay. (2008). *Informe de Desarrollo Humano, Paraguay. Equidad para el desarrollo*, Asunción. Recuperado de: <http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2008--equidad-para-el-d.html>
- Ramírez, J. (2015). *Paraguay, Inversión en protección social, 2003-2014*, Asunción, CADEP. Recuperado de: <http://www.cadep.org.py/uploads/2015/10/Gasto-social-version-web-21oct.pdf>
- Rengger, J. y Longchamps, M. (1827). *The reign of Doctor Joseph Gaspard Roderick De Francia, in Paraguay, being an account of a six years' residence in that Republic, from July, 1818 to May, 1825*. London, E. Chance.
- Ríos, A. (1949). *La defensa del Chaco*, Buenos Aires, Ayacucho.
- Rivarola, P. (1986). *Juan Bautista: La economía colonial*. Asunción, Editora Litocolor.
- Rivarola, D. (Comp.) (1982). *Estado, campesinos y modernización agrícola*. Asunción, CPES.
- Rivarola, M. (2011). *Compilación de leyes y decretos del siglo XX sobre la Cuestión Agraria en Paraguay*. Asunción, Servilibro.
- Rivarola, M. (2011). *Obreros, utopías y revoluciones*. Asunción, Servilibro, 2° edición.
- Rivarola, M. (1994). *Vagos, pobres y soldados. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del siglo XIX*. Asunción, CPES,
- Schurz, William L. (1920). *Paraguay, A commercial Handbook*. Washington, Dep. Of Commerce, SAS.
- Susnik, B. (1982). *El rol de los indígenas en la formación y vivencia del Paraguay*. Tomo I. Asunción, IPEN.
- Susnik, B. (1979/80). *Los aborígenes del Paraguay. Tomo II. Etnohistoria de los Guaraníes, Época Colonial*. Asunción, Museo Etnográfico A. Barbero.
- Truquin, N. (1977). *Memoires et aventures d'un proletaire a travers la revolution*, Maspero. Paris, Actes et Mémoires du peuple.
- VV.AA. (2006). *Crónica Histórica Ilustrada del Paraguay*. Asunción. Quevedo, O. (Edit.) Aramí, (2da edición).
- Whigham, T. (1991). *La yerba mate del Paraguay (1780-1870)*. Asunción, CPES.
- Whigham, T. y Cooney, J. (1996). *El Paraguay bajo el Dr. Francia. Ensayos sobre la sociedad patrimonial (1814-1840)*. Asunción, CPES.



# Consideraciones sobre la Contribución Impositiva

Fernando Masi

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | FISCAL  
CALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTAR  
EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUT  
RIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL  
ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TER  
TORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNER  
BILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMIC  
EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNE  
DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALD  
TRABAJO | REMUNERADO | Y | NO | REM  
ADO | TRABAJO | DOMÉSTICO | Y | CUIDA

En el presente trabajo se analiza la situación de los impuestos en el país, situando dicho análisis en el contexto tributario regional y en los cambios realizados a través de las reformas de 1991 y 2004. Con este artículo se busca conocer las características y desafíos que enfrenta el sistema tributario paraguayo para convertirse en un motor para la equidad y el desarrollo social.

Los datos muestran que, si bien Paraguay reproduce algunos de los desafíos de los países latinoamericanos, los indicadores de equidad tributaria en el país son, en muchos casos, más severos. Entre los principales desafíos se encuentran la baja presión tributaria, las bajas tasas impositivas, el escaso aporte del sector agropecuario, bajo aporte del impuesto a la renta personal, el predominio de los impuestos indirectos.

**Palabras clave:** sistema tributario; equidad tributaria; presión tributaria.



## Introducción

A diferencia de los países industrializados, los sistemas tributarios en América Latina no se han convertido plenamente en un instrumento para el desarrollo económico y social. Los países de la región, con Estados más presentes o menos presentes, han conseguido a medias construir sistemas tributarios que tengan una incidencia real sobre la reducción de la desigualdad de ingresos y de recursos de las poblaciones.

De acuerdo a Marcel y Rivera (2009), en varios países latinoamericanos existe lo que se ha dado en llamar “*el círculo vicioso de las finanzas públicas*”. Por ello se entiende que los Estados no tienen los suficientes recursos para ofrecer cobertura de servicios básicos a los ciudadanos y en consecuencia estos últimos no tienen disponibilidad para el pago de impuestos (citado en Rodríguez y Díaz, 2013, p.18).

Estos autores identifican tres posibles causas que explican la existencia de este círculo vicioso, y que actúan en forma conjunta. En primer lugar, la consideración de los ciudadanos sobre el Estado como un ente que no hace buen uso de los recursos que recibe y que por lo tanto desalienta a estos mismos ciudadanos a cumplir con su obligación tributaria. Es decir, se enfrenta a un Estado ineficiente y/o con altos niveles de corrupción. En segundo lugar, una clase media que mayormente no utiliza los servicios que ofrece el Estado en términos de educación, vivienda, salud y otros. En este sentido las intenciones de tributar de esta clase media son menores al no percibir beneficios directos. En tercer lugar, la existencia de grupos corporativos dentro de la sociedad que capturan al Estado y que impiden reformas tributarias que afecten sus intereses y beneficien a los más necesitados de la población (Marcel y Rivera, 2009, citado en Rodríguez y Díaz, 2013, p.18).

Durante décadas, el desafío para los países latinoamericanos ha sido cómo salir de este círculo vicioso. Algunos lo han logrado con mayor desarrollo económico y con avances en el campo político-institucional. Otros continúan en la lucha por romper este círculo vicioso, y en otros, el atraso es tal que el inicio de las reformas tributarias se ha dado recién en la última década.

Gómez Sabaini y O`Farrel (2009) señalan algunos aspectos político-institucionales y otros de índole más cultural e ideológico, que pueden favorecer sistemas tributarios limitados o sistemas que promuevan el bienestar y la equidad. Uno de esos factores tiene relación con el consenso político necesario para cualquier reforma tributaria que se oriente a una mayor recaudación con fines de bienestar.

Es decir, que estos consensos pueden obtenerse o no dependiendo de los tipos de gobiernos, los sistemas electorales y la conformación del parlamento. Otro de los factores tiene que ver con lo que los autores definen como la “moral tributaria imperante” (aspectos culturales e ideológicos que priman en la sociedad). Se entiende por ello la visión predominante sobre el papel del Estado en una sociedad, una visión que generalmente es difícil de modificar y, por lo tanto, incide en el apoyo ciudadano a las reformas. El tercer factor es la relación Estado-sociedad que se ha establecido por mucho tiempo en diversos países. Esta relación puede constituir una ayuda o un obstáculo para implementar una política tributaria que tenga como meta el bienestar y la equidad social (Gómez Sabaini y O’Farrell, 2009, citado en Rodríguez y Díaz, 2013, p.19).

En los años sesenta y setenta del siglo pasado, el énfasis de los sistemas tributarios latinoamericanos era sobre la imposición directa, principalmente el impuesto a la renta personal, como una forma no solo de recaudar más para que el Estado pueda proveer de servicios básicos a la población, sino también como un medio para reducir la desigualdad de ingresos y promover la equidad. Esta filosofía se modificó luego de los graves problemas macroeconómicos que trajo consigo la crisis de la deuda externa en la región, en los años ochenta. Las recetas del Consenso de Washington no solo empujarían a reformas que se orienten a la simplificación de los sistemas y procedimientos impositivos, sino a la vez a la introducción del IVA –Impuesto al Valor Agregado– como principal fuente de recaudación para hacer frente a los crecientes déficits fiscales (Gómez Sabaini et al., 2017).

A inicios del presente siglo, se vuelve a retomar la idea del sistema tributario no reducido a un mecanismo recaudador, sino fundamentalmente como instrumento de una política de desarrollo y de promoción de la equidad. Este es el sentido que han adoptado las diversas reformas tributarias que se han sancionado en la región. Por un lado, volver a revalorizar la tributación como el principal elemento del desarrollo, sin tener que depender de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, de carácter muy volátil. Por el otro, ayudar a una mejor redistribución del ingreso y aumentar la cobertura de servicios básicos a la población como salud y educación. Finalmente, el aliento a la rendición de cuentas y de la participación ciudadana para exigir que los ingresos tributarios resulten en una mejora de la calidad del gasto público (Gómez Sabaini et al., 2017).

## 1. Indicadores impositivos en América Latina

De todas maneras, y a pesar de las últimas reformas tributarias en la región, los indicadores principales de recaudación y de equidad en América Latina siguen reflejando insuficiencias. Así, para el 2016, la presión tributaria (ingresos sobre PIB) alcanzaba solo al 15,8% para América Latina y el 17,6% para América del Sur (Borda y Caballero, 2017). Este indicador refleja las limitaciones en las recaudaciones de los países latinoamericanos. En el rango inferior de recaudaciones se encuentran países como Guatemala, Paraguay y Panamá con una presión tributaria promedio del 11%; mientras que en el rango superior países como Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia, con una presión tributaria promedio del 24% (Gómez Sabaini, et al., 2017, p.44)<sup>1</sup>.

La otra característica importante de las estructuras tributarias de países latinoamericanos tiene relación con la distribución de los impuestos en directos e indirectos. Teniendo en cuenta que una mayor participación de los impuestos directos en el total recaudado tiene una mayor incidencia para la reducción de la inequidad, la distribución de estos tipos de impuestos en la región muestra, sin embargo, un problema a la hora de atacar la inequidad tributaria. Para el año 2014, solamente el 31% de los impuestos recaudados en América Latina (como promedio) provenía de la imposición directa y, por lo tanto, el 69% provenía de la imposición indirecta (principalmente el IVA)<sup>2</sup> (Gómez Sabaini et al., 2017, p.47).

Las reformas tributarias implementadas en América Latina en los últimos años han estado concentradas en atacar el problema de la baja recaudación de los impuestos directos, especialmente el impuesto a la renta personal y el impuesto inmobiliario. Los altos grados de evasión tributaria y de elusión tributaria<sup>3</sup>, mas las crecientes deducibilidades impositivas, se han convertido en los principales obstáculos para el aumento de la participación de los tributos en el total de recaudaciones.

Sin embargo, pocos avances se han experimentado en ir reduciendo los problemas de baja recaudación de los impuestos directos. De acuerdo al último informe de la CEPAL sobre la situación fiscal en América Latina (2017), tres siguen siendo los principales aspectos que caracterizan a la situación de los impuestos directos.

1 En los cálculos de presión tributaria no se consideran a las contribuciones de seguridad social.

2 No se considera la recaudación de seguridad social.

3 Tributos que no se pagan porque están exonerados por ley.

En primer lugar, persiste la baja recaudación de la renta personal, a pesar de haber existido varios avances en la materia. En segundo lugar, sigue habiendo problemas en la cuantificación sistemática de la evasión impositiva, principalmente en lo relativo a tributos directos. Finalmente, el poder redistributivo del impuesto a la renta personal sigue siendo muy débil en la región.

## 2. Sistema Tributario en Paraguay

Este apartado se ha estructurado a partir de sucesivos trabajos elaborados por Dionisio Borda y Manuel Caballero, desde el año 2013 al 2018, sobre las particularidades del sistema impositivo paraguayo y su evolución en los últimos años.

Paraguay presenta uno de los casos de mayor retraso de la región, en términos de la estructura tributaria, de su funcionamiento y de la participación de contribuyentes. Una economía basada en la actividad agropecuaria tradicional, una escasa participación de la industria y un renglón de comercio y servicios muy informal, no era acompañada de una institucionalidad pública que haga posible la construcción de un sistema tributario orientado a recaudar para contribuir a una mayor equidad social, en las décadas del 60 a 80 del siglo pasado.

Es más, el régimen autoritario prevaleciente (1954-89) tenía como uno de sus principales pilares de apoyo a grupos económicos “exceptuados” del pago de impuestos internos y beneficiados de la promoción del contrabando como uno de los principales mecanismos de acumulación de riqueza. Se contaba así con un alto número de impuestos indirectos, altos niveles de evasión impositiva y una dependencia muy fuerte de los aranceles de importación que a su vez también sufrían de una evasión significativa por efectos del contrabando. De esta forma el Estado paraguayo se encontraba limitado para realizar su función de inversión pública social y de construcción de obras de infraestructura. Lo hacía a través de préstamos concesionales y donaciones internacionales y pagos de aranceles de servicios públicos, además de una limitada recaudación impositiva. De hecho, a principios de los años noventa el Paraguay ofrecía coeficientes muy bajos, en términos de indicadores de salud, educación, infraestructura vial y en servicios básicos como energía, agua potable y comunicaciones<sup>4</sup>.

4 Ver Informes del Banco Mundial (Memorándum Económicos anuales) e informes de las Naciones Unidas sobre Indicadores de Desarrollo Humano.

La primera reforma tributaria tuvo lugar en 1991. Con la misma se pretendía otorgar más eficiencia a la administración tributaria. Este objetivo se alcanza parcialmente con la creación del IVA, que reemplazaba una serie de normativas de impuestos indirectos, simplificando el procedimiento de declaraciones y pagos de impuestos. Al mismo tiempo, una reforma arancelaria al año siguiente se orientaba a reducir la informalidad del comercio exterior paraguayo, al disminuir drásticamente las tasas impositivas para las importaciones. Las recaudaciones aumentaron moderadamente, principalmente por la aplicación del IVA, y estas recaudaciones seguían dependiendo fuertemente de los aranceles a las importaciones. Los niveles de evasión continuaban siendo altos y la presión tributaria se ubicaba por debajo del 10% en el período 1991-2003.

La reforma tributaria del 2004, y actual ley tributaria vigente, apuntaba a la formalización de la economía paraguaya, al mismo tiempo de aumentar las recaudaciones para hacer frente a los pasivos y a la deuda externa, como también al financiamiento de los gastos públicos y a la reducción del déficit fiscal. Para este propósito se reducía la tasa de impuesto a la renta a las empresas de un 30 a 10%, se mantenía el IVA al 10%, pero disminuyendo un número importante de exoneraciones a este impuesto. Al mismo tiempo, dos nuevos impuestos eran introducidos: el IRP o impuesto a la renta personal (10%)<sup>5</sup> y el impuesto a la renta a las actividades agropecuarias (IMAGRO), que luego fuera modificado en el 2013 por el IRAGRO (10%)<sup>6</sup>.

Después de 13 años de esta reforma, las recaudaciones han aumentado significativamente así como también el número de contribuyentes. Se ha iniciado un proceso de formalización más sostenido en materia impositiva. Sin embargo, el aumento de las recaudaciones no ha tenido el mismo dinamismo que el crecimiento económico, principalmente en el periodo 2003-2013. Es por eso que luego de tener una presión tributaria del 10% en el 2003, la misma aumenta solo hasta el 12,5% y después se estanca (Borda y Caballero, 2016). Un aumento de las recaudaciones ha sido clave para el aumento de la inversión social del Estado (salud, educación, agua potable, etc.) que ha alcanzado al 12% del PIB en el 2015, tasa que se mantiene por encima de la media latinoamericana, aunque todavía por debajo de los países del Mercosur (Serafini, 2017, p.11)<sup>7</sup>.

---

5 Recién puesto en vigencia en el año 2012.

6 Hasta el 2004, el impuesto a la renta corporativa solamente se aplicaba a las actividades empresariales de la industria, el comercio y los servicios.

7 De acuerdo al estudio de la misma autora, la inversión social per cápita en el Paraguay, sin embargo, se mantiene muy por debajo del promedio latinoamericano.

En términos de infraestructura y conectividad, también ha aumentado considerablemente el gasto del Estado, especialmente a partir del 2008, aunque la tasa de cobertura de este tipo de servicios se mantiene por debajo del promedio latinoamericano (Ramírez, 2018). Buena parte del incremento de inversión pública en obras de infraestructura ha tenido que ver con un rápido proceso de endeudamiento público, a partir del 2013<sup>8</sup>, en un momento en que las recaudaciones comenzaban a tener un ritmo menor de crecimiento y la presión tributaria a estancarse e incluso a disminuir. Para el 2012, la presión tributaria era 12,7% del PIB, disminuyendo a 11,8% para el 2013, 12,7% para el 2014 y 12,5% para el 2015 (Borda y Caballero 2017, p.9).

Una baja y estancada presión tributaria, que también refleja un crecimiento de las recaudaciones impositivas menos que proporcional al incremento del PIB en los últimos años<sup>9</sup>, está señalando los límites para las inversiones públicas en el Paraguay. Teniendo como fuente de financiamiento tanto el endeudamiento público como el uso de los recursos genuinos del Tesoro.

Si bien el Paraguay presenta los mismos problemas de la región latinoamericana en relación a recaudaciones y equidad (baja presión tributaria, predominio de los impuestos indirectos, alta evasión impositiva y poca capacidad redistributiva del impuesto a la renta personal), los indicadores de estos problemas se agravan aún más en el caso paraguayo, lo que en consecuencia lleva a considerar que el sistema tributario de nuestro país es todavía un instrumento de poco peso para el desarrollo.

Comenzando con el nivel de las tasas impositivas, una comparación con el promedio latinoamericano revela que el Paraguay posee las tasas impositivas más bajas, tanto en términos de impuestos directos como indirectos. Tomando como ejemplo el IVA, la tasa promedio para América Latina es del 15% y el nivel más elevado de IVA, del 22%. En el Paraguay la tasa del IVA es del 10%, la más baja de la región, con excepción de Panamá (7%) (Borda y Caballero 2018, p.11). En el caso de los impuestos a la renta de las empresas (IRACIS e IRAGRO), la tasa pagada en Paraguay es irrisoria (10%) frente a una tasa promedio del 28% en América Latina. El Paraguay ocupa el último lugar en la región con la tasa impositiva más baja (Borda y Caballero, 2018, p.12).

8 De un 11% a un 24% del PIB en cuatro años.

9 A excepción del año 2017 cuando la presión tributaria crece al 13%.

Ya en términos comparativos con un grupo de países sudamericanos, la presión tributaria en el Paraguay es una de las menores, tanto como recaudaciones del Gobierno Central en relación al PIB, como también sumando las recaudaciones del Gobierno Central con la seguridad social. En el primer caso, el promedio de presión tributaria del Paraguay ha sido de 12,3% en los últimos años en relación al 17% del grupo de países sudamericanos. En el segundo caso, el promedio de presión tributaria paraguaya ha sido del 17% frente a un promedio de los demás países, del 22% (Borda y Caballero, 2018, p.10).

Una de las formas de medir el grado de equidad en un sistema tributario, es observando la participación de los impuestos directos e indirectos en el total recaudado anualmente. Se considera que los impuestos indirectos son aquellos denominados “regresivos” por cuanto que se aplica por igual a todos los ciudadanos sin considerar sus niveles de ingresos y/o su capacidad contributiva. Por lo tanto, estos impuestos pueden estar afectando más a los sectores de menores recursos de la población, sectores que pueden estar pagando más de este tipo de impuestos, proporcionales a sus ingresos, que los deciles poblacionales de mayores recursos. Por el contrario, en el caso de los impuestos directos, estos son considerados impuestos progresivos, porque deben estar estructurados de forma tal que las personas de mayores ingresos deben ser aquellas de mayor capacidad contributiva. Es decir que el “que gana más, paga más”.

En el caso paraguayo, y observando el desempeño de estos impuestos en el total de recaudaciones, en los últimos 10 años, resulta que, en promedio los impuestos indirectos constituyen el 80% de las recaudaciones anuales, y solamente el 20% corresponde a los impuestos directos (Borda y Caballero, 2017, p.10). A modo de comparación, el promedio de participación de los impuestos directos en América Latina es actualmente del 40% (Borda y Caballero 2018, p.8). Es decir que se produce una inequidad muy significativa en la misma actividad contributiva de los habitantes del país, cuando una menor carga tributaria se dirige a las personas físicas y jurídicas con mayor capacidad contributiva.

Otra muestra de la inequidad tributaria se observa en el comportamiento de las recaudaciones dentro del grupo de impuestos directos. Este comportamiento muestra una serie de asimetrías entre las recaudaciones y el crecimiento económico, por un lado, y, por el otro, en cuanto a la capacidad contributiva de los niveles de ingresos de los contribuyentes y lo efectivamente recaudado.

Entre los años 2003 y 2013, el boom internacional de los *commodities* ha sido la base de la recuperación económica del Paraguay y el motor de un crecimiento

económico sostenido<sup>10</sup>. En nuestro país, los *commodities* están representados por la soja y otros granos, la ganadería y los procesamientos agroindustriales de estos rubros. Este sector agrícola representa el 25% del PIB<sup>11</sup>. Sin embargo, el peso de este sector en la economía paraguaya no ha encontrado su contrapartida en la contribución impositiva del mismo. A pesar que la reforma tributaria del 2004 creaba el impuesto para la agricultura empresarial, IMAGRO, se encontraban mecanismos interpretativos de la propia ley que resultaron en una contribución nula del mismo impuesto.

Es recién con la creación del IRAGRO (2013), que se logra simplificar medianamente el mecanismo impositivo a la agricultura, iniciándose una contribución del sector agrícola que en la actualidad sigue siendo poco relevante. Así, para fines del 2016, el IRAGRO constituía solo el 5,9% del total recaudado de impuestos directos y el 0,2% del PIB<sup>12</sup> (Borda y Caballero, 2017, p.17).

En cuanto a la relación entre la capacidad contributiva de las personas físicas y lo efectivamente pagado por las mismas, se genera otro tipo de asimetría, esta vez entre los propios contribuyentes al Impuesto a la Renta Personal (IRP). Implementado a partir del 2012, la contribución de este impuesto al total recaudado por impuestos directos ha sido solo de 3,2% para el 2016, y por lo tanto con un peso sobre el PIB aún menor que el IRAGRO (Borda y Caballero, 2018, p.17). Una de las razones principales de esta insignificante participación del IRP en las recaudaciones se explica por los altos niveles de deducibilidad de gastos que permite esta ley. Como los contribuyentes de mayores ingresos son aquellos que mayor cantidad de gastos deducibles pueden realizar, terminan contribuyendo con proporciones ínfimas de sus ingresos, al contrario de aquellos contribuyentes de ingresos medios que terminan pagando montos superiores, en relación a sus ingresos.

La distribución de las tierras en el Paraguay es una de las más inequitativas del mundo. El índice de Gini para medir la desigualdad en la tenencia de este recurso es de 0.98 y el 5% de los propietarios es dueño de más del 80% de las tierras en el país (MAG-Censo Agropecuario Nacional, 2009). El impuesto inmobiliario en el Paraguay se fundamenta en un valor fiscal muy lejano al valor del mercado y en una tasa de apenas el 1% sobre ese valor fiscal, que resulta igualmente en apenas

---

10 El crecimiento promedio anual del PIB se ubicaba en un 5%.

11 Cifra oficial del Banco Central del Paraguay (BCP).

12 La participación mayoritaria en los impuestos directos es del IRACIS, impuesto a las actividades industriales, comerciales y de servicios (90,3% para el 2016).



1% de las recaudaciones totales anuales<sup>13</sup>. Además la evasión de este impuesto es una de las más altas del país, al carecer los municipios –recolectores de este impuesto– de una capacidad de una gestión e institucionalización adecuadas.

Otras de las características del sistema tributario paraguayo, no precisamente favorable al incremento de las recaudaciones y a la construcción de la equidad, tiene relación con las exoneraciones fiscales o gastos tributarios. Es decir, que además de tasas impositivas bajas, el sistema tributario paraguayo ofrece aún más “ventajas” con exoneraciones, tasas reducidas y regímenes especiales. El costo de los denominados gastos tributarios del Estado paraguayo se ha estimado en el 1,7% del PIB para el año 2016 (Borda y Caballero, 2018, p.18), equivalente a alrededor de US\$ 400 millones que deja de percibir el propio Estado en impuestos.

Una buena parte de estas exoneraciones consiste en regímenes especiales para favorecer la inversión en sectores productivos, principalmente del sector industrial. La creación de estos regímenes especiales se ha multiplicado desde fines de los años 90 del siglo pasado y hoy se consolidan en una reciente legislación de aliento a las inversiones que protege a las mismas de cualquier reforma tributaria que incluya modificaciones (subas) de las tasas impositivas<sup>14</sup> (Borda y Caballero, 2016, p.16-17). Sin embargo, no se ha comprobado fehacientemente que los sacrificios fiscales que implican la mantención de estos regímenes especiales hayan encontrado su compensación en mayores recaudaciones tributarias resultantes de un número creciente de inversiones nacionales y extranjeras<sup>15</sup>.

Finalmente el tema de las evasiones y de las elusiones. Las evasiones forman parte de ese sector informal de la economía paraguaya que todavía no acepta ni cree en la necesidad de las contribuciones impositivas. También forman parte de ese sector formal que aun siendo las tasas impositivas muy bajas, continúa utilizando mecanismos para evitar la totalidad de los pagos de impuestos. De acuerdo a un estudio realizado por el CIAT, la evasión tributaria del IVA alcanzaba al 31% del total recaudado por ese impuesto, frente a una media del 25% en América Latina. No se tienen cálculos para medir la evasión de los impuestos directos, aunque se estima que los mismos son altos siguiendo la tendencia del promedio de la región (Borda y Caballero, 2018, p.20).

---

13 Datos de la SET-SITUFIN-Ministerio de Hacienda.

14 Ley 5.542/2015, “*De garantías a las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social*”. La misma ofrece invariabilidad de la tasa de impuesto a la renta de las empresas hasta 20 años, dependiendo de los montos de inversión.

15 No existen estudios que muestren tanto el grado de ejecución de estas inversiones (los incentivos son ex ante), como el efecto multiplicador de las mismas en términos de empleo y recaudaciones.

En cuanto a la elusión o evasión legal, ya se ha mencionado el caso de los gastos tributarios o exoneraciones, y también los altos niveles de deducibilidad de gastos del IRP. A todos ellos se suma el denominado fenómeno de los “precios de transferencia” o precios intra firmas<sup>16</sup>. Los precios para estas transacciones no necesariamente coinciden con los precios internacionales (por ejemplo, en el caso de los *commodities*), sino que se fijan generalmente por debajo de estos últimos. Con estas operaciones, estas empresas (generalmente multinacionales), dejan de pagar montos significativos de impuestos a la renta corporativa. En el caso de Paraguay y aun cuando se cuente con alguna legislación relativa al problema, todavía no se puede medir el impacto resultante en el rendimiento tributario del sector agroexportador y agroindustrial (Borda y Caballero, 2017). El control sobre este tipo de evasión sigue siendo escaso.

## Comentarios finales

En definitiva, el sistema tributario paraguayo se caracteriza por contar con las tasas impositivas más bajas de la región, una presión tributaria también baja, un predominio significativo de los impuestos indirectos sobre los directos, poca capacidad de recaudación de impuestos del sector de la agricultura empresarial y del impuesto a la renta personal y altas tasas de evasión y elusión fiscal<sup>17</sup>.

Esta es una fórmula que no funciona para que las recaudaciones fiscales se conviertan en un elemento importante para la inversión social, que tiene como fin la reducción de la pobreza y la cobertura de aquellos servicios sociales básicos que necesita una población, para un mejor aprovechamiento de las oportunidades del mercado.

Tampoco es una fórmula que funciona para hacer frente a las demandas del sector privado que en sus operaciones de mercado precisa de infraestructura física adecuada, servicio de energía eléctrica estable y creciente, al mismo tiempo de una conectividad eficiente.

La falta de recursos tributarios para estas dos tareas mencionadas que le corresponden al Estado, no puede ser reemplazada por un endeudamiento público

16 Transacciones comerciales que se realizan entre dos o más filiales de la misma empresa o entre empresas vinculantes y/o intermediarias.

17 Borda y Caballero, 2013 - 2018.

ilimitado, ni tampoco complementada suficientemente por los recursos que se obtienen de la venta de energía eléctrica a los países vecinos. Por un lado, el endeudamiento creciente de los últimos años orientado a acelerar obras de infraestructura física y energética tiene sus límites en la capacidad de pago del Estado paraguayo, medido precisamente por su nivel de presión tributaria. Por el otro, los recursos de las hidroeléctricas binacionales (royalties) agregan ingresos en un monto muy menor a los tributarios<sup>18</sup>.

Por lo tanto, en un país con alto grado de desigualdad de ingresos, este sistema tributario es poco lo que puede contribuir para una mejor redistribución de estos ingresos. El sistema se caracteriza tanto por ser inequitativo en las recaudaciones, como también en los mecanismos de distribución de la carga tributaria entre los diferentes estratos de ingresos de la población.

Además, dentro del Estado paraguayo persisten las falencias en la asignación y gestión eficiente de los gastos, así como todavía altos niveles de corrupción y de clientelismo en el uso de los recursos del mismo.

Ello nos aproximaría a una situación similar a lo que Marcel y Rivera (2009) han dado en llamar el “*círculo vicioso de las finanzas públicas*”, cuando al faltar confianza en la gestión del Estado y tampoco utilizar los servicios del Estado por parte de los estratos de mayores ingresos, no se construya un convencimiento firme para la contribución impositiva. Además de ello, y siguiendo a estos mismos autores, buena parte de las irregularidades o falta de transparencia en los gastos públicos, se deben a capturas de las rentas del Estado por parte de grupos corporativos.

Estos grupos corporativos son precisamente aquellos que más necesitan de las inversiones públicas que facilitan la expansión de los negocios y el mercado. Sin embargo, y paradójicamente, son los que más se oponen a cualquier reforma del sistema tributario que signifique un aumento sustancial de las recaudaciones, necesarias para cumplir esta misión del Estado, como también la otra misión, la de elevar el nivel de vida de la población.

No hay duda que para que el Estado paraguayo se encuentre más presente en el país y apoye al desarrollo económico y social, se hace imprescindible una nueva reforma tributaria. La misma deberá apuntar a que los estratos de más altos ingresos de la población paraguaya hagan su contribución impositiva de acuerdo a su renta y a su capacidad de pago, reduciendo al máximo las exoneraciones tributarias y la evasión.

---

18 2 al 3% del PIB.

## Referencias bibliográficas

- Borda, D. y Caballero M. (2018). *Una Reforma Tributaria Para Mejorar la Equidad y la Recaudación*, CADEP -UE-Paraguay Debate. (En edición).
- Borda, D. y Caballero, M. (2017). *Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay*. CADEP – UE – Paraguay Debate. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/02/Institucionalidad-Tributaria-26ene.pdf>
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). *Eficiencia y Equidad Tributaria. Una tarea en Construcción*. CADEP-UE-Paraguay Debate. Recuperado de: <http://www.geam.org.py/v3/uploads/2016/08/Equidad-tributaria-WEB2.pdf>
- Borda, D. y Caballero M. (2013). Paraguay: Hacia un Nuevo Acuerdo. En Rodríguez
- Cabello, J. y Díaz Francisco J. (eds.) *Caminos para la Reforma. Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal*. CIEPLAN. Santiago de Chile. Recuperado de: [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/337/Camino\\_para\\_la\\_Reforma\\_Estrategia\\_Politica\\_de\\_un\\_Acuerdo\\_Fiscal.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/337/Camino_para_la_Reforma_Estrategia_Politica_de_un_Acuerdo_Fiscal.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2017). *Panorama Fiscal para América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. C. Jiménez J.C. y Martner, R. (eds.) (2017). *Consensos y Conflictos en la Política Tributaria de América Latina*. CEPAL- Cooperación Española. Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J.C. y J. O' Farrell (2009). La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina. *21 Seminario Regional de Política Fiscal*. CEPAL, pp. 1-43. Santiago de Chile.
- Marcel M. y Rivera, E. (2009). Economía Política de las Finanzas Públicas y Políticas Sociales en América Latina. En F.H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A Medio Camino*. Santiago de Chile. Uqbar Editores.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay. (2009). *Censo Agropecuario Nacional 2008*. San Lorenzo.
- Rodríguez Cabello, J. y Díaz Francisco J. 2013. Macro y microeconomía de los acuerdos fiscales. En: Rodríguez, C.J. y Díaz, F.J. (eds.) *Caminos para la Reforma. Estrategia Política de un Acuerdo Fiscal*, pp. 18. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Ramírez, Julio (2018). *Inversiones y Financiamiento de Obras Viales en Paraguay, 2003-2016*. OFIP-CADEP. Recuperado de: <https://mega.nz/#!EXQEiCjL!RPA8vaAFEZXf5hW1JtAp3e-QI5dIriVJWfPSITkNWTE>
- Serafini, V. (2017). *Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de las políticas*. CADEP-UE-Paraguay Debate. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2017/10/Proteccion-social-NO-contributiva-WEB.pdf>

# Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial. Problemas y desafíos de los recursos departamentales

Lila Molinier  
Verónica Serafini Geoghegan

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | F  
CALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTAR  
EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUT  
RIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL  
ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TER  
TORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNER  
BILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMIC  
EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNE  
DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALD  
TRABAJO | REMUNERADO | Y | NO | REM  
ADO | TRABAJO | DOMÉSTICO | Y | CUIDA

El presente estudio aborda las desigualdades territoriales existentes entre los departamentos del país, utilizando principalmente datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 y del Ministerio de Hacienda. La mirada desde los territorios departamentales, sobre la pobreza y desigualdad, hace posible identificar mejor estas situaciones con los medios y la información actualmente disponibles, como los indicadores del nivel y la distribución del ingreso por grupos estratificados de la población.

Los resultados arrojan importantes asimetrías en las condiciones de vida de la población en los departamentos. Las vulnerabilidades se acentúan en aquellos lugares con mayores índices de desigualdad y población en situación de pobreza, en tanto que a las desigualdades ya conocidas relacionadas con la distribución del ingreso y de la tierra, el área de residencia –urbana o rural– y el sexo en cualquier ámbito de análisis –salud, educación, protección social, trabajo– se agregan las territoriales. Es imprescindible contar con una mirada territorial para lograr una mayor efectividad en los programas sociales.

**Palabras clave:** desigualdades departamentales; índice de desigualdad; mirada territorial.

## Introducción

Paraguay está ubicado entre los países más desiguales del mundo, en relación con la distribución del ingreso y de la tierra. Estas desigualdades son persistentes, como lo es la situación de pobreza en la que se encuentran importantes sectores de la población, a pesar de la tendencia a su reducción en los últimos 10 años, en el contexto de los programas de lucha contra la pobreza y el aumento de la cobertura de los programas de protección social<sup>1</sup>. Las desigualdades, además de persistentes, son estructurales porque la pobreza y la exclusión social afectan más a los niños y adolescentes, pueblos indígenas y mujeres.

La mirada desde los territorios departamentales, sobre la pobreza y desigualdad, hace posible identificar mejor estas situaciones con los medios y la información actualmente disponibles, como los indicadores del nivel y la distribución del ingreso por grupos estratificados de la población.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2016 incluyó en su relevamiento una muestra representativa para todos los departamentos, constituyéndose en una de las principales fuentes para el análisis de la situación socioeconómica territorial y, con ello, en un instrumento fundamental para el diseño y la evaluación de las políticas públicas.

Las desigualdades territoriales no se corregirán sin una acción del Estado para cerrar las brechas existentes, con políticas con enfoque territorial y con recursos acordes con los desafíos, lo cual implica mejorar los mecanismos de asignación con objetivos explícitos en la reducción de las mismas. Sin embargo, se debe evitar “premiar” la pobreza, como ocurrió en muchos procesos de descentralización en América Latina, donde los gobiernos locales no tenían incentivos para mejorar los indicadores porque así recibían más transferencias financieras del Gobierno Central.

El estudio se divide en cuatro partes. En la primera, se presentan datos sobre las desigualdades económicas en los departamentos, teniendo en cuenta indicadores como el índice de Gini, el porcentaje de la población en situación de pobreza, el ingreso promedio por persona (general, del 10% más pobre y del 10% más rico)

---

1 Son los casos de las transferencias monetarias condicionadas, la pensión a las personas adultas mayores, y de ampliación de la gratuidad de la educación obligatoria desde la educación inicial a la media, acompañada del suministro universal de la canasta de útiles escolares y del selectivo de la alimentación escolar.

e indicadores laborales como desempleo, subempleo y porcentaje de mujeres económicamente inactivas. En la segunda, se abordan las desigualdades sociales y se consideran indicadores educativos (acceso y años de estudio), de acceso a la salud (personas que consultan, personas que reciben medicamentos), al agua segura (según tipo de suministro) y de acceso a la protección social (alimentación escolar, seguro médico, jubilación y pensión alimentaria). Seguidamente, se consideran las fuentes de financiamiento de los departamentos, teniendo en cuenta la asignación y ejecución presupuestaria, así como del Fonacide. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre el rol de los gobiernos locales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

## 1. Las Desigualdades Económicas

### 1.1 Pobreza de ingreso e índice de Gini

El porcentaje de la población en situación de pobreza y el índice de Gini son dos indicadores básicos sobre la situación de los ingresos de la población, que en este trabajo se analizan en función de los departamentos del país.

La primera situación llamativa mostrada por los datos en 2016, es que existen departamentos cuyos niveles de pobreza actual se ubican en promedios cercanos a los nacionales de hace 15 años atrás. La pobreza en los departamentos de Caazapá, Concepción, San Pedro y Caaguazú supera el porcentaje promedio que tenía el Paraguay en ese tiempo. Por su parte, el índice de Gini de los departamentos chaqueños de Boquerón y Presidente Hayes registra niveles elevados de concentración del ingreso no observados en la estadística disponible desde 1997/98 (Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1**  
**Pobreza e índice de Gini por departamento. Año 2016**

Departamentos	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Índice de Gini
Total	28,9	5,7	23,1	0,4820
Caazapá	55,8	15,7	40,1	0,5174
Concepción	50,0	9,4	40,6	0,4715



Departamentos	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Índice de Gini
San Pedro	48,1	15,4	32,6	0,4976
Caaguazú	47,4	11,9	35,5	0,5261
Paraguarí	39,1	9,2	29,9	0,4683
Guairá	38,7	10,6	28,0	0,4239
Misiones	37,8	8,7	29,0	0,5081
Canindeyú	36,2	9,1	27,0	0,5639
Ñeembucú	36,0	5,4	30,6	0,4438
Alto Paraguay	35,9	11,5	24,4	0,5282
Itapúa	31,8	6,2	25,7	0,4675
Alto Paraná	27,0	4,0	23,0	0,4562
Cordillera	26,2	5,7	20,4	0,4148
Boquerón	23,9	7,3	16,6	0,6307
Amambay	22,6	3,2	19,4	0,4678
Pte. Hayes	17,7	3,0	14,8	0,5918
Central	16,5	1,4	15,1	0,3853
Asunción	13,3	1,2	12,1	0,5296

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento

El segundo aspecto que debiera ser estudiado en profundidad es la relación existente entre pobreza y desigualdad. En 2016, de los 11 departamentos con mayor incidencia de pobreza, por encima del promedio nacional de 28,9% sobre la población total, seis tienen niveles elevados de desigualdad, por encima del promedio nacional del índice de Gini de 0,4820.

Solo cuatro departamentos (Central, Amambay, Cordillera y Alto Paraná) presentan bajos niveles de pobreza y desigualdad en el último año. Considerando el número de personas en situación de pobreza por departamento, ocho departamentos concentran el 75% del total de personas pobres, cuyos ingresos mensuales no llegan a cubrir la canasta básica de alimentos y servicios: Central (332.784 per-

sonas); Alto Paraná (211.544 personas); Caaguazú (255.804 personas); San Pedro (198.724 personas); Itapúa (185.613 personas); Concepción (119.947 personas); Caazapá (101.484 personas) y Paraguairí (98.902 personas).

Por el lado de la desigualdad, en el caso del departamento Central, el 10% más rico percibió ingresos 22 veces más altos que el 10% más pobre, a pesar de ser uno de los departamentos de menor desigualdad con respecto a los demás. Mientras, en el caso de Alto Paraná, la diferencia entre ambos extremos aumenta a 38 veces, lo cual es consistente con el nivel más alto del índice de Gini en este departamento, frente al de Central en 2016 (Cuadro N° 1).

El análisis de los niveles de pobreza y concentración del ingreso de todos los departamentos muestra, por un lado, que existen departamentos con una relación directa entre mayor nivel de pobreza y de desigualdad de ingreso, y en el otro extremo, departamentos con un bajo nivel de pobreza y de desigualdad. Igualmente, existen departamentos con un alto nivel de pobreza y un bajo nivel de desigualdad, así como también, departamentos con un bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad. La tabla N°1 describe dichas relaciones entre pobreza y desigualdad económica, y muestra los departamentos afectados en cada caso.

**Tabla N° 1**  
**Niveles de pobreza y desigualdad, 2016**

Niveles de pobreza y desigualdad	Departamentos
Alto nivel en ambos indicadores	Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Misiones, Canindeyú, Alto Paraguay
Bajo nivel en ambos indicadores	Central, Amambay, Cordillera, Alto Paraná
Alto nivel de pobreza y baja desigualdad	Concepción, Paraguairí, Guairá, Ñeembucú, Itapúa
Bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad	Presidente Hayes, Boquerón

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016

En 2016, once departamentos presentan niveles de incidencia de pobreza extrema superiores al promedio nacional, de 5,7%. A excepción de Ñeembucú, la incidencia más alta de pobreza extrema está contenida en todos los departamentos con mayor incidencia de pobreza total, referidos en el punto anterior, con mayor y

menor desigualdad, sobre todo en Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Guairá y Concepción, con niveles de entre el 9% y el 16% del total. Solo en Caazapá bajó considerablemente, aunque manteniéndose por encima del promedio, en 16% (Cuadro N° 1).

Al igual que la pobreza total, la pobreza extrema sigue teniendo mayor incidencia en las zonas rurales y en ellas, la intensidad y severidad de la pobreza son más altas, por lo que en los departamentos con índices de ruralidad más elevados, deben ser atendidas las poblaciones en situación de pobreza extrema y no extrema, la desigualdad en ambos grupos y las intergrupales. A nivel nacional, el promedio de pobreza extrema es del 12,2% en áreas rurales frente al 1,6% en zonas urbanas.

Considerando que en la mayoría de los departamentos con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, las zonas y la población rural son importantes, el problema a plantear desde la política pública, en primer lugar, es cómo resolver la seguridad alimentaria para las familias rurales, en un contexto en el que el ingreso se encuentra por debajo del costo de la canasta alimentaria. En segundo lugar, es cómo asegurar el acceso a los servicios básicos ante la falta de ingresos monetarios en las familias en situación de pobreza. El valor mensual de la canasta alimentaria de la línea de pobreza en las zonas rurales es de 214.690 guaraníes por persona (pobreza extrema), y el de la canasta básica es de 446.798 guaraníes (pobreza total).

## 1.2 Las condiciones laborales

La mayor parte de los ingresos de las familias paraguayas proviene de las actividades económicas, por lo que los ingresos laborales ocupan una alta proporción en el total. A nivel nacional, el promedio de los ingresos laborales (todos los trabajos) en 2016 es del 83,4% sobre el total de ingresos, promedio que disminuye en los grupos de población más pobres y aumenta en los de nivel medio y en los más ricos, con variaciones que van de un mínimo del 73,3% a un máximo de 89,8%. En el 20% más rico, los ingresos laborales bajan su participación porcentual por la incidencia de otros ingresos como alquileres, rentas, intereses, dividendos, etc.

La desigualdad en los niveles del total de ingresos laborales por condición social indica una situación alarmante, considerando la relación entre los grupos e incluso, al interior del 10% más rico.

Según la EPH 2016, el promedio mensual de todos los ingresos laborales por persona a nivel país fue de 103.199 guaraníes en el grupo del 10% más pobre; de 3.730.692 guaraníes en el grupo de 10% más rico, y de 10.426.801 en el grupo del 1% más rico. Es decir, el promedio de ingresos laborales del último decil más rico

es 36 veces más alto que el del primer decil o grupo de 10% más pobre y el ingreso del 1% más rico es 100 veces mayor al del 10% pobre (Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2**  
**Distribución del ingreso laboral mensual total por persona y departamento según grupos del 10% más pobre y 10% más rico, y unidades de diferencia entre ambos. En guaraníes y porcentajes (%) sobre el promedio**

Total país, Asunción y departamentos	Ingreso mensual promedio por persona	Promedio 10% más pobre	Promedio 10% más rico	Diferencia entre 10% más rico y 10% más pobre
Total país	988.395	103.199	3.730.692	36
Asunción	1.798.864	150.620	4.256.334	28
Concepción	616.346	97.934	3.651.311	37
San Pedro	608.937	107.460	4.069.273	38
Cordillera	778.128	82.383	3.567.162	43
Guairá	619.199	95.176	2.874.825	30
Caaguazú	662.360	98.708	3.160.967	32
Caazapá	553.997	98.511	3.370.534	34
Itapúa	838.376	95.611	3.715.384	39
Misiones	858.553	108.500	4.132.321	38
Paraguarí	642.180	99.468	3.416.348	34
Alto Paraná	1.027.904	101.620	3.885.993	38
Central	1.137.159	141.591	3.062.870	22
Ñeembucú	832.389	92.667	3.326.698	36
Amambay	1.105.150	108.042	5.314.683	49
Canindeyú	1.072.593	92.184	5.007.829	54
Pdte. Hayes	1.493.819	96.483	8.435.789	87
Boquerón */	2.222.314	169.354	11.554.749	68
Alto Paraguay */	1.046.890	128.487	4.699.261	37

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Base de datos. Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso por departamento.

La distribución del ingreso, altamente desigual, está muy relacionada con la estructura económica donde, por un lado, se encuentra la producción empresarial de soja, maíz, trigo y carne, y por el otro, la pequeña producción familiar de caña de azúcar, mandioca o poroto, que difiere radicalmente en cuanto a la extensión de la superficie sembrada y utilizada; las maquinarias e insumos; el crédito, la fuerza de trabajo, y el mercado (la empresarial provee al mercado externo, y la familiar, al mercado interno).

Este modelo además genera poca absorción de mano de obra, con alto grado de informalidad y baja protección social. La debilidad de la estructura del empleo no está solo en el desempleo abierto, pues generalmente es bajo, sino con un considerable subempleo que se mantiene en torno al 20% de la población económicamente activa.

La precariedad del empleo expresado en este subempleo, generalmente está asociada con la baja productividad y la informalidad y, particularmente, con la desprotección social en cuanto a los niveles salariales y a las prestaciones de seguro médico, bonificación familiar, jubilaciones, pensiones, por lo que impacta en las condiciones de vida de importantes grupos de población, además de la insuficiencia del ingreso percibido.

En el 2016, las y los trabajadores independientes representan el 44,5% de la población ocupada; y dentro de ella, los cuentapropistas abarcan casi el 31,1% de los ocupados; los trabajadores familiares no remunerados, el 8,4%, y el pequeño sector de empleadores o patrones, el 5%. A excepción de este último sector, las anteriores categorías de ocupación se caracterizan por la desprotección social, que conlleva ingresos inseguros y la ausencia de prestaciones sociales. El resto, el 55,4%, son trabajadores dependientes y asalariados, agrupados como empleados y obreros privados (38,7%), del sector público (9,9%) y empleados domésticos (6,8%).

La discriminación laboral hacia las mujeres hace que ellas estén particularmente afectadas por esta estructura. La diferenciación entre las zonas urbanas y rurales también es importante, por la incidencia de las actividades agropecuarias, vinculadas pocas veces con un trabajo asalariado y con cobertura de seguridad social.

Además, en el caso de las mujeres está invisibilizada la jornada de trabajo en el hogar, por lo que forman parte importante de la población económicamente inactiva (PEI), junto con los niños de 10 años y más, adolescentes y jóvenes estudiantes y personas de la tercera edad. La PEI en 2016 está estimada en 2.016.144 de personas (37,4%).

**Cuadro N° 3**  
**Indicadores laborales por departamento. Año 2016**

Departamentos	Mujeres PEI	Desempleo	Subempleo
Total	39,9	4,2	20,0
Asunción	33,3	4,9	15,4
Concepción	51,0	2,8	27,6
San Pedro	46,9	1,7	18,0
Cordillera	45,8	4,2	26,2
Guairá	43,4	2,7	25,7
Caaguazú	45,0	2,9	23,5
Caazapá	39,0	2,4	18,4
Itapúa	36,6	3,2	22,2
Misiones	36,0	4,6	27,8
Paraguarí	44,0	2,9	23,1
Alto Paraná	41,2	5,4	17,8
Central	36,4	5,5	18,2
Ñeembucú	32,6	2,6	26,1
Amambay	44,4	4,0	21,4
Canindeyú	47,1	2,8	15,4
Pte. Hayes	48,1	3,8	20,7

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

El promedio general de la PEI de mujeres es sumamente elevado (39,9%) y afecta en forma directa a 11 departamentos con igual o mayor promedio, que se encuentran ubicados en los cuatro grupos de departamentos caracterizados según la relación entre pobreza y desigualdad.

Dicho promedio aumenta en forma importante en los departamentos con mayor incidencia de pobreza, donde Concepción ocupa el primer lugar (51,0%), se-

guido por Presidente Hayes, Canindeyú, San Pedro, Caaguazú, Cordillera, Amambay y Paraguari. Los niveles más bajos refieren a una tercera parte y más de las mujeres, incluyendo los cuatro departamentos restantes de los que se dispone de datos y la capital de la República. Es decir, es transversal a los departamentos con alto nivel de pobreza y/o desigualdad y sus variaciones.

El desempleo, en cambio, muestra niveles bajos en los departamentos con mayor incidencia de pobreza y de desigualdad y de PEI de mujeres. Con incidencia de entre 1,7% y 3,8%, incluye a San Pedro, Caazapá, Ñeembucú, Concepción, Paraguari y Presidente Hayes. El porcentaje de mayor desempleo afecta a Central, Alto Paraná, Misiones, con niveles por encima del promedio nacional, entre 4,6 y 5,5%.

En cuanto al subempleo, el promedio nacional es del 20,0% sobre la población ocupada, nivel que es casi cinco veces superior al desempleo abierto. Las personas subocupadas trabajan menos de 30 horas a la semana (subempleo visible) o cumpliendo 30 horas o más de trabajo, reciben ingresos inferiores al salario mínimo legal (subempleo invisible). Junto con el promedio del desempleo abierto, una cuarta parte de la población tiene problemas con el empleo o el ingreso laboral.

En los departamentos, el nivel de subempleo es igual al promedio nacional en Presidente Hayes y superior en aquellos con alto nivel de pobreza, con alto o bajo nivel de desigualdad, como Misiones, Concepción, Ñeembucú, Guairá, Caaguazú, Paraguari, Itapúa, Amambay.

Un análisis más profundo determinaría la relación del subempleo en los departamentos con las principales características de la producción de bienes y servicios, como por ejemplo los que concentran la producción granelera para la exportación (Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú), las plantaciones relacionadas con el mercado interno y externo, así como de la ganadería extensiva e intensiva, en coexistencia con la pequeña producción de la agricultura familiar campesina, e incluso de los que tienen mayor incidencia de este tipo de producción agropecuaria.

Está pendiente profundizar en los indicadores del desempleo, subempleo y de la inactividad económica de las mujeres en los departamentos, tanto para identificar la situación particular de las mismas, como para descartar sub-registros e investigar sobre la situación en cuanto a la igualdad en relación con las características de la población femenina (grupos de edad, etnia, condición social, migración).

## 2. Las desigualdades sociales

Las desigualdades económicas se entrecruzan con las desigualdades sociales. La persistencia de brechas, tanto por nivel económico, área de residencia o sexo, deben ser analizadas a la luz de las desigualdades territoriales.

### 2.1 Acceso a los servicios educativos

En relación con el acceso a los servicios educativos de la educación escolar básica (EEB) y la educación media (EM), para la población de edad escolar de 6 a 18 años, los resultados de la EPH 2016 muestran variaciones en todos los grupos de departamentos según el grado de incidencia de la pobreza y desigualdad.

En el primer grupo, de departamentos con alto grado de pobreza y desigualdad, el acceso a dichos servicios va desde un margen menor al promedio nacional, en el caso de Canindeyú (85,1%), a márgenes que rondan o son iguales al promedio nacional (Caazapá, 88,9%; Caaguazú, 89,1% y San Pedro, 88,8%) (Cuadro N° 4).

En el otro extremo, en el grupo con bajo nivel de pobreza y de desigualdad, las características educativas no mejoran mucho respecto del primer grupo. La asistencia escolar es cercana al promedio nacional en Cordillera y Central (89,5 y 89,4%, respectivamente) y en Amambay (87,2%), un poco menor.

En los departamentos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de desigualdad, sin embargo, el acceso es alto: Ñeembucú (94,8%) y Concepción (91,9%). En el departamento con bajo nivel de pobreza y el más alto nivel de desigualdad, Presidente Hayes, el acceso educativo es también relativamente alto (90%).

**Cuadro N° 4**  
**Acceso a los servicios educativos. Año 2016**

Departamentos	Asistencia escolar 6-18 años	Años promedio de estudio 18-65 años
Total	89,9	9,6
Asunción	90,1	12,1
Concepción	91,9	8,5
San Pedro	88,8	8,2
Cordillera	89,5	8,8



Departamentos	Asistencia escolar 6-18 años	Años promedio de estudio 18-65 años
Guairá	89,8	8,5
Caaguazú	89,1	8,4
Caazapá	88,9	7,6
Itapúa	83,7	8,2
Misiones	88,7	9,4
Paraguarí	93,1	8,6
Alto Paraná	88,5	9,4
Central	89,4	10,5
Ñeembucú	94,8	9,2
Amambay	87,2	9,2
Canindeyú	85,1	8,1
Pte. Hayes	90,2	9,1

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

El indicador “asistencia escolar de 6 a 18 años” corresponde a casi toda la educación obligatoria (EEB y EM), donde solo falta la educación inicial/preescolar (0-4 y 5 años), amparada en la vigencia de la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media.

En 2014, la EEB, 1° y 2° ciclo tenía una cobertura bruta del 94%; y el 3° ciclo una del 77%. La EM, en cambio, tiene una cobertura bruta del 63%, según la regla de “a mayor nivel educativo corresponde menor cobertura” por los problemas de acceso y permanencia que tiene el sistema<sup>2</sup>. Tras varios años de vigencia legal de la

2 La cobertura bruta es el porcentaje (%) obtenido del número total de matriculados sobre el número de población de edad reglamentaria, es decir, de 6 a 11 años (1° y 2° ciclo); de 12 a 14 años (3° ciclo) de la EEB, y de 15 a 17 años (EM o bachillerato). La matrícula neta es el porcentaje (%) obtenido considerando solo el número de matriculados con edad reglamentaria sobre el número de población en edad reglamentaria, sin incluir a los que están con extra edad. Según la misma fuente, la matrícula neta en 2014 para el preescolar era de 62%; del 1° y 2° ciclo de la EEB, de 82% y del 3° ciclo, de 59%. En cambio, la matrícula neta de la EM era de 48%. La diferencia entre la cobertura neta y bruta es la extra edad, que está relacionada generalmente, con el ingreso tardío de los niños y niñas de las zonas rurales e indígenas al sistema educativo; la repitencia y el ritmo de avance de los niños con discapacidad. Datos extraídos de Palacios de Asta (2016).

gratuidad y de ejecución de los programas de reducción de los costos (canasta de útiles escolares universal y la alimentación escolar), así también por la condición establecida por el Programa de Tekoporá, en relación con el compromiso de la familia de enviar a los niños a la escuela, es de esperar que dicha matrícula vaya aumentando. Los gobiernos departamentales deben involucrarse y hacer un seguimiento cercano para reducir la exclusión educativa de la niñez y adolescencia en sus territorios.

Se requieren esfuerzos para reducir la brecha que dificulta llegar a la universalización del preescolar, la EEB sobre todo el tercer ciclo y la educación media. Entre las principales razones para dejar de estudiar se encuentran las económicas y en el caso de las niñas y jóvenes el exceso de trabajo al interior de los hogares. Las comunidades indígenas, los asentamientos campesinos nuevos, los niños y adolescentes con discapacidad enfrentan factores de exclusión particulares que también deben ser considerados por las políticas públicas, en este caso, departamentales.

En cuanto al indicador “años promedio de estudio de la población de 18 a 65 años de edad”, es decir, de la población en edad activa y laboral, el promedio nacional de 9,6 estaría indicando un nivel cercano a los 9 años de la EEB y que se avanza hacia la EM<sup>3</sup>. Sólo Asunción y Central están por encima del promedio nacional mientras que Caazapá, Canindeyú y San Pedro se ubican en los últimos lugares.

La distancia entre Caazapá y Asunción es de 4,5 años, equivalente a más de un ciclo completo teniendo en cuenta que el sistema educativo básico se divide en tres ciclos de escolar básica y un ciclo de educación media. Es decir, nacer y vivir en determinados departamentos condiciona de partida las oportunidades educativas y posteriormente las económicas.

## 2.2 Acceso a los servicios de salud

La exclusión al acceso a los servicios institucionales de salud alcanza a un cuarto de la población, teniendo en cuenta que del total de la población que se enfermó o accidentó, el 75,5% consultó. En tanto que casi un tercio de la población no accede a los medicamentos gratuitos. En la distribución por departamento, Ñeem-

---

3 La Constitución Nacional (1992) vigente y la Ley General de Educación (N° 1.264/98) establecen que la EEB es obligatoria y es gratuita en los servicios educativos de carácter público, mientras que la Ley N° 4.088/10 De Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, estableció la obligatoriedad de ambos niveles educativos, así como su gratuidad en los servicios públicos, con lo cual, el sistema educativo obligatorio en la actualidad incluye desde la educación inicial, integrando el preescolar, hasta la EM (Molinier, 2014).

bucú, que se encuentra en el grupo con alto nivel de pobreza y baja desigualdad, es el de mayor acceso en ambos servicios, superando el 80% de cobertura en consultas y medicamentos. Le siguen Guairá y Paraguairí, del mismo grupo, con una cobertura en torno al 80%; Cordillera, a pesar de que está entre los de bajo nivel de pobreza y desigualdad, tiene niveles de acceso por encima de la media nacional (Cuadro N° 5).

**Cuadro N° 5**  
**Acceso a los servicios de salud. Año 2016**

Departamentos	Acceso a salud*	Personas que consultan y reciben medicamentos
Total	75,5	67,4
Asunción	84,3	57,7
Concepción	78,4	79,1
San Pedro	73,1	76,9
Cordillera	80,4	71,6
Guairá	83,0	71,8
Caaguazú	63,1	64,4
Caazapá	74,0	72,0
Itapúa	70,8	63,1
Misiones	79,2	76,6
Paraguairí	82,4	77,2
Alto Paraná	72,4	52,6
Central	79,8	68,8
Ñeembucú	82,0	84,1
Amambay	63,9	60,8
Canindeyú	76,1	65,9
Pte. Hayes	76,5	73,5

\* Incluye a la población enferma o accidentada que consultó.  
Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

Es interesante ver que Concepción, Misiones, Canindeyú, Caazapá, Presidente Hayes, del grupo de altos niveles de pobreza y/o desigualdad tienen niveles de acceso a los servicios de salud por encima del promedio, y a los medicamentos gratuitos. Debe considerarse que dichos departamentos son menos poblados (de 120 mil a 240 mil habitantes) y que suman un total del 13% de la población total (DGEEC, EPH 2016).

Sin embargo, es preocupante que Caaguazú, con alto nivel de pobreza y desigualdad y una población mayor a 530 mil habitantes, así como Amambay, con una población más pequeña (de alrededor de 161 mil habitantes), en el grupo opuesto, tengan niveles de acceso más bajos que el promedio en ambos servicios.

En tanto que, en el caso de Central (población elevada con más de 2 millones de habitantes), con bajo nivel de pobreza y desigualdad, y ubicado en la zona donde está concentrada la mayor cantidad de servicios de salud, muestra un nivel de acceso a los servicios de salud superior al promedio, no así al de los medicamentos.

## 2.3 Acceso al agua segura

En cuanto al acceso al agua, la unidad de medida es la vivienda, donde se identifica la fuente del suministro del servicio y el medio utilizado. Respecto a la fuente de suministro, los resultados de la EPH 2016 muestran que las dos redes de suministro público son las principales proveedoras del servicio (55,0%)<sup>4</sup> a nivel nacional, pero con cobertura insuficiente como lo evidencian las diversas alternativas de suministro existentes. Las redes comunitarias proveen al 16,1% y las privadas al 9,4% de las viviendas, mientras que los pozos (artesiano, con bomba y sin bomba), cubren el 18,1% de la demanda (Cuadro N° 6).

---

4 El Servicio Nacional de Agua y Saneamiento (Senasa) que provee de agua y saneamiento básico a las ciudades y pueblos con menos de 10.000 habitantes, con una cobertura del 32% de las viviendas, y la Empresa de Servicios Sanitarios S.A (ESSAP), que provee a las ciudades con más de 10.000 habitantes, con el 23% de las viviendas.

**Cuadro N° 6**  
**Viviendas con acceso a agua según fuente de suministro, por departamento (%).**  
**Año 2016**

	ESSAP Senasa	Red comunitaria	Red privada	Pozo *	Manantial, río, tajarar, agua de lluvia, etc.
Total	55,0	16,1	9,4	18,1	1,3
Asunción	98,3		-	1,7	
Concepción	47,7	42,6	-	9,7	
San Pedro	51,7	38,4	-	7,7	2,1
Cordillera	77,1	10,6	6,1	5,7	0,5
Guairá	64,1	7,3	1,4	26,0	1,3
Caaguazú	27,2	39,6	8,9	24,1	0,3
Caazapá	59,8	4,6	0,2	32,6	2,9
Itapúa	66,8	11,6	1,2	18,6	1,8
Misiones	55,2	30,7	0,9	11,9	1,3
Paraguarí	74,9	6,5	1,7	13,9	3,0
Alto Paraná	14,7	23,6	4,0	57,5	0,2
Central	62,3	5,2	26,0	6,4	0,0
Ñeembucú	45,3	0,8	0,3	50,6	3,0
Amambay	24,7	41,0	7,1	25,1	2,1
Canindeyú	35,1	36,4	0,1	25,8	2,5
Pdte. Hayes **/	53,0	3,9	10,4	2,1	30,1

\*/ Incluye pozo artesiano (17,3%); pozo con bomba (55,2%), y pozo sin bomba (27,5%).

\*\*/ En Pte Hayes 101 viviendas se surten de aguatero.

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

Otras alternativas, como al acceso directo al agua de manantial, río, arroyo y agua de lluvia, cubren solo el 1,3% del total, pero es probable que en casos concretos sean las únicas alternativas de suministro, así como la aguataría, que aparece solo en el caso del departamento de Presidente Hayes, en 101 viviendas cubiertas; pero la mayoría de viviendas (53,0%) es cubierta por la red pública, seguida de la privada en el 10,4% de los casos.

En el grupo de departamentos con menor nivel de pobreza y desigualdad, la cobertura de la red pública es alta en el caso de Cordillera (77,1%) y Central (62,3%). Central es el principal beneficiario de las redes públicas considerando el número de viviendas cubiertas, más de 308 mil, también es el de mayor cobertura de las redes privadas, tanto en número de viviendas, más de 128 mil viviendas cubiertas, como en proporción a su demanda total (26,0%), el nivel más elevado del país. Las redes comunitarias (5,2%) y los pozos (6,4%) muestran un nivel más bajo que en otros departamentos. En los otros departamentos del grupo, con bajo nivel de pobreza y desigualdad, como Alto Paraná, la situación es diferente, pues su mayor fuente de agua son los pozos (57,5%), con bomba y sin bomba, y el artesiano, seguido de la red comunitaria (23,6%) y la red pública (15%). En mínima medida, también accede directamente a los cursos de agua el 0,2% del total departamental.

En cuanto a los departamentos con mayor nivel de pobreza y desigualdad hay diferentes niveles de cobertura de la oferta pública. Caazapá (59,8%), Misiones (55,2%) y San Pedro (51,7%) tienen niveles más elevados, mientras que Canindeyú (35,1%) y Caaguazú (27,2%), más bajos. Por su parte, las redes comunitarias cubren en los mismos departamentos desde un 4,6% de viviendas (Caazapá) hasta el 39,6% (Caaguazú), constituyéndose en la segunda fuente de suministro más importante, a excepción de Caazapá, donde ese puesto lo ocupan los pozos (32,6%), con y sin bomba, y artesiano, en menor medida.

En el caso de los departamentos con mayor pobreza y menor desigualdad, también se observa que la red pública cubre en diversos grados la demanda, como lo muestran los datos para Concepción (47,7%), Paraguairí (74,9%), Guairá (64,1%), Ñeembucú (45,3%) e Itapúa (66,8%).

## 2.4 Acceso a los programas de protección social

### a. El acceso de los niños y adolescentes a la alimentación escolar

A pesar de los persistentes niveles de pobreza y el derecho universal a la garantía de la alimentación escolar, el 27% de la población escolar no accede a la misma (Cuadro N° 7)<sup>5</sup>.

5 Según la pregunta del cuestionario de la EPH 2016, este resultado no se relaciona solo con el preescolar y el 1° y 2° ciclo de la EEB, a cargo de las municipalidades y gobernaciones, sino que se refiere a los miembros del hogar que están asistiendo a una institución educativa y al suministro de cualquiera de los alimentos (merienda, almuerzo) y por cualquiera de las instituciones u organizaciones ejecutoras. Ver Sección 4: Educación, pregunta 11, inciso e) del Cuestionario de la EPH 2016.

Es un hecho positivo que en los departamentos de mayor pobreza y desigualdad social el acceso esté por encima de la media, en torno al 80% (Guairá, Caazapá, Misiones, Concepción) y que en Presidente Hayes, el departamento con mayor desigualdad, esté cerca del 90%.

Cabe pues seguir aumentando esta cobertura y revisar la evolución que siguen los niveles de acceso, retención y promoción de la educación preescolar, escolar básica y media para verificar los indicadores correspondientes, en relación con el ejercicio del derecho a la educación escolar de los niños, niñas y adolescentes, más allá de la forma y del grado de ejecución de los programas de alimentación escolar por parte de las gobernaciones y municipalidades.

**Cuadro N° 7**  
**Cobertura de la alimentación escolar por departamento**

Departamentos	Niños/as y adolescentes (0-14 años) que reciben alimentación escolar. (%)
Total	73,0
Asunción	81,7
Concepción	80,5
San Pedro	79,0
Cordillera	71,6
Guairá	82,9
Caaguazú	72,4
Caazapá	80,9
Itapúa	78,6
Misiones	81,3
Paraguarí	73,2
Alto Paraná	65,8
Central	66,1
Ñeembucú	75,6
Amambay	74,6
Canindeyú	74,8
Pte. Hayes	88,1

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

## b. El acceso al seguro médico

Los datos son elocuentes en cuanto a la baja cobertura del seguro médico, con un promedio nacional del 25,9%, del cual 18,4% (74%) corresponde al seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS).

Los niveles son menores en los departamentos con mayores niveles de pobreza y desigualdad como Canindeyú (11,9%), San Pedro (12,7%) y Caazapá (13,6%) (Cuadro N° 8). La cobertura también es más baja en el grupo de departamentos con alto nivel de pobreza y baja desigualdad como Concepción (14,2%), Paraguari (17,3%), Guairá (17,4%) e Itapúa (21,2%). Esta situación responde al carácter contributivo mixto obrero-patronal del IPS y su limitada cobertura, tanto por el lado de la precariedad de los contratos de trabajo al que accede la población ocupada mayoritaria, como por la alta evasión de parte de la patronal; por otro lado, responde a la baja cobertura del seguro privado o la medicina pre-paga asociada con los bajos ingresos de la mayoría de la población.

En 2016, el IPS modificó su Carta Orgánica para mejorar su capacidad de información y control sobre la evasión<sup>6</sup>, que se estima en más del 50%. Está en puertas de resolver la crisis de infraestructura clínica-hospitalaria en la que cayó en la última década por el retraso en la inversión física, con la terminación de las obras en lo que se será el Hospital de Ingavi (en Fernando de la Mora) y el Hospital Regional de Ciudad del Este (Alto Paraná), entre otras, para el fortalecimiento de los servicios desconcentrados en los departamentos con mayor demanda y proyección regional (Central, Alto Paraná, Ñeembucú y Presidente Hayes), donde de hecho tiene cobertura por encima del promedio.

### Cuadro N° 8

#### Cobertura de seguro médico, jubilación y pensión por departamento

Departamentos	Población con cobertura de seguro médico*(%)	Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación público (IPS, Caja fiscal, Caja municipal)** (%)	Población de 65 años o más en condición de pobreza de ingreso sin pensión alimentaria (%)
Total	25,9	42,4	70,6
Asunción	52,3	54,9	80,9

6 Ley N° 5655/16 *Que complementa, amplía y modifica disposiciones del régimen legal del seguro social obligatorio del Instituto de Previsión Social*, promulgada el 24 de agosto de 2016.



Departamentos	Población con cobertura de seguro médico*(%)	Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación público (IPS, Caja fiscal, Caja municipal)** (%)	Población de 65 años o más en condición de pobreza de ingreso sin pensión alimentaria (%)
Concepción	14,2	28,9	75,1
San Pedro	12,7	38,0	44,4
Cordillera	16,3	25,1	58,4
Guairá	17,4	32,4	76,5
Caaguazú	14,7	32,4	76,0
Caazapá	13,6	37,7	54,1
Itapúa	21,2	34,1	62,2
Misiones	23,0	37,6	66,6
Paraguarí	17,3	30,3	75,7
Alto Paraná	23,3	35,9	79,7
Central	34,6	46,9	84,6
Ñeembucú	27,6	47,2	60,1
Amambay	18,6	29,3	81,0
Canindeyú	11,9	24,5	57,7
Pte. Hayes	33,6	34,7	73,0

\* Del Instituto de Previsión Social (IPS)

\*\* Se excluyen los empleados domésticos.

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

### c. El acceso a programas de jubilaciones y pensiones

En los programas de jubilaciones y pensiones, la cobertura promedio solo llega a un tercio de la población asalariada (42,4%) tanto del programa del IPS que beneficia a los trabajadores del sector privado y una parte reducida del sector público, como de las cajas obligatorias de jubilaciones y pensiones del sector público, fundamentalmente.

A nivel departamental, el alcance limitado de esta política de seguridad social vinculada con la cotización obligatoria sobre los ingresos laborales para las y los trabajadores formales del sector público y privado, se evidencia en que solo dos departamentos, uno con alto nivel de pobreza, Ñeembucú, y otro, con bajos niveles de pobreza y desigualdad como Central, muestran coberturas cercanas al 50% sobre el total departamental. Otros están cercanos a cubrir una tercera o cuarta parte de la población ocupada. Canindeyú, con alto nivel de pobreza y desigualdad, presenta el nivel más bajo, cercano al 25% de la población ocupada (Cuadro N°8).

La pensión alimentaria para las personas mayores en situación de pobreza se inició en 2009 como parte de la lucha contra la pobreza y para reducir la dependencia económica de una parte importante de la población que llega a la vejez sin cobertura de jubilación. Los gobiernos departamentales y municipales tienen un rol central en la identificación y el proceso de registro de los beneficiarios potenciales.

Aun quedan sin cobertura de la pensión alrededor del 70% de las personas mayores de 65 años en situación de pobreza de ingreso. Obsérvense las desigualdades territoriales, San Pedro, Canindeyú y Cordillera son los de mayor cobertura; mientras que en Asunción, Central y Amambay todavía quedan fuera del programa más del 80% de las personas mayores.

Si bien es necesario aclarar que el instrumento de focalización es multidimensional, es decir, puede incorporar personas que teniendo ingresos por encima de la línea de pobreza, sus condiciones de vida o su situación particular de vulnerabilidad las ubica en una situación de alta vulnerabilidad. No obstante, es necesario que el Estado realice mayor esfuerzo para llegar primero a las personas ubicadas en los deciles más bajos de ingresos, especialmente al que incluye a la pobreza extrema (primer decil de menores ingresos, ingresos que no cubren una canasta de alimentos), grupo en el que el programa no logró una cobertura completa según los datos de la Encuesta de Hogares 2016.

### 3. La evolución del gasto ejecutado por las gobernaciones

En este apartado se presenta información sobre la evolución del gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales para ofrecer elementos al análisis del financiamiento.

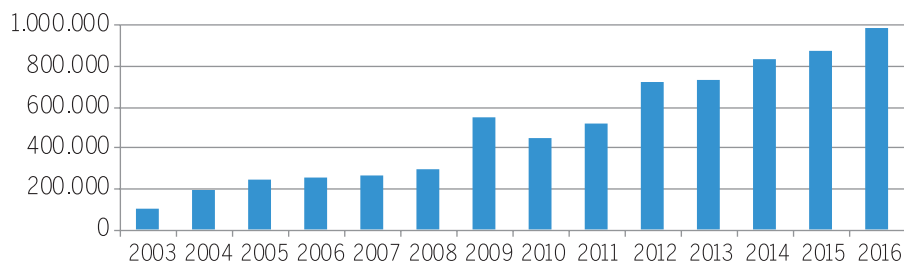
Los recursos dirigidos a las gobernaciones verifican un constante crecimiento, con un aumento considerable entre 2009 y 2010. En estos dos años, se incrementó la transferencia como parte de la estrategia de reactivación económica para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 y contribuir a la reducción de la pobreza<sup>7</sup>. Esta estrategia incluía el aumento de la inversión pública con alta absorción de mano de obra. El gobierno creó un fondo de 6 millones de dólares con el aporte de las empresas binacionales Itaipu y Yacyretá, que fue transferido a seis departamentos con mayor índice de pobreza (Concepción, Caaguazú, San Pedro, Misiones, Caazapá y Ñeembucú) (MH, 2010).

En el 2011, el Gobierno Central tomó la decisión de cerrar la brecha que faltaba para que los gobiernos departamentales recibieran la totalidad de las transferencias correspondientes a los royalties de las hidroeléctricas binacionales, iniciadas y gradualmente crecientes desde el 2000 a razón del 3% anual y que en 2011 llegaban al 32,5%. Mediante esta decisión recibieron el 50% de los ingresos en dicho concepto desde 2012.

Finalmente, tras la aprobación de la Ley N° 4.837/12 de creación del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide), se inició la transferencia del 5% de los recursos disponibles para los gobiernos departamentales y del 20% para los gobiernos municipales, 80% para inversión en infraestructura y alimentación escolar y 20% para desarrollo local. (Gráfico N° 1).

7 A fines de 2008, la pobreza total a nivel país era del 43,19%; la pobreza extrema 10,47% y la no extrema 32,72%. DGEEC, 2017, Incidencia de pobreza y pobreza extrema por departamento 1997 - 2016, Fernando de la Mora.

**Gráfico N° 1**  
**Gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales.**  
**Año 2003-2016. Millones de guaraníes corrientes**



Fuente: MH/SSAF, 2017, BOOST. Base de datos/ Cuadro A1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales 2003-2016.

**Tabla N° 2**  
**Gobiernos departamentales: gasto total ejecutado por periodo**

Período	Millones de G.	Millones/dólares
TOTALES	7.049.692	1.450
2003 - 2008	1.346.493	252
2009 - 2012	2.253.747	496
2013 - 2016	3.449.452	702

Fuente: Cuadro A1, Monte Domecq, 2016 y BCP, 2017.

Los departamentos no cuentan con fuentes propias de financiamiento. Estas provienen de las transferencias del Ministerio de Hacienda que están agrupadas en: Recursos del Tesoro (Fuente 10) y Recursos Institucionales (Fuente 30).

Los Recursos del Tesoro comprenden los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Central, mientras que los Recursos Institucionales son los recursos especiales asignados por leyes específicas, para la inversión en infraestructura pública y la inversión social.

Entre los Recursos Institucionales (Fuente 30) se encuentran las transferencias asignadas y ejecutadas, provenientes de:

- i. Royalties o regalías generadas por las hidroeléctricas binacionales Itaipu y Yacretá, para su inversión con énfasis en bienes de capital.

- ii. Fonacide, constituido por los ingresos en concepto de compensación por cesión de energía excedente de la parte paraguaya de la Itaipu al Brasil
- iii. Co-participación de los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) por departamento, para inversión en salud, educación y obras públicas;
- iv. Co-participación de los ingresos por impuesto inmobiliario, recaudado por los gobiernos municipales, correspondientes a cada departamento, para obras de inversión y bienes de capital;
- v. Co-participación de los cánones e ingresos de los juegos de azar ubicados en los departamentos y de los ubicados en Asunción, capital de la República y otras compensaciones (Industria Nacional del Cemento, para Concepción).

**Tabla N° 3**  
**Gobiernos departamentales: composición de los Recursos Institucionales**

Recursos Institucionales	%
Royalties de las hidroeléctricas binacionales	10%
Fonacide. Compensación de la Itaipu	5%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	15%
Impuesto Inmobiliario – Municipio	15%
Cánones e ingresos de los juegos de azar	30%
Cánones e ingresos de los juegos de azar. Asunción, capital	20%

Fuente: Elaboración propia con base en el marco legal y varios autores.

Los Recursos del Tesoro son la principal fuente de financiamiento de las gobernaciones. En los últimos años su participación varió de 53% (2012, 2013) a 62% (2014, 2015)<sup>8</sup> y nuevamente a 54% (2016) (Cuadro N° 9).

En 2016, solo cuatro departamentos muestran una proporción menor al promedio general de los Recursos del Tesoro (Alto Paraná, Canindeyú, Ñeembucú

8 MH, Boost. Base de datos 2003–2015.

y Misiones), dentro del total de transferencias, y por lo mismo, cuentan con una mayor participación de los Recursos Institucionales, mientras otros seis departamentos muestran porcentajes de 60% y más (Boquerón, Concepción, Paraguarí, Caaguazú, Caazapá y Cordillera) (Monte Domecq, 2016).

**Cuadro N° 9**  
**Ejecución de las transferencias financieras a gobiernos departamentales de enero a diciembre 2016 \*/**

Gobierno departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	I. al Valor Agregado (IVA)	Canon Juegos de Azar	INC Compensación	TOTALES
En millones de G.	491.030	192.883	97.169	86.073	32.748	197	900.100
Concepción	27.469	7.816	3.199	2.243	1.546	197	42.470
San Pedro	27.194	11.355	4.696	1.150	1.997		46.392
Cordillera	28.117	7.816	1.893	1.247	1.621		40.694
Guairá	22.796	7.816	4.431	3.234	1.211		39.488
Caaguazú	42.493	9.568	4.431	5.124	2.117		63.733
Caazapá	30.108	7.816	4.431	1.380	1.392		45.127
Itapúa	42.854	18.760	10.633	5.821	2.504		80.572
Misiones	27.126	18.760	10.633	1.825	1.252		59.596
Paraguarí	32.552	7.816	4.431	2.849	1.589		49.237
Alto Paraná	36.048	18.760	10.633	21.343	4.244		91.028
Central	47.739	7.816	4.431	26.936	6.095		93.017
Ñeembucú	25.347	18.760	10.633	1.717	1.169		57.626
Amambay	19.061	7.816	3.199	3.795	1.369		35.240
Canindeyú	25.424	18.760	10.633	2.261	1.398		58.476
Pte. Hayes	16.156	7.816		2.358	1.197		27.527
Boquerón	22.243	7.816	4.431	1.440	1.069		36.999
Alto Paraná	18.303	7.816	4.431	1.350	978		32.878

Gobierno departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	I. al Valor Agregado (IVA)	Canon Juegos de Azar	INC Compensación	TOTALES
En % sobre el total	54,6%	21,4%	10,8%	9,6%	3,6%		100%
Concepción	64,7%	18,4%	7,5%	5,3%	3,6%	0,5%	100%
San Pedro	58,6%	24,5%	10,1%	2,5%	4,3%		100%
Cordillera	69,1%	19,2%	4,7%	3,1%	4,0%		100%
Guairá	57,7%	19,8%	11,2%	8,2%	3,1%		100%
Caaguazú	66,7%	15,0%	7,0%	8,0%	3,3%		100%
Caazapá	66,7%	17,3%	9,8%	3,1%	3,1%		100%
Itapúa	53,2%	23,3%	13,2%	7,2%	3,1%		100%
Misiones	45,5%	31,5%	17,8%	3,1%	2,1%		100%
Paraguari	66,1%	15,9%	9,0%	5,8%	3,2%		100%
Alto Paraná	39,6%	20,6%	11,7%	23,4%	4,7%		100%
Central	51,3%	8,4%	4,8%	29,0%	6,6%		100%
Ñeembucú	44,0%	32,6%	18,5%	3,0%	2,0%		100%
Amambay	54,1%	22,2%	9,1%	10,8%	3,9%		100%
Canindeyú	43,5%	32,1%	18,2%	3,9%	2,4%		100%
Pte. Hayes	58,7%	28,4%		8,6%	4,3%		100%
Boquerón	60,1%	21,1%	12,0%	3,9%	2,9%		100%
Alto Paraguay	55,7%	23,8%	13,5%	4,1%	3,0%		100%

\*/ Incluye deuda flotante año 2015 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH/UDM, 2017.

En 2009, el acuerdo entre los gobiernos de Fernando Lugo (Paraguay) y Luiz Ignacio Da Silva (Brasil) permitió triplicar los ingresos por compensación de la Itaipu. Estos fondos adicionales dieron origen al Fondo Nacional para la Inversión y el Desarrollo (Fonacide) (Ley N° 4.538/12), que asigna un 25% del total de recur-

sos disponibles en forma directa a los gobiernos departamentales y municipales, para destinarlos principalmente a la infraestructura y a la alimentación escolar.

Los beneficios financieros generados por las hidroeléctricas binacionales Itaipu y Yacyretá para el Paraguay están agrupados bajo dos conceptos. El primero está constituido por los royalties pagados por la Itaipu y Yacyretá, a los países socios. En el caso de Yacyretá, incluye la compensación por cesión de la energía, la compensación anticipada por territorio inundado y por actividades de desarrollo sostenible a los distritos afectados, pagados por la Argentina y la empresa binacional, respectivamente<sup>9</sup>.

El segundo concepto es exclusivamente referido a la compensación por cesión de la energía excedente de la parte paraguaya al Brasil, cuyo valor fue triplicado mediante los acuerdos Paraguay-Brasil de julio 2009, como se mencionó más arriba, y es la principal fuente de recursos del Fonacide<sup>10</sup>.

El Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide) beneficia en forma permanente a cinco sectores/órganos públicos, a través de asignaciones fijadas en forma porcentual (%) aplicadas sobre los ingresos disponibles en concepto de la compensación, pagada por el Brasil, sobre la cantidad de energía no utilizada de la Itaipu, que corresponde a la parte paraguaya y que es cedida/exportada a dicho país socio.

Para la distribución de la transferencia entre los gobiernos departamentales y municipales, la Ley del Fonacide/FEEI adopta el mismo criterio que el de los royalties, que consiste en una clasificación de los territorios según fueron afectados o no por las inundaciones con la construcción de las hidroeléctricas binacionales

9 Para mayor aclaración de dichos conceptos, consultar el Decreto N° 9.966/13 que reglamenta la Ley N° 3.984/10; los artículos del 1 al 8 y del 23 al 27 de la Ley N° 4.837/12 del Fonacide/FEEI.

10 Sin embargo, el Fonacide no es el único beneficiario de dichos ingresos. En realidad, es el segundo beneficiario, en vista de que entre 2012 y 2014 rigió la Ley Especial (N° 4.597/12) de compensación al Municipio de Saltos del Guairá (Canindeyú) por la desaparición de los Saltos del Guairá, para la construcción de la represa de la Itaipu, con el 3% sobre el total de los ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía de Itaipu, pagada por el Brasil. Inmediatamente después, en marzo 2015, dicha Ley Especial fue modificada por la Ley N° 5.404/15, de compensación a todos los municipios del departamento de Canindeyú en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá. La proporción es la misma (3%) sobre el total de ingresos en concepto de compensación de la Itaipu y el tiempo es indefinido. La distribución de la compensación al interior del departamento establece una discriminación positiva a favor de la capital del departamento, Saltos del Guairá, con un 2,33%, frente al 0,66% para los 13 distritos restantes del departamento, repartidos en forma igualitaria (Art. 3°). Las transferencias de la compensación por parte del Ministerio de Hacienda son trimestrales, y deben ser utilizadas exclusivamente para la construcción de obras de infraestructura en turismo, urbanísticas, viales, alcantarillados, pavimentación, mantenimiento de calles, salud y educación (Art. 4°).



sobre el río Paraná, a la altura de los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, en la zona Este de la región Oriental, y aguas abajo, en la zona Sur comprendida por los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. De ahí que los departamentos afectados son estos cinco (30%) y los no afectados son 12 departamentos (70%). En el caso de los municipios, los afectados son los comprendidos dentro de los departamentos afectados, y los no afectados, consiguientemente, dentro de los departamentos no afectados<sup>11</sup>.

### Cuadro N° 10

#### Recursos disponibles y distribución del Fonacide. Año 2013-2023

#### Ingreso promedio anual, deducción y distribución en % y millones de dólares

Total ingreso promedio por compensación pagada por Brasil	100%	340.000.000
Compensación a municipios de Canindeyú (Ley N° 5404/15)	3%	10.200.000
Saldo. Promedio anual total. En dólares US\$ y %	97%	329.800.000
Recursos disponibles del Fonacide. Distribución (Ley N° 4738/12)	97%	329.800.000
(a) Tesoro Nacional/MH	28%	92.344.000
(b) Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)	30%	98.940.000
(c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	82.450.000
* Transferencia promedio para departamentos inundados y no inundados	5%	16.490.000
* Transferencia promedio para municipalidades inundadas y no inundadas	20%	65.960.000
(d) Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)	7%	23.086.000
(e) Fondo Nacional de Salud	10%	32.980.000

Fuente: Art. 3° de la Ley N° 4.758/12 , Art. 2° y 3° de la Ley N° 5.404/15 y [www.ande.gov.py](http://www.ande.gov.py)

A las regiones afectadas por la inundación del territorio (5 departamentos) se les asigna el 10% y a los no afectados (12 departamentos restantes), se les asigna otro 10% de la partida correspondiente a los gobiernos subnacionales (25%) (Ver Tabla N° 2).

11 Cabe agregar que el número de municipios tendió a aumentar, por medio del desdoblamiento de los existentes, y que la probabilidad de que el factor motivante haya sido el acceso a la transferencia de los beneficios financieros de las hidroeléctricas binacionales es alta.

**Tabla N° 4**  
**Fonacide. Porcentaje de asignaciones generales y distribución interna de las transferencias a los gobiernos departamentales y municipales**

Total Fonacide	Ley 4.738/12	Ley 4.841/12
		100%
a) Tesoro Nacional	28%	
b) FEEI	30%	
c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	
c.1. gobiernos departamentales afectados (10% del 25% = 2,5%)		6
c.2. gobiernos departamentales no afectados (10% del 25% = 2,5%)		11
c.3. gobiernos municipales afectados (30% del 25% = 7,5%)		71
c.4. gobiernos municipales no afectados (50% del 25% = 12,5%)		177
d) AFD	7%	
e) Fondo Nacional de Salud	10%	

Fuente: Con base en el cuadro de distribución del art. 12º, decreto PR/MH N° 9.966/13 y la Ley N° 4.841/12.

En cuanto al uso de las asignaciones o transferencias del Fonacide, por lo menos el 50% del total percibido por los gobiernos departamentales, deberá ser destinado al financiamiento de la infraestructura educativa (construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos); otro 30% se destina al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar en beneficio de niñas, niños de educación inicial y del 1º y 2º ciclo de la EEB, de las escuelas públicas ubicadas en contextos vulnerables; y el 20% restante a otras inversiones para el desarrollo local. Además, la ley dispone expresamente que las intervenciones escolares deban realizarse conforme a la normativa vigente y a los estándares establecidos por el MEC<sup>12</sup>.

12 En materia de infraestructura escolar, el MEC cuenta con la metodología de la microplanificación, desde hace unos años, para el levantamiento de datos y la priorización de la inversión por decisión de los Consejos Educativos, instancias que deberán ser conformadas y/o activadas en este contexto. En cuanto al almuerzo escolar, están vigentes las leyes N° 1.443/99 y la N° 1.793/01 sobre el complemento nutricional y la asistencia médica escolar. Las experiencias en este sentido son nuevas, a pesar de que la legislación es bastante anterior, no se cuenta con experiencia en cuanto a la gestión municipal y departamental en los establecimientos escolares públicos que son del MEC.

En relación con las características del financiamiento que el Fonacide aporta a los departamentos, dos estudios revelan los problemas en la definición del marco legal y de la política pública en torno al diseño de la estrategia de inversión.

En ese sentido, se considera que el criterio de distribución de la transferencias asignadas a las gobernaciones es inapropiado para asignar recursos para su aplicación en la infraestructura y alimentación escolar; y que en realidad, favorece la desigualdad que caracteriza a los territorios departamentales y municipales (Ortiz y otros, 2014; Imas y Ávila, 2017).

En efecto, “el criterio de asignación de los fondos del FONACIDE no es eficiente ni equitativo respecto de los requerimientos reales que tiene el sistema educativo nacional en materia de infraestructura” (Ortiz y otros, 2014, p.151). Es una legislación “que busca atender un problema estructural del sistema educativo” pero reglamenta distribuyendo los recursos según “un criterio completamente ajeno a la problemática del sistema educativo” (Ortiz y otros, p.165), como es la clasificación de los departamentos y municipios según estén afectados o no por la inundación del territorio causada por las hidroeléctricas binacionales. En los hechos, la ley de creación del Fonacide “fue aprobada, promulgada y reglamentada con la intención de asegurar el destino de sus recursos para sectores de institucionalidad pública cuyo rezago limitan el desarrollo económico y social” (p.165), señalan Ortiz y otros, aludiendo a las gobernaciones y municipalidades.

En los últimos dos años, el movimiento estudiantil puso de relieve el deterioro de la infraestructura edilicia así como las deficiencias en el servicio de la alimentación escolar en las instituciones públicas, poniendo en discusión no solamente la correcta utilización de los recursos que provienen del Fonacide, sino también la validez de los procesos de desconcentración y descentralización del Estado (Imas y Ávila, 2017).

## Conclusiones

A las desigualdades ya conocidas relacionadas con la distribución del ingreso y de la tierra, el área de residencia –urbana o rural– y el sexo en cualquier ámbito de análisis –salud, educación, protección social, trabajo– se agregan las territoriales.

Las últimas encuestas de hogares permiten analizar las diversas formas en que se manifiestan, acumulan y retroalimentan las desigualdades. Uno de los roles in-

delegables del Estado es reducir las brechas ya que estas obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos, la sostenibilidad del crecimiento económico y la construcción de una sociedad más democrática.

Este estudio presenta una descripción de las condiciones de vida en los departamentos del país, evidenciando importantes asimetrías. Las políticas públicas deben enfrentar este problema y tener como objetivo a largo plazo cerrar las brechas.

Al analizar la asignación de recursos públicos se puede ver que estos, en lugar de contribuir al objetivo anterior, profundizan las desigualdades, lo que exige incorporar al debate los cambios necesarios en los mecanismos de financiamiento de las gobernaciones.

Cabe señalar que los gobiernos departamentales están regulados por disposiciones constitucionales y de las diversas leyes sectoriales que deben servir para orientar sus acciones hacia el bienestar de los pueblos de su jurisdicción y región. Los informes de control y evaluación de la gestión y ejecución presupuestaria, así como los medios de prensa, registran situaciones de negligencia y dolo en la gestión de los gobiernos departamentales.

Es fundamental que la sociedad y las instancias estatales de los tres poderes del Estado pongan límites a esta situación y que sea reencauzada con la implementación de mecanismos de mayor participación ciudadana, como el acceso a la información pública, la organización de las demandas y de los reclamos y la consiguiente respuesta de las autoridades departamentales, así como de mejores informes de la gestión departamental.

Además de orientar las políticas públicas, en general, y las departamentales, en particular, a la igualdad, las gobernaciones tienen como desafío mejorar la administración de todos los recursos con eficiencia y transparencia.

## Referencias bibliográficas

- Banco Central del Paraguay, Anexo estadístico del informe económico mensual, serie 2013-2017. Recuperado de: <http://www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas>.
- Imas, V. y Ávila, C. (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). *Novapolis: revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos*, N° 11, pp. 33-56. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172. Recuperado de: [http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis\\_ns\\_11.pdf](http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_11.pdf)
- Ministerio de Hacienda (2010). Informe de gestión 2009 – 2010. Rendición de cuentas. Asunción.
- Molinier, L. (2014). *Fonacide. Muchos recursos, escamoteos y confusiones*. Asunción. Recuperado de: [www.decidamos.org.py](http://www.decidamos.org.py).
- Molinier, L. (2014). El sistema obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación. En: *La educación y su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. Asunción: ILAIP-CADEP-Instituto Desarrollo. pp. 15-56.
- Molinier, L. (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia del Fonacide y del FEEL*. Asunción: Ediciones Serpaj – Fundación Rosa Luxemburgo.
- Molinier, L. (2017). *El derecho a la salud y el gasto público. Los recursos del Fonacide*. Asunción: Serpaj (en proceso de publicación).
- Monte Domecq, R. (2016). *Estudio económico. Municipalidades de Caaguazú y Repatriación. Proyecto Apoyo a Organizaciones Locales*. Asunción: Decidamos. Recuperado de: [www.decidamos.org.py/publicaciones](http://www.decidamos.org.py/publicaciones).
- Monte Domecq, R. (2016). *Finanzas municipales. Los casos de Caacupé y Emboscada*. Serie Observatorio Fiscal del CADEP. Asunción: CADEP. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2016/09/Finanzas-municipales-27sept.pdf>
- Monte Domecq, R. (Org.), (2004). *Visión de los recursos hídricos del Paraguay*, CIC-SEAM-FIUNA, Asunción. Recuperado de: <http://www.geologiadelparaguay.com/Vision-de-los-Recursos-Hidricos-en-Paraguay.pdf>
- Palacios de Asta, G. (2016). Situación de la educación en Paraguay por departamento, a la luz de los indicadores educativos 2014. *Población y Desarrollo*, N° 42, Facultad de Ciencias Económicas, UNA, pp. 45-56.
- Rodríguez, J.C. (2011), *Análisis del Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de recaudación*. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y Desarrollo. Paraguay. Asunción.
- Ortiz y otros. (2014). La infraestructura educativa y su financiamiento. Acerca de la distribución socioespacial del Fonacide. En: CADEP-ILAIP-Instituto Desarrollo. *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*, pp. 151-172.



# Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad

Verónica Serafini Geoghegan  
Claudina Zavattiero

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | FISCAL  
CALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTAR  
EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUT  
RIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL  
ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TER  
TORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNER  
BILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMIC  
EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNE  
DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALD  
TRABAJO | REMUNERADO | Y | NO | REM  
ADO | TRABAJO | DOMÉSTICO | Y | CUIDA

En el ámbito de la protección social, Paraguay cuenta con varios mecanismos jubilatorios por parte del Instituto de Previsión Social y de programas focalizados en la población de menores ingresos como Tekoporã, Abrazo, pensión alimentaria para adultos mayores, alimentación escolar, tarifa social de ANDE, entre otros. Sin embargo, estas iniciativas tienen baja cobertura, son incompletas, desintegradas y estructuran un conjunto de medidas fragmentadas en contenido y calidad.

El estudio presenta un análisis del contexto de la desprotección social en el país poniendo énfasis en las desigualdades. Para esto se utilizan datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 desagregados por sexo, área de residencia (urbana/rural) y nivel socioeconómico (pobreza, vulnerabilidad, clase media y alto nivel de ingresos). Los datos dan cuenta de que los indicadores de educación, salud, trabajo infantil y empleo empeoran en los niveles económicos más bajos y que el nivel de cobertura de los programas de protección social en los estratos de pobreza y vulnerabilidad es bajo.

**Palabras clave:** protección social; vulnerabilidad; derechos; nivel económico.



## Introducción

La política de protección social pasó por varias etapas a partir de su consolidación en la primera mitad del siglo XX en Europa. Desde un enfoque inicial basado en el acceso a un trabajo remunerado y por esa vía al derecho a la seguridad social, hacia otro sustentado por el derecho universal e integral a la protección.

Entre ambas perspectivas, el enfoque del riesgo y la mirada puesta en la pobreza, fueron predominantes en las últimas décadas, especialmente en América Latina. Dando lugar a intervenciones focalizadas, fragmentadas y limitadas para enfrentar las múltiples causas de vulnerabilidad que enfrentan las personas en razón de su edad, sexo, condición socioeconómica, étnica o de discapacidad.

Paraguay experimentó algunos avances con la creación de varios mecanismos jubilatorios por parte del Instituto de Previsión Social y de programas focalizados en la población de menores ingresos como Tekoporã, Abrazo, pensión alimentaria para adultos mayores, alimentación escolar, tarifa social de ANDE, entre otros. Sin embargo, además de tener baja cobertura, todas estas iniciativas son incompletas, desintegradas: se trata de un conjunto de medidas fragmentadas en contenido y calidad.

Este estudio busca contribuir al debate acerca del derecho a la protección social, las intervenciones necesarias para garantizar el ejercicio de ese derecho en Paraguay y el estado actual de la situación, considerando las principales variables que definen desigualdades como el área de residencia (urbana/rural), sexo y nivel socioeconómico (pobreza, vulnerabilidad, clase media y alto nivel de ingresos).

La primera parte del documento presenta algunos conceptos relevantes para la discusión de la política de protección social desde un enfoque de derechos. En la segunda parte se aborda el contexto de la desprotección social en el país poniendo énfasis en las desigualdades. Para esto se utiliza la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), instrumento estadístico que permite la desagregación por sexo, área de residencia y nivel socioeconómico, tres de las dimensiones clave de la desigualdad en Paraguay.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre los hallazgos estadísticos y los desafíos futuros para el diseño de una política de protección social que contribuya a la reducción de las desigualdades.

## 1. La protección social como derecho

La protección social es definida como un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias enfrentadas por las personas a lo largo de su vida, que pueden afectar su salud, trabajo y la calidad de vida. Constituye un derecho fundamental para el logro de la autonomía y el pleno ejercicio de otros derechos.

La expansión de esta política se produjo después de la segunda guerra mundial, con las coberturas de seguridad social a los trabajadores. La adscripción al trabajo formal como requisito de acceso fue criticado por los sectores que quedaron excluidos, como los trabajadores informales y las mujeres. Por la división sexual del trabajo, estas 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 al estar anclado al trabajo formal y en relación de dependencia, mientras que gran parte de la población ocupada, sobre todo en América Latina, trabaja de manera informal y por cuenta propia.

Así surge el enfoque del manejo social del riesgo, consistente en proveer seguridad de ingresos asistiendo a personas, hogares y comunidades para que mejoren las condiciones básicas que les generan vulnerabilidad. En este caso, la atención se centró en la población en situación de pobreza extrema.

Hoy se acepta que todas las personas a lo largo de su vida enfrentan riesgos, vulnerabilidades y condiciones particulares que eventualmente generan situaciones inmanejables y derivan en una reducción de su bienestar.

Los datos para Paraguay indican que muchos de estos factores se acentúan por la persistencia de la pobreza, las múltiples formas de exclusión y las desigualdades. Estos riesgos y condiciones de vulnerabilidad son prevenibles y mitigables con políticas públicas adecuadamente diseñadas.

Su abordaje constituye no solo un imperativo ético –en virtud de los derechos inherentes al ser humano– sino también como un factor instrumental para el logro de otros resultados. Son indudables la necesidad de una buena nutrición para el aprendizaje, las consecuencias negativas del trabajo infantil y adolescente en la salud y la educación, la exclusión que generan un embarazo y parto a edades tempranas, los efectos de las inclemencias climáticas en la economía de los hogares

campesinos, o las secuelas de la mortalidad materna en la calidad de vida de los niños y niñas que deben vivir sin su madre.

La política de protección social y los recursos que implica no solo tienen impacto en los objetivos de la misma, sino que permiten cumplir además los objetivos de las políticas de educación, salud, agropecuaria, entre otras.

Así, la protección social es vista como un derecho humano, independientemente de las condiciones laborales, económicas, del sexo o de la edad. En consecuencia, el Estado debe contar con políticas públicas que garanticen este derecho, de manera a asegurar una base mínima con la perspectiva de avances progresivos.

### Principales instrumentos internacionales sobre protección social

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) – Ley N° 5/92
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) – Ley N° 5/92
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969) – Ley N° 01/89
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) – Ley N° 1.215/86
- Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989) – Ley N° 57/90
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador (1988) – Ley N° 1.040/97
- Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, núm. 176 de la OIT (1988)
- Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur y su reglamento administrativo para la aplicación del acuerdo (1997) – Ley N° 2.513/04
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009) – Firmado el 6 de octubre de 2009, aun no ratificado.
- Carta Social de las Américas (2012)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, núm. 202 de la OIT (2012)

La política de protección social cuenta con tres pilares fundamentales (Unión Europea, 2010; Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015; Cecchini y Martínez, 2011): la seguridad social, la asistencia social y las intervenciones relativas a la inclusión social y la regulación del mercado laboral.

Paraguay no cuenta con una normativa general para la protección integral, aunque sí con normativas específicas en los tres pilares. Pero al no estar integradas, estas normas contribuyen a fragmentar y segmentar las intervenciones públicas.

Varios artículos de la Constitución de 1992 obligan al Estado paraguayo a garantizar protección social a la ciudadanía: los artículos 49, 54, 55 y 57 hacen referencia a la protección de la familia, la niñez, la maternidad y paternidad responsable y la adultez mayor, respectivamente. Los artículos 89, 95 y 103 protegen el trabajo de las mujeres y establecen el sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia, además del régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos.

Otros artículos como el 4, 49 y 60 garantizan en términos generales el derecho a la vida de las personas y a la protección de “su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación”. 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”.

En el ámbito internacional, la Recomendación 202 adoptada por la Organización Internacional del Trabajo, constituye un instrumento que establece no solo objetivos y principios, sino también mecanismos para medir y evaluar la situación en un país determinado.

Según esta Recomendación, los Estados deben asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

Así, un piso de protección social mínimo debería incluir las siguientes garantías básicas: a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, cumpliendo criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad

e invalidez, y; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Un reciente documento de la Organización Internacional del Trabajo (Casalí y Velásquez, 2016) analizó la situación de la protección social de Paraguay, con este marco conceptual. Sobre las cuatro garantías de protección (atención de salud esencial, seguridades de ingresos para niños y adolescentes, para personas en edad de trabajar y para adultos mayores), el estudio concluyó que “se presentan brechas de protección significativas, pese a los avances observados en cada una de ellas en el último tiempo” (Casalí y Velásquez, 2016, p.111).

El marco jurídico paraguayo es amplio debido a que las normas se elaboraron para cada uno de los programas existentes. Una de las primeras leyes data de 1909, cuando se crea el primer fondo de jubilaciones y pensiones para trabajadores del sector público –hoy denominado Caja Fiscal– seguida en 1943 por la creación del Instituto de Previsión Social.

Al considerar el marco referencial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Piso de Protección Social (OIT, 2011), se citan en el pilar contributivo o de seguridad social a IPS y la Caja Fiscal<sup>1</sup> como principales instituciones. Ambas agrupan a casi el 95% de los beneficiarios de todas las pensiones. Estas dos instituciones operan bajo la lógica de seguro social.

La OIT define a la Seguridad Social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no existir, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (OIT, 1991).

El seguro social está limitado a un conjunto de beneficios y prestaciones establecidos a favor de los trabajadores y trabajadoras afiliados a una caja y que, eventualmente, como en el caso del IPS, se extienden a sus familiares.

El IPS es la principal institución de seguro social paraguaya dirigida a la población ocupada en relación de dependencia en el sector privado, e incluye prestaciones en salud y jubilaciones/pensiones. La Caja Fiscal está dirigida a dar cobertura a

1 La Caja Fiscal está conformada por varios fondos de jubilaciones (funcionarios públicos, docentes, militares, policías, magistrados, docentes universitarios) y pensiones (veteranos, herederos/as, pensiones graciables), los primeros de ellos originados a finales de la década de 1930 e inicios de 1940.

funcionarios públicos, e incluye a veteranos de la guerra del Chaco, sus herederos y otros beneficiarios designados por el Parlamento<sup>2</sup>. La Caja Fiscal solo incluye jubilaciones (funcionarios, docentes, militares, policías, magistrados, docentes universitarios) y pensiones (veteranos, herederos/as, pensiones graciables), por lo que cada gremio de las instituciones públicas externaliza los servicios de salud con alguna institución privada. Ambas instituciones tienen muy baja cobertura, apenas el 41,7% de la población ocupada asalariada –ocupación principal o secundaria<sup>3</sup>– aporta a un sistema de jubilación (DGEEC, 2017), mientras que solo el 25,9% de la población total está cubierta con algún tipo de seguro médico. La cobertura además se concentra en las zonas urbanas.

La multiplicidad de regímenes con diferentes tipos de prestaciones y condiciones de acceso expresa la fragmentación del sistema de seguridad social –no existe una institución de coordinación– y de la ineficiencia derivada de ella.

A pesar de estos problemas, en los últimos años la seguridad social tuvo avances en su cobertura. Por ejemplo, la cobertura de salud del IPS pasó de 13,8% (2007) a 18,4% (2016). Entre las personas ocupadas que cotizan a una caja jubilatoria ya sea en su actividad principal o secundaria, el 62,1% lo hace al IPS, el 33,7% a la Caja Fiscal y el 4,2% restante se reparten entre la Caja Bancaria, Municipal, Privadas u otras. La Caja Fiscal tiene mayor participación en el área rural (39%) en detrimento de los aportes realizados al IPS.

Por el diseño del sistema contributivo, una parte importante de la población económicamente activa queda fuera, sea por razones legales-institucionales o económicas. Algunos avances normativos permiten la incorporación de nuevos colectivos laborales al IPS, pero por razones de economía (altos costos de la cotización en relación al nivel de ingresos) y desconocimiento, no ha mejorado de manera significativa el ingreso de estos grupos al sistema.

En el pilar no contributivo o de asistencia social las intervenciones existentes son múltiples, aunque también están fragmentadas y no cuentan con mecanismos institucionalizados que garanticen integralidad y el mayor impacto posible.

---

2 Existen otras cajas de menor cobertura: Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipu Binacional y Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal.

3 Se excluyen los empleados domésticos.

Los programas más importantes que brindan de manera directa protección social focalizada, en las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, son Tekoporã, Abrazo, Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), alimentación escolar y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. Los tres primeros programas están dirigidos a los primeros años del ciclo de vida; el cuarto, a la niñez y adolescencia que asiste a instituciones educativas del sector público; y el quinto, a personas adultas mayores.

Las becas estudiantiles forman parte de la protección social no contributiva/asistencia social. Sin embargo, la dispersión de instituciones (MEC, Ministerio del Trabajo, Secretaría de la Juventud, gobernaciones, municipalidades), la ausencia de una base de datos consolidada y la dificultad para detectar los fondos destinados en el sistema presupuestario, hacen difícil estimar su aporte.

El pilar de inclusión social o de regulación del mercado laboral es el más débil. Los altos niveles de evasión a la seguridad social observados en las encuestas de hogares exigen mayor eficiencia tanto al Ministerio del Trabajo como al IPS. Menos del 50% del total de asalariados aporta a la seguridad social, lo que revela el nivel del problema y sus implicancias en la sostenibilidad de un sistema solidario. Esta cifra de evasión coincide con las estimaciones realizadas por uno de los titulares del IPS (Abc Color, 12/10/15).

Como parte de este pilar, la tarifa social de la ANDE puede ser considerada como un programa importante porque permite el acceso a un servicio público indispensable para la calidad de vida y el bienestar.

La mayoría de estos programas cuenta con un marco normativo –leyes, decretos, resoluciones–, no necesariamente con enfoque de derechos, que deben ser revisados a la luz de la normativa internacional, de la Constitución Nacional, de los marcos legales que garantizan universalidad e integralidad de los derechos y de la evidencia empírica sobre los resultados logrados con la implementación de dichos programas desde su inicio.

El siguiente apartado presenta un análisis exploratorio sobre las coberturas de los programas de protección social existentes en el país, captadas a través de las Encuestas de Hogares. Si bien no todas las intervenciones pueden ser analizadas a través del principal instrumento estadístico con el que cuenta el país, las EPH tienen capacidad de proveer información sobre desigualdades.

La información disponible es desagregada según dos de las principales variables en las que se verifican amplias brechas: nivel económico y área de residencia.

El área de residencia se desagrega en urbana y rural y el nivel económico en pobreza, población vulnerable, estrato medio y alto nivel de ingreso. Se utiliza esta desagregación buscando aportar al significado de la reducción de la pobreza para nuestro país y el discurso reciente acerca del crecimiento de la clase media en América Latina, incluyendo a Paraguay.

## 2. Protección social y desigualdades en Paraguay

Los avances económicos y sociales en América Latina permitieron reducir en los últimos años la pobreza de ingreso y la desigualdad, esta última en mucho menor grado. El aumento del ingreso se observó en todos los niveles socioeconómicos, y no solo en el de aquellos que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, por lo que el análisis de la movilidad económica empezó a ser un tema relevante de investigación.

El Banco Mundial en 2013<sup>4</sup>, Clarissa Hardy en 2014 y, recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2016, editaron tres importantes documentos dando cuenta de este fenómeno, incluyendo a Paraguay entre los países estudiados.

Los tres documentos dividen a la población en cuatro estratos: pobres, vulnerables, clase media, estrato de alto ingreso. Debido a que el documento del Banco Mundial y el de Hardy utilizan datos de Paraguay anteriores a la reducción de la pobreza ocurrida entre 2011 y 2013, estos estudios todavía muestran niveles altos de pobreza. El del PNUD (2016) utiliza información más actualizada con lo cual, el porcentaje de personas en el estrato en situación de pobreza (20,2%) se acerca al promedio nacional relevado por la Encuesta Permanente de Hogares 2015 (22,2%)<sup>5</sup>.

Según estos estudios, si bien hubo avances en la reducción de la pobreza, existe una amplia proporción de la población con alta probabilidad de caer en pobreza. La población en situación de “vulnerabilidad” en Paraguay representa entre el 32,6% y el 40,5% según estas fuentes.

4 Se refiere al trabajo de Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo y Vakis (2013).

5 Este dato de pobreza es con la línea anterior a la modificación de la canasta de alimentos en 2016. Se utiliza esta línea para comparar con los datos del PNUD ya que este documento, al igual que los dos anteriores, utilizaron las encuestas con las líneas anteriores al cambio.



Paralelamente, el crecimiento económico, junto con las políticas públicas de los últimos años ha propiciado el crecimiento de la clase media, tal como lo definen los tres informes. Este sector representa entre el 23,2% y el 38,1% de la población paraguaya.

### Cuadro N° 1

#### Porcentaje de la población por nivel económico en Paraguay según publicaciones

	Banco Mundial (2013)	Hardy (2014)	PNUD (2016)
Total	100,0	100,0	100,0
Pobreza	44,2	32,8	20,2
Vulnerabilidad	32,6	40,5	39,5
Clase media	23,2	25,5	38,1
Alto nivel de ingreso	---	1,3	2,3

Fuente: Ferreira et al. (2013); Hardy (2014); PNUD (2016)

El criterio utilizado para crear los estratos es el del ingreso. El criterio explicitado en dos de los documentos es el mismo. El cuadro N° 2 presenta los estratos.

### Cuadro N° 2

#### Rangos de ingresos por persona para cada estrato en dólares, según criterios internacionales

Estrato económico	Ingreso US\$
Pobreza	US\$ 0 a 4 por día
Vulnerabilidad	US\$ 4 a 10 por día
Clase media	US\$ 10 a 50 por día
Alto nivel de ingreso	Más de US\$ 50 por día

Fuente: Ferreira et al. (2013); PNUD (2016)

En Paraguay, la mayor movilidad ascendente se produjo en la población en situación de pobreza, que básicamente pasó al grupo de personas en condiciones de vulnerabilidad. Debe señalarse que 10 de 18 países de América Latina presentaron movilidad descendente, es decir, la población cayó de nivel. Paraguay (1999-2009) es uno de ellos, ubicándose en segundo lugar en la tasa de población que cayó desde la clase media o desde el sector de vulnerables (Ferreira et al., 2013).

Este dato llama a reflexionar como país sobre la importancia de garantizar en los próximos años, políticas que impidan el retroceso de los avances logrados en los años anteriores. Esto implica ir más allá del objetivo de reducir la pobreza, para prestar atención a los factores que impactan positiva y negativamente a la probabilidad de continuar la movilidad ascendente.

Al realizar este ejercicio con la última Encuesta de Hogares (2016), calculando como rango de pobreza la línea de pobreza de cada área de residencia (Gs. 630.525 urbana y 446.798 rural) y los demás grupos económicos como veces que se distancian de dicha línea (2,5 veces para clase vulnerable, 12,5 veces para clase media y más de 12,5 para ingresos altos), se logra una aproximación actualizada de la estratificación realizada por los estudios anteriores.

Según este criterio, el 28,9% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 44,0% en situación de vulnerabilidad. Comparados con estudios anteriores, estos resultados ratifican la tendencia de una paulatina reducción de la pobreza y un incremento relativo de la población por encima de la línea de pobreza (vulnerabilidad). En el estrato medio se ubica el 25,9% de la población, proporción similar a las calculadas por Ferreira et al. (2013) y Hardy (2014) y bastante lejos de la estimación del PNUD (2016). El 1,2% se encuentra en el estrato de alto nivel de ingresos.

De esta manera, el 72,9% de la población paraguaya se encuentra en situación de pobreza o con alto riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza. Es importante recordar que los avances logrados en la reducción de la pobreza en Paraguay, se dieron en una década de alto promedio de crecimiento económico y de un progresivo aumento de la cobertura de los programas sociales, paralelos al aumento de la inversión pública en servicios sociales (protección social no contributiva, salud, educación, agua potable), como en servicios económicos (infraestructura vial, agricultura familiar, etc.).

La ralentización de la economía, junto con factores estructurales que obstaculizan políticas más redistributivas, amenazan reducir el ritmo de las mejoras e inclusive propiciar retrocesos, dada la importante proporción de la población que se encuentra en el estrato vulnerable.

En el primer estrato, el promedio de ingresos de la familia se encuentra por debajo del salario mínimo; mientras que en el siguiente estrato representa cerca de 1,5 del salario mínimo. Una familia del estrato medio cuenta con ingresos proporcionales a 3,5 salarios mínimos (ver Cuadro N° 3).

### Cuadro N° 3

#### Rangos de ingresos en dólares y guaraníes, ingresos promedio y población en cada estrato según criterios nacionales

Estrato económico	US\$	Gs.	Promedio de ingresos totales del hogar	Porcentaje de la población	Población
Pobreza	US\$ 0 a 3,3 por día	Gs. 0 a 18.638 por día	1.384.897	28,9	1.949.272
Vulnerabilidad	US\$ 3,3 a 8,2 por día	Gs 18.639 a 46.596 por día	3.183.568	44,0	2.973.004
Estrato medio	US\$ 8,2 a 41,1 por día	Gs 46.597 a 232.978 por día	6.927.497	25,9	1.752.313
Alto nivel de ingreso	Más de US\$ 41,1 por día	Más de Gs. 232.978 por día	35.386.739	1,2	79.819

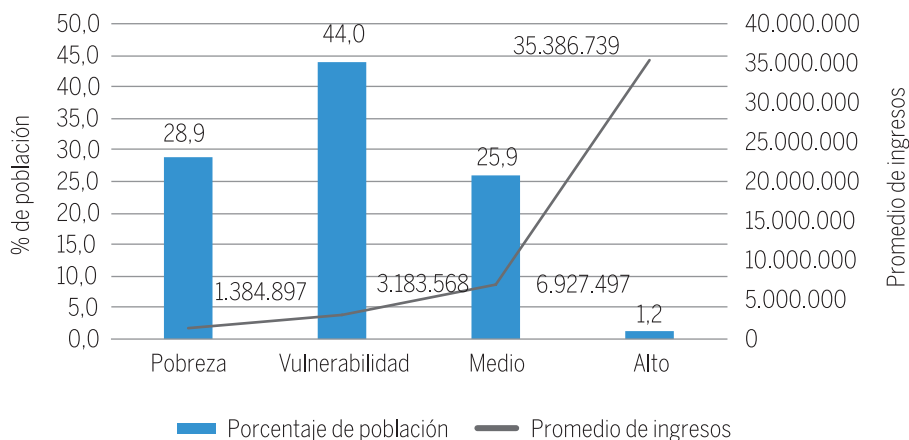
\* Línea de pobreza promedio de 2016: Gs. 559.147. Tipo de cambio Gs/US\$: 5.670 promedio de 2016

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

El estrato de alto nivel de ingresos tiene la brecha más alta respecto al estrato que le antecede. Mientras los ingresos del estrato vulnerable son 2,3 veces más altos que el de los hogares en situación de pobreza y los del estrato medio duplican y un poco más (2,2) al del estrato anterior; los ingresos promedio del estrato alto quintuplican a los del estrato medio.

**Gráfico N° 1**

**Ingreso promedio del hogar y proporción de personas en cada estrato de ingresos en guaraníes**



Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

Con datos del cuadro N° 3, se caracteriza seguidamente la situación socioeconómica y laboral, así como la cobertura de los principales programas de protección social con información en las Encuestas de Hogares.

## 2.1. La población en situación de pobreza

En el 2016 existían 1.949.272 personas en situación de pobreza, es decir, el 28,9% de la población. Esta población es predominantemente joven: el 66,5% tiene menos de 30 años. Al analizar por área de residencia se observan algunas diferencias: en las ciudades tienen mayor peso las franjas etarias más jóvenes, mientras que en el área rural el grupo de 15 a 29 años pierde peso relativo por efecto de la migración y aumenta la proporción del grupo de edad intermedio, el de 30 a 64 años. Del total de la población en situación de pobreza, el 53,6% se encuentra en el sector rural.

**Cuadro N° 4**  
**Indicadores demográficos seleccionados por área de residencia.**  
**Porcentajes para el estrato pobre**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Estructura etaria			
0-14	42,5	42,6	42,3
15-29	24,0	24,7	23,3
30-64	28,8	27,6	29,8
65 o más	4,8	5,1	4,5
Jefatura de hogar			
Hombre	65,3	61,7	68,4
Mujer	34,7	38,3	31,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

Un tercio de los hogares de este estrato tiene jefatura femenina, pero en áreas urbanas el porcentaje llega a casi el 40% de los hogares. Este dato es fundamental para las políticas de reducción de la pobreza, porque la conformación de las familias es diferente cuando la mujer es responsable de la jefatura del hogar. Generalmente son familias monoparentales (mujeres sin pareja) en las que la figura del “hombre proveedor” se debilita o no existe.

El analfabetismo permanece relativamente alto a nivel nacional. El 10% de la población de 15 o más años de edad se encuentra en esta situación, con un aumento en el sector rural (12,4%). El promedio de años de estudio de las personas de 10 años o más de edad es 6,3, mientras que las personas ocupadas (18 años o más) han estudiado en promedio solo 6,5 años. Los jóvenes abandonan la escuela a medida que avanzan sus años de escolaridad, y lo hacen drásticamente a partir de los 15 años.

Todos los indicadores sociales de educación empeoran en la población rural. Las mayores brechas se notan en cifras de analfabetismo y asistencia a una institución educativa a partir de los 15 años de edad. Como la educación es un determinante fundamental y un reproductor generacional de pobreza, es preocupante que un tercio de los jóvenes en edad de la Educación Media esté fuera del sistema educativo.

Los bajos niveles educativos restringen fuertemente la posibilidad de salir de la pobreza por la vía del trabajo remunerado. La población ocupada apenas logra cumplir los años exigidos para educación primaria, nivel insuficiente para enfrentar la demanda laboral de un mercado cada vez más exigente en términos de competencias y credenciales educativas.

**Cuadro N° 5**  
**Indicadores educativos seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para el estrato pobre**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población de 15 años y más analfabeta (%)	10,0	7,3	12,4
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	6,3	7,0	5,8
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más)	6,5	7,6	5,7
Asistencia actual a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza			
De 6-9 años (%)	96,7	97,1	96,3
De 10-14 años (%)	94,3	93,0	95,3
De 15-17 años (%)	68,9	70,6	67,6
De 18-24 años (%)	21,2	22,7	19,9

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

En cuanto a salud, solo el 5,9% cuenta con seguro médico, proporción extremadamente baja teniendo en cuenta las debilidades del sistema público, con lo cual el acceso a los servicios de salud pasa a depender de la capacidad de pago de la familia. Casi un cuarto de la población está excluida del sistema de salud, por consiguiente, cuando se enferma no asiste a una consulta.

Igual que en el caso de los indicadores educativos, hay diferencias entre las áreas urbanas y rurales, especialmente en la cobertura de algún seguro de salud. La brecha es especialmente amplia dentro de las personas en situación de pobreza, donde la población urbana (9,9%) tiene cuatro veces más cobertura que las áreas rurales (2,4%).

**Cuadro N° 6**  
**Indicadores de salud seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para estrato pobre**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población con cobertura de seguro médico* (%)	5,9	9,9	2,4
Acceso a salud** (%)	74,4	77,2	72,2

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* Incluye IPS y otro tipo de seguro

\*\* Incluye a la población enferma o accidentada que consultó

Dentro de la población en situación de pobreza, alrededor del 9,2% de niños y niñas de 10 a 14 años trabaja, lo cual es más frecuente en áreas rurales (10,8%). Esta circunstancia es alarmante porque el trabajo infantil pone en riesgo la salud y la escolaridad de los niños/as y evidencia el rol de la niñez en la provisión de recursos económicos en las familias con necesidades extremas.

Los indicadores de empleo –tasa de actividad, de ocupación, de desempleo y subocupación, población con ingresos propios– para la población mayor de 18 años, son también preocupantes. En las áreas urbanas, el 14,2% de las personas en situación de pobreza están desempleadas y un tercio de ellas, está subocupada. Es decir, trabajan menos de lo que quisieran o trabajando la cantidad de horas legalmente establecidas, no cobran el salario mínimo.

Apenas el 59,1% de la población adulta cuenta con ingresos propios, proporción que se reduce al 56,7% en el sector urbano. Aquí, los/as trabajadores ganan en promedio Gs. 531.000 más que en áreas rurales –y los asalariados, 415.000 guaraníes más. Los bajos niveles de ingreso y la alta precariedad laboral, obligan a la migración reduciendo la oferta de trabajo allí y trasladándola a las ciudades, donde no existe demanda suficiente. Esto se traduce en tasas de desempleo y subempleo altas.

Las brechas de género derivadas de un desigual acceso al empleo, plantean un obstáculo a la reducción de la pobreza, sobre todo considerando la importante proporción de hogares con jefatura femenina y de mujeres sin ingresos propios.

Los hombres presentan mayores tasas de actividad y ocupación que las mujeres, y menores niveles de subocupación. La participación económica de las mujeres apenas supera la mitad de la de los hombres, y el 42,0% de ellas se encuentran desempleadas o subempleadas frente al 29,6% de los hombres.

El ingreso promedio laboral de las mujeres apenas representa el 61,0% del ingreso de los hombres, brecha que se reduce al 74,1% en el caso de las asalariadas. La proporción de personas en situación de pobreza ocupadas, que trabaja en relación de dependencia y, por lo tanto, reciben salarios, es mínima (la mayoría trabaja por cuenta propia).

Más de la mitad de las mujeres adultas no cuenta con ingresos propios, ya sea porque se encuentra fuera del mercado laboral, no cuenta con jubilación o pensión si es adulta mayor, o porque trabaja pero lo hace como familiar no remunerado.

**Cuadro N° 7**  
**Indicadores económicos seleccionados por área de residencia, según sexo**  
**Porcentajes para el estrato pobre**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población 10-14 años que trabaja (%)	9,2	7,3	10,8
Total (18 años y más)			
Tasa de Actividad (%)	66,5	64,8	68,1
Tasa de Ocupación (%)	91,2	85,8	95,7
Tasa de Desempleo Abierto (%)	8,8	14,2	4,3
Tasa de Subocupación (%)	25,4	32,4	19,5
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	1.254	1.372	957
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	803	1.076	545
Población con ingresos propios (%)	59,1	56,7	61,3
Hombres			
Tasa de Actividad (%)	87,5	86,1	88,6
Tasa de Ocupación (%)	92,8	88,6	96,1
Tasa de Desempleo Abierto (%)	7,2	11,4	3,9
Tasa de Subocupación (%)	22,4	29,0	17,2



Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	1.299	1.421	1.006
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	922	1.260	622
Población con ingresos propios (%)	75,0	75,9	74,3
<b>Mujeres</b>			
Tasa de Actividad (%)	47,2	46,5	47,9
Tasa de Ocupación (%)	88,4	81,2	94,9
Tasa de Desempleo Abierto (%)	11,6	18,8	5,1
Tasa de Subocupación (%)	30,4	37,8	23,7
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	962	1.083	554
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	562	736	374
Población con ingresos propios (%)	44,5	40,1	48,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

La precariedad laboral de la población adulta en situación de pobreza y la debilidad del aparato estatal para hacer cumplir las normas laborales, excluye a los trabajadores y trabajadoras de la posibilidad de contar con un ingreso en la edad de retiro. Apenas el 15,7% de la población ocupada asalariada aporta a alguna caja jubilatoria, siendo los principales mecanismos la caja fiscal e IPS.

Según los datos estadísticos, no existen personas mayores en situación de pobreza que cuenten con jubilación. Aunque el 29,4% sea titular del programa de pensión alimentaria, equivalente al 25% del salario mínimo, este monto es insuficiente para las necesidades que tienen las personas adultas y las deficiencias del sistema de salud, que se traducen en altos costos de bolsillo en caso de una enfermedad.

La protección a la niñez a través del programa Tekoporã es también baja. Apenas el 23,3% de niños y niñas de 17 años o menos, de hogares en situación de

pobreza, está cubierto con esta iniciativa, cuyo objetivo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la permanencia en el sistema educativo y de mejores condiciones de salud (vacunación). El programa entrega una transferencia en efectivo y provee otros servicios buscando reducir las barreras económicas de acceso a los servicios sociales de salud y educación.

**Cuadro N° 8**  
**Cobertura de algún programa de protección social al ingreso por área de residencia**  
**Porcentajes para el estrato pobre**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (se excluyen los empleados domésticos)	15,7	18,7	*
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación	*	*	*
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria	29,4	25,1	33,6
Población de 65 años más que cuenta con otro tipo de pensión	*	*	*
Hogares con niños/as y adolescentes (0-17 años) en situación de pobreza que están en Tekoporã	23,3	7,8	36,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.  
(\* ) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

## 2.2. El estrato vulnerable

El estrato vulnerable abarca 2.973.004 personas, es decir, el 40,9% de la población paraguaya y está integrado por una población relativamente joven. El 58,5% tiene menos de 30 años, proporción menor a la de la población en situación de pobreza (66,5%) y mayor a la del estrato medio (49,2%). El 65% de este grupo se encuentra en el sector urbano.

**Cuadro N° 9**  
**Indicadores demográficos seleccionados por área de residencia.**  
**Porcentajes para el estrato vulnerable**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Estructura etaria			
0-14	29,7	28,2	32,2
15-29	28,8	30,4	26,4
30-64	35,2	36,1	33,9
65 o más	6,3	5,4	7,6
Jefatura de hogar			
Hombre	68,3	65,9	72,0
Mujer	31,7	34,1	28,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

El bajo nivel educativo de este grupo poblacional es motivo de preocupación. La tasa de analfabetismo afecta al 5,1% de las personas de 15 años o más, cifra que se incrementa al 8,8% en el sector rural. Los años promedio de estudio revelan que la mayoría no logra culminar la educación escolar básica (EEB).

Casi la totalidad de las personas entre 6 y 14 años asiste a un centro educativo. Sin embargo, estas altas cifras de asistencia –por encima del 97%– caen a partir de los 15 años de edad. Apenas un tercio de los jóvenes (18-24 años) logra permanecer en el sistema educativo. A medida que aumenta la edad se acrecienta la brecha urbano/rural, expresando las desventajas que la juventud campesina debe enfrentar.

**Cuadro N° 10**  
**Indicadores educativos seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para el estrato vulnerable**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población de 15 años y más analfabeta (%)	5,1	3,0	8,8
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	8,2	9,0	6,9
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más)	9,0	9,9	7,3
<b>Asistencia actual a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza</b>			
De 6-9 años (%)	98,5	98,9	98,0
De 10-14 años (%)	97,2	97,4	96,8
De 15-17 años (%)	82,9	85,5	77,8
De 18-24 años (%)	34,0	39,9	22,7

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

En el estrato vulnerable una de cada cuatro personas enfermas o accidentadas no asiste a consulta médica y solo el 23,7% cuenta con seguro médico. Estos indicadores muestran la desprotección de las personas en situación de vulnerabilidad económica, y su alta probabilidad de caer bajo la línea de pobreza ante un problema de salud.

**Cuadro N° 11**  
**Indicadores de salud seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para el estrato vulnerable**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población con cobertura de seguro médico* (%)	23,7	29,9	13,6
Acceso a salud** (%)	75,6	77,3	73,4

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* Incluye IPS y otro tipo de seguro

\*\* Incluye a la población enferma o accidentada que consultó

El bajo nivel educativo de la población ocupada, el alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes que trabajan (8,0%) y el de personas adultas desocupadas y subempleadas (28,3%), muestran la problemática laboral de este sector. Estas condiciones limitan las posibilidades de permanecer fuera de la pobreza y aspirar a una movilidad social hacia mejores condiciones socioeconómicas.

Las desigualdades de género constituyen otra barrera en las oportunidades económicas de las familias. Mientras la tasa de actividad masculina llega al 87,8%, la femenina se reduce al 59,7%, y en el caso de mujeres del área rural, a 53,1%. Las dificultades de acceso de las mujeres al mercado laboral hacen que solo el 56,2% de ellas cuenten con ingresos propios, frente al 83,7% de los hombres. Las mujeres que logran insertarse y contar con algún tipo de remuneración, ganan menos que los hombres en la misma situación.

## Cuadro N° 12

### Indicadores económicos seleccionados por área de residencia, según sexo Porcentajes para el estrato vulnerable

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población 10-14 años que trabaja (%)	8,0	5,8	11,1
Total (18 años y más)			
Tasa de Actividad (%)	73,6	74,9	71,4
Tasa de Ocupación (%)	93,4	92,1	95,8
Tasa de Desempleo Abierto (%)	6,6	7,9	4,2
Tasa de Subocupación (%)	21,7	21,2	22,7
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	1.841	1.932	1.605
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	1.568	1.748	1.239
Población con ingresos propios (%)	69,8	70,1	69,2
Hombres			
Tasa de Actividad (%)	87,8	87,2	88,8
Tasa de Ocupación (%)	94,8	93,1	97,5

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Tasa de Desempleo Abierto (%)	5,2	6,9	2,5
Tasa de Subocupación (%)	18,7	17,4	20,8
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados - se excluyen los empleados domésticos)	1.892	2.007	1.642
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	1.748	1.983	1.382
Población con ingresos propios (%)	83,7	82,5	85,6
<b>Mujeres</b>			
Tasa de Actividad (%)	59,7	63,4	53,1
Tasa de Ocupación (%)	91,4	90,7	92,7
Tasa de Desempleo Abierto (%)	8,6	9,3	7,3
Tasa de Subocupación (%)	26,1	26,1	26,1
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados - se excluyen los empleados domésticos)	1.705	1.765	1.444
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	1.280	1.423	932
Población con ingresos propios (%)	56,2	58,4	52,1

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

El ingreso laboral promedio del estrato vulnerable es de Gs. 1.568.000, el cual representa poco más del 75% del salario mínimo mensual. Esta brecha se reduce para el caso de los/as asalariados/as, cuya remuneración promedio se acerca más al salario mínimo legal.

En este estrato una de cada tres personas asalariadas aporta a la jubilación y apenas el 6,7% de las personas de 65 años o más están jubiladas, a las que se suma un 2,5% con otro tipo de pensión. El 36,3% recibe la pensión alimentaria –correspondiente al 25% del salario mínimo. Mientras las jubilaciones casi no tienen co-

bertura en el sector rural, la pensión alimentaria llega casi al 60% de las personas adultas mayores.

El programa Tekoporã no tiene una incidencia significativa en este estrato, lo que debería motivar una discusión más amplia, sobre todo atendiendo al importante porcentaje de niños, niñas y adolescentes de este estrato que trabaja y el bajo nivel de escolaridad de adolescentes.

### Cuadro N° 13

#### Cobertura de algún programa de protección social al ingreso por área de residencia Porcentajes para el estrato vulnerable

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (se excluyen los empleados domésticos)	35,8	40,5	23,9
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación	6,7	11,6	*
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria	36,3	17,0	58,5
Población de 65 años más que cuenta con otro tipo de pensión	2,5	*	*
Hogares con niños/as y adolescentes (0-17 años) en situación de pobreza que están en Tekoporã	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

## 2.3. El estrato medio

El estrato medio está compuesto por 1.752.313 personas, el 25,9% de la población total. Este estrato está integrado principalmente por adultos de entre 30 y 64 años (43,8%) y en segundo lugar por jóvenes (30,1%). Siguiendo la tendencia, a medida que aumenta el nivel de ingresos disminuye la proporción de niños y niñas y aumenta la de personas mayores. No hay brechas significativas en los grupos de edad por área de residencia; es decir, tanto en el área urbana como en el área rural la estructura de edades es similar. El 75,6% vive en áreas urbanas.

Como en los otros estratos, la jefatura de hogar es predominantemente masculina, con el 72% de jefes de hogar hombres y el 28% de jefas de hogar. Igual que en los demás estratos, en el sector urbano aumenta la proporción de hogares con jefatura femenina.

**Cuadro N° 14**  
**Indicadores demográficos seleccionados por área de residencia.**  
**Porcentajes para el estrato medio**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Estructura etaria			
0-14	19,1	18,3	21,4
15-29	30,1	30,8	27,9
30-64	43,8	43,9	43,6
65 o más	7,0	6,9	7,2
Jefatura de hogar			
Hombre	72,0	70,0	77,4
Mujer	28,0	30,0	22,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

Los indicadores educativos mejoran en este estrato, aunque se mantienen las brechas entre áreas. A pesar de los mayores niveles de ingresos de las familias, las desigualdades entre la ciudad y el campo no se reducen. En este caso, el analfabetismo en el sector rural es inclusive mayor que en la población urbana del estrato anterior.

Esta misma situación se presenta respecto a los años promedio de estudio. Los niveles a los que ha podido llegar la población rural del estrato medio, son similares a los observados en el sector urbano del estrato de “vulnerabilidad”.

Preocupan los bajos niveles educativos y la exclusión sufridas por jóvenes campesinos (15 a 17 años) que deberían estar en la educación media: solo el 73,8% asiste a alguna institución de enseñanza formal. La baja cobertura escolar se refleja también en los años de estudio: en promedio, la población ocupada tiene 11,8 años, con lo cual se podría suponer que la mayoría contaría con educación secundaria y completó el ciclo, de haber asistido sin interrupciones ni repitencia. No obstante, en el sector rural esta cifra se reduce a 9 años, lo que significa apenas nivel de educación escolar básica.

Menos de la mitad de los/as jóvenes (18-24 años) continúan estudiando. En este caso la brecha es importante, porque baja a casi la mitad en el área rural. En este indicador, en el sector rural, casi no hay diferencia entre jóvenes perteneciente al estrato vulnerable o al estrato medio.



La mayor capacidad adquisitiva, al parecer, no es suficiente para reducir la exclusión educativa en el área rural, lo que supone un fuerte desafío a la educación pública. La migración de la juventud hacia las ciudades tiene razones económicas, por la percepción de mayores oportunidades económicas y probablemente también esté sustentada en la mayor oferta educativa en el nivel medio.

**Cuadro N° 15**  
**Indicadores educativos seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para el estrato medio**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población de 15 años y más analfabeta (%)	2,4	1,4	5,7
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	11,0	11,8	8,4
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más)	11,8	12,7	9,0
<b>Asistencia actual a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza</b>			
De 6-9 años (%)	99,6	100,0	98,3
De 10-14 años (%)	99,1	99,6	97,6
De 15-17 años (%)	89,6	94,9	73,8
De 18-24 años (%)	47,3	53,8	24,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

En el estrato medio la cobertura de seguro médico llega al 49,8%, pero cae al 32,8% en el sector rural. El acceso a la salud aumenta respecto a los estratos de menores ingresos, pero llama la atención la baja proporción de personas que habiéndose enfermado o accidentado consultó.

### Cuadro N° 16

#### Indicadores de salud seleccionados por área de residencia

#### Porcentajes para el estrato medio

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población con cobertura de seguro médico* (%)	49,8	55,3	32,8
Acceso a salud** (%)	76,1	79,6	67,7

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* Incluye IPS y otro tipo de seguro

\*\* Incluye a la población enferma o accidentada que consultó

El trabajo temprano persiste en este estrato afectando al 5,6% de niños, niñas y adolescentes de entre 10 y 14 años. La menor incidencia del trabajo en este grupo etario podría estar asociada a dos variables. Por un lado, con la mayor asistencia escolar (en el sector urbano hay cobertura universal y en el sector rural, una del 97,6%); y por el otro, con la mayor y mejor inclusión económica de las personas adultas.

En efecto, en este estrato se registra la mayor participación económica medida por la población económicamente activa (PEA), así como los menores niveles de desempleo y subempleo, tanto en hombres como en mujeres. La tasa de ocupación supera el 95% y el desempleo es del 3,1%.

En este grupo, pese a ser denominado en la bibliografía como “clase media” (y en este trabajo como estrato “medio”), los ingresos laborales son relativamente bajos, si se considera que no logran duplicar el salario mínimo<sup>6</sup>. El ingreso promedio de los hogares está cerca de Gs. 7.000.000, debido a que los hogares cuentan con más de un proveedor/a. Esta metodología de medición, permite un amplio margen para la desigualdad dentro del mismo estrato, abarcando trabajadores que ganan desde un sueldo mínimo hasta tres sueldos mínimos.

Lo más significativo de este estrato es la reducción de las brechas tanto entre áreas de residencia como entre hombres y mujeres. Los ingresos promedio en áreas rurales y urbanas convergen, así como también los ingresos de asalariados y ocupados en general. En los estratos anteriores –pobreza y “vulnerabilidad”– los ingresos salariales tienden a ser superiores al de ocupados en general. Y aunque persiste la brecha de género en cuanto a los ingresos, esta se reduce.

6 En 2016 el salario mínimo general se ubicó entre enero y noviembre en Gs. 1.824.055. En diciembre aumentó a Gs. 1.964.507. En 2017 volvió a tener un reajuste del 3,9% ubicándose en Gs. 2.041.123.

**Cuadro N° 17**  
**Indicadores económicos seleccionados por área de residencia, según sexo**  
**Porcentajes para el estrato medio**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población 10-14 años que trabaja (%)	5,6	*	*
<b>Total (18 años y más)</b>			
Tasa de Actividad (%)	79,7	79,0	81,9
Tasa de Ocupación (%)	96,9	96,4	98,5
Tasa de Desempleo Abierto (%)	3,1	3,6	*
Tasa de Subocupación (%)	10,5	9,3	14,2
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados - se excluyen los empleados domésticos)	3.054	3.175	2.579
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	3.100	3.282	2.520
Población con ingresos propios (%)	80,6	80,7	80,1
<b>Hombres</b>			
Tasa de Actividad (%)	89,4	88,0	93,8
Tasa de Ocupación (%)	97,5	96,9	98,9
Tasa de Desempleo Abierto (%)	2,5	3,1	*
Tasa de Subocupación (%)	9,9	8,9	12,6
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	3.167	3.338	2.649
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	3.389	3.609	2.793
Población con ingresos propios (%)	89,4	88,6	91,9
<b>Mujeres</b>			
Tasa de Actividad (%)	69,6	70,3	67,3
Tasa de Ocupación (%)	96,2	95,8	97,9
Tasa de Desempleo Abierto (%)	3,8	4,2	*

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Tasa de Subocupación (%)	11,2	9,8	16,9
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	2.886	2.965	2.396
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	2.698	2.868	2.000
Población con ingresos propios (%)	71,3	72,9	65,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

En coherencia con la cobertura de seguro de salud de este estrato, poco más de la mitad de las personas ocupadas (54,1%) aporta a alguno de los fondos jubilatorios existentes en el país; proporción que se reduce al 40,3% en el sector rural. Entre las personas adultas mayores, el 48,7% tiene ingresos provenientes de una jubilación o pensión, incluido un 13,7% que es titular de la pensión alimentaria. Es decir, menos de la mitad de las personas de 65 años o más cuenta con algún ingreso derivado de la protección social.

### Cuadro N° 18

#### Cobertura de algún programa de protección social al ingreso por área de residencia Porcentajes para el estrato medio

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (se excluyen los empleados domésticos)	54,1	57,7	40,3
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación	27,2	32,8	*
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria	13,7	6,1	36,3
Población de 65 años más que cuenta con otro tipo de pensión	7,8	9,0	*
Hogares con niños/as y adolescentes (0-17 años) en situación de pobreza que están en Tekoporã	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

Estos datos dan cuenta de la situación de la población que se encuentra en los segmentos medios de la sociedad. Si bien la bibliografía, los medios de prensa y los discursos políticos son sumamente optimistas sobre el crecimiento de la “clase media”, en Paraguay es relativamente pequeña (25,9%) y no existen los instrumentos necesarios para garantizarle una trayectoria de vida protegida, con ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Como ya se señaló, su ingreso promedio laboral no alcanza dos salarios mínimos. La cobertura de la seguridad social –salud y jubilación– es de poco más de la mitad y, según Hardy (2014), el 42,3% trabaja de manera informal, es decir, tiene condiciones laborales inestables y de baja calidad.

En estas condiciones, determinados “shocks” como problemas de salud en la familia, pérdida de empleo o de la producción agrícola, muerte o retiro laboral de un proveedor, pueden aumentar significativamente su probabilidad de caer en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Los hogares que están en los límites inferiores –ingresos diarios cercanos a US\$ 10– presentan alto riesgo de descender de estrato, por su escasa brecha con respecto a los ingresos de los grupos más vulnerables o en situación de pobreza. En condiciones macroeconómicas volátiles este sector es particularmente inestable.

La educación, como un pilar fundamental de la movilidad económica a través de su impacto en el ingreso laboral y en las oportunidades de lograr un empleo formal, tiene baja cobertura en la juventud. Menos de la mitad (47,3%) de estos jóvenes (18 a 24 años) se encuentra estudiando, lo que presagia una trayectoria laboral en la adultez bastante precaria.

Desde esta perspectiva, se impone establecer un amplio debate sobre los factores que afectan de manera directa una reducción sostenida de la pobreza, el tránsito de la población en situación de vulnerabilidad hacia la clase media y la consolidación de la clase media: las políticas educativas, de salud, laboral/agropecuaria, de protección social y la de cuidado.

## 2.4. Alto nivel de ingresos

El estrato de alto nivel de ingresos está compuesto por 79.819 personas. La estructura poblacional en este grupo económico que abarca el 1,2% de la población es radicalmente distinta a la de los demás, aunque la tendencia era previsible. A medida que aumentan los ingresos se reduce la proporción de niños y niñas de 14 años o menos, y aumenta la de personas adultas y adultas mayores. Como en el estrato medio, la mayor parte de esta población vive en el sector urbano (70,5%).

El 58,3% de este grupo tiene 30 años o más, mientras que en el grupo que se encuentra por debajo de la línea de pobreza esta proporción cae al 33,5%. Por otro lado, la proporción de personas mayores entre las de mayores ingresos (8,7%) duplica a quienes se encuentran en el otro extremo, bajo de la línea de pobreza (4,8%).

En los tres anteriores niveles de ingreso, cerca de un tercio de la jefatura de hogar es femenina; pero en este estrato su peso relativo es el menor (17,3%). Esa tasa prácticamente se duplica en los hogares en situación de pobreza (34,7%).

**Cuadro N° 19**  
**Indicadores demográficos seleccionados por área de residencia.**  
**Porcentajes para estrato de altos ingresos**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Estructura etaria			
0-14	21,3	18,1	*
15-29	20,4	18,5	25,0
30-64	49,6	52,4	42,7
65 o más	8,7	11,0	*
Jefatura de hogar			
Hombre	82,7	80,5	88,9
Mujer	17,3	21,6	*

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

El promedio de años de estudio del estrato de alto nivel de ingresos, es el más elevado de todos. Una persona de 10 años o más de edad de alto nivel de ingresos duplica los años promedio de estudio (12,6) que una persona en situación de pobreza (6,3). Dentro de este estrato, la población ocupada mayor de 18 años en áreas urbanas, tiene en promedio de 7 años más de educación formal que la de sus pares del estrato en situación de pobreza.

**Cuadro N° 20**  
**Indicadores educativos seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para estrato de altos ingresos**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población de 15 años y más analfabeta (%)	*	*	*
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	12,6	14,3	8,3
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más)	13,6	15,1	9,1
<b>Asistencia actual a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza</b>			
De 6-9 años (%)	*	*	*
De 10-14 años (%)	*	*	*
De 15-17 años (%)	*	*	*
De 18-24 años (%)	*	*	*

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

La cobertura de seguro médico en este grupo llega al 71,4%, mostrando una considerable distancia respecto a los otros grupos. Solo el 5,9% de las personas en situación de pobreza cuenta con seguro. Este porcentaje aumenta a 23,7% para el estrato vulnerable y a 49,8% en el medio. La cobertura en este grupo de altos ingresos es 12 veces mayor que la de menores ingresos.

Esta proyección da cuenta de la directa relación entre el nivel de ingreso y la exclusión de los mecanismos de cobertura de salud, lo que a su vez está relacionado con la calidad de la inserción laboral. Como resultado del mayor ingreso y del aseguramiento en salud, este grupo poblacional también presenta el mayor nivel de acceso a los servicios de salud en caso de enfermedad o accidente. Aun así, un 12% no consulta en estos casos.

**Cuadro N° 21**  
**Indicadores de salud seleccionados por área de residencia**  
**Porcentajes para estrato de altos ingresos**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población con cobertura de seguro médico* (%)	71,4	78,2	55,1
Acceso a salud** (%)	88,0	85,5	91,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* Incluye IPS y otro tipo de seguro

\*\* Incluye a la población enferma o accidentada que consultó

Como era de esperar, en este estrato el trabajo infantil no aparece como un problema. No se observa desempleo, subocupación ni brechas por área o sexo en estas variables. Llama la atención la reducción de la tasa de actividad femenina con respecto a la del estrato medio, interrumpiendo la tendencia al aumento de la oferta de trabajo femenina a medida que aumentaban los ingresos y el nivel educativo por estrato. Esto también repercute en la reducción de la proporción de mujeres con ingresos propios. En el sector rural, esta proporción se reduce significativamente al 36,9%, nivel más bajo incluso que en el estrato en situación de pobreza.

**Cuadro N° 22**  
**Indicadores económicos seleccionados por área de residencia, según sexo**  
**Porcentajes para estrato de altos ingresos**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población 10-14 años que trabaja (%)	*	*	*
<b>Total (18 años y más)</b>			
Tasa de Actividad (%)	74,4	74,6	74,0
Tasa de Ocupación (%)	100,0	100,0	100,0
Tasa de Desempleo Abierto (%)	0,0	0,0	0,0
Tasa de Subocupación (%)	*	*	*
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	11.783	12.986	*



Indicadores	Total	Urbana	Rural
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	16.295	15.369	19.391
Población con ingresos propios (%)	79,7	83,1	69,7
<b>Hombres</b>			
Tasa de Actividad (%)	86,3	83,1	95,1
Tasa de Ocupación (%)	100,0	100,0	100,0
Tasa de Desempleo Abierto (%)	0,0	0,0	0,0
Tasa de Subocupación (%)	*	*	*
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	13.952	15.709	*
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	19.270	17.757	23.244
Población con ingresos propios (%)	92,3	92,2	92,4
<b>Mujeres</b>			
Tasa de Actividad (%)	59,2	64,1	*
Tasa de Ocupación (%)	100,0	100,0	*
Tasa de Desempleo Abierto (%)	0,0	0,0	0,0
Tasa de Subocupación (%)	*	*	*
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	7.790	8.373	*
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	10.621	11.514	*
Población con ingresos propios (%)	63,7	71,9	36,9

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

En este estrato solo el 62,3% aporta a un sistema de jubilación. Probablemente la tenencia de activos podría estar desincentivando la cotización a algún sistema de jubilación, dado que al contar con ingresos por rentas no es necesario el ahorro previo.

**Cuadro N° 23****Cobertura de algún programa de protección social al ingreso por área de residencia  
Porcentajes para estrato de altos ingresos**

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (se excluyen los empleados domésticos)	62,3	67,4	*
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación	*	*	*
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria	0,0	0,0	0,0
Población de 65 años más que cuenta con otro tipo de pensión	*	*	*
Hogares con niños/as y adolescentes (0-17 años) en situación de pobreza que están en Tekoporã	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

(\*) Insuficiencia muestral, inferior a 30 casos

## Conclusiones

Las cifras analizadas muestran bajos niveles de cobertura de protección social e importantes brechas entre estratos económicos, hombres y mujeres y residentes en áreas rurales y urbanas.

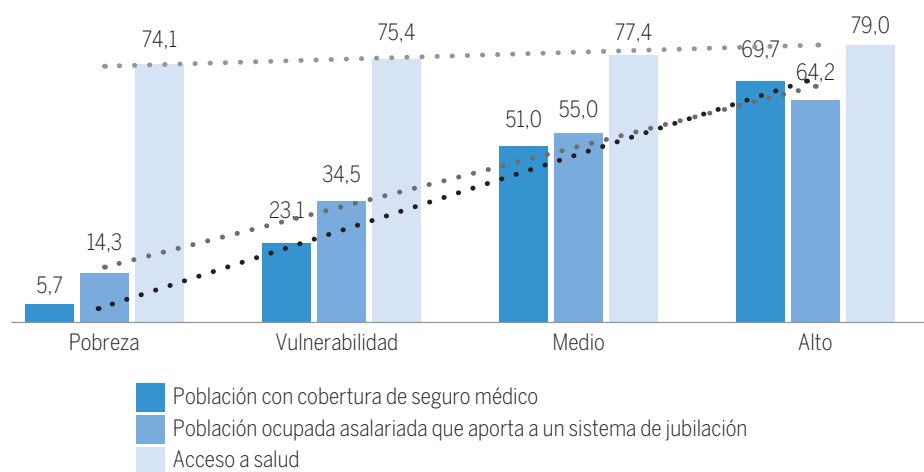
**Cuadro N° 24**  
**Indicadores sociales y económicos seleccionados por estrato económico**

Indicadores	Pobreza	Vulnerabilidad	Estrato medio	Alto nivel de ingresos
Población	1.949.272 (28,9%)	2.973.004 (44,0%)	1.752.313 (25,9%)	79.819 (1,2%)
Promedio de ingresos totales del hogar	1.384.897	3.183.568	6.927.497	35.386.739
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más)	6,5	9,0	11,8	13,6
Asistencia actual a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza (15-17 años) (%)	68,9	82,9	89,6	*
Mujeres con ingresos propios (%)	44,5	56,2	71,3	63,7
Población con cobertura de seguro médico (%)	5,9	23,7	49,8	71,4
Acceso a salud (%)	74,4	75,6	76,1	88,0
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (se excluyen los empleados domésticos) (%)	15,7	35,8	54,1	62,3
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación o pensión (%)	*	6,7	27,2	*
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria (%)	29,4	36,3	13,7	0,0
Hogares con niños/as y adolescentes (0-17 años) en situación de pobreza que están en Tekoporã (%)	23,3	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

Los gráficos N° 2 y 3 ilustran las enormes brechas que separan los estratos en la cobertura de la seguridad social y la exclusión que sufren las personas a medida que se reducen sus ingresos. Un comportamiento diferente se observa en el acceso a salud, cuya política universal ha logrado aumentar la cobertura y reducir las brechas de acceso. En este caso, los desafíos son: alcanzar la cobertura universal y mejorar la calidad y la calidez de la atención.

**Gráfico N° 2**  
**Indicadores de salud seleccionados por estrato**



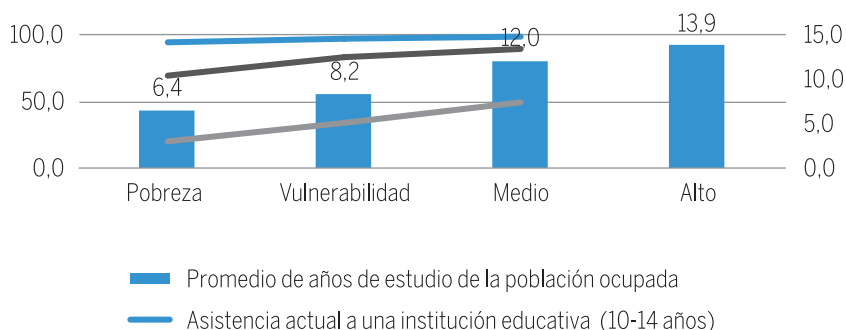
Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

En el caso de la educación, se observan logros en las coberturas educativas en la niñez y adolescencia, pero queda bastante por hacer en la de la juventud. El esfuerzo por implementar una política educativa de cobertura universal ha dado resultados en los tres primeros niveles de la educación escolar básica. Es necesario garantizar las condiciones para que los jóvenes mantengan una trayectoria educativa sin interrupciones y logren una transición al mundo laboral en mejores condiciones. Las brechas educativas por estrato revelan la necesidad de intervenir con políticas focalizadas para eliminar los obstáculos geográficos, económicos o de género que impiden la continuidad de sus estudios.

La política de protección social, a través de los programas Tekoporā, Abrazo, las becas, los de alimentación escolar, boleto estudiantil, entre otros, son pilares

esenciales para reducir los costos económicos y de oportunidad de la educación. Estos programas deben ser universalizados en la población objetivo de manera a garantizar la educación universal y gratuita, tal como establece el marco normativo constitucional y legal.

**Gráfico N° 3**  
**Indicadores educativos seleccionados por estrato**



Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

La segmentación de casi todas las intervenciones públicas supuso, por un lado, avances en la política pública: se trata de iniciativas que buscan proveer una cobertura, aunque sea mínima a los estratos de ingresos más bajos. Sin embargo, también podría estar contribuyendo a profundizar las brechas de ingreso, por lo cual se requiere una mirada no solo centrada en la pobreza, sino también en las desigualdades.

La debilidad para enfrentar los riesgos propios del ciclo de vida, como la deserción educativa en la niñez y juventud, la pérdida de un empleo en la edad adulta, el retiro del mundo laboral en la tercera edad y una enfermedad en cualquier franja etaria, se ve reforzada por círculos viciosos.

La pobreza y la residencia en áreas rurales reducen las oportunidades educativas, lo que impacta negativamente sobre una trayectoria laboral de calidad. La precariedad del empleo y la exclusión del mundo laboral de las mujeres –muchas de ellas jefas de hogares– impiden el acceso a los mecanismos de seguridad social, vinculados a las condiciones ventajosas propias del empleo formal o de emprendimientos de alta productividad.

Existen condicionamientos estructurales que impiden la ampliación de las oportunidades –como el trabajo infantil y adolescente, la oferta educativa pública incompleta y de mala calidad– que podrían estar afectando a la deserción escolar y alimentan una percepción errada sobre las tasas de retorno de la educación.

La visión optimista sobre el crecimiento de la clase media debe matizarse, teniendo en cuenta sus bajos niveles de protección social y su escaso peso relativo en la población. Tres estudios realizados, incluyendo este, señalan que la población de este estrato representa alrededor de un cuarto del total del país. Solo la mitad cuenta con seguro médico y está incluida en alguno de los mecanismos de jubilación que cubre a quienes trabajan de manera asalariada.

La falta de autonomía económica de las mujeres es una limitación para su propio bienestar y para el desarrollo del país. La política de protección social debe necesariamente incluir a la política de cuidado, considerando que un factor que reducen las oportunidades económicas es la desproporcionada carga de trabajo al interior de los hogares.

El aumento de la participación económica a medida que se elevan los niveles de ingresos de los hogares y las credenciales educativas, prueba la relación entre estas variables. Esta relación positiva se neutraliza en parte por el área de residencia, dado que las mujeres rurales de todos los estratos no solo reducen su oferta laboral sino también sus ingresos.

La protección social es una política que contribuye a romper con estos círculos viciosos y remover los obstáculos que impiden a las personas contar con trayectorias educativas y laborales adecuadas para su plena realización.

Como toda política pública, la de protección social tiene la potencialidad de reducir las desigualdades, porque permite igualar condiciones mínimas de bienestar para todos y todas, independientemente del sexo, el área de residencia o el nivel económico de origen.

## **Desafíos de políticas públicas**

La posibilidad de no retroceder en los logros de la última década en la reducción de la pobreza depende de varios factores, uno de ellos tiene que ver con la garantía del derecho a la protección social. De allí la relevancia de las políticas que el Estado implemente para hacer efectiva dicha garantía.

Paraguay ha hecho poco en el ámbito de la protección social, en comparación a otras políticas como la educativa y la de salud. Como ilustran las cifras de la Encuesta de Hogares 2016, las intervenciones en protección social tienen baja cobertura y alta segmentación. Por ejemplo, la protección del ingreso en la vejez tiene dos tipos de programas: uno dirigido a las personas en situación de pobreza, la pensión alimentaria que otorga una transferencia equivalente al 25% del salario mínimo; y otro de jubilaciones, concentrado en los estratos más altos de la población. Una situación similar ocurre con la seguridad social vinculada a la cobertura de salud, también con una alta concentración en el sector urbano y de mayores ingresos.

Políticas y programas focalizados en la reducción de desigualdades –en tasas de cobertura, y en calidad y contenido de los servicios– requieren una mejor comprensión de los factores asociados a los riesgos, las vulnerabilidades y las exclusiones, así como en las aspiraciones y las especificidades culturales de la población.

En este sentido, la universalidad debe estar explícitamente definida en el diseño de las políticas, como también los mecanismos que garantizarán la progresividad de los avances. Los indicadores de salud y educación asociados a las políticas de carácter universal muestran menores brechas, como se verifica en las tasas de asistencia escolar y de acceso a salud, lo que no sucede en los casos de los programas de acceso a un ingreso mínimo (jubilación, pensión alimentaria).

Dados los niveles de exclusión, se requieren no obstante intervenciones focalizadas para acelerar la inclusión social de aquellos grupos que se encuentran rezagados, sobre todo las poblaciones rurales y las mujeres, como se probó en este estudio.

Respecto a las desigualdades de género, es necesario avanzar en la generación de mayores oportunidades laborales para garantizar su autonomía económica, así como una mayor visibilidad y aporte de las mujeres en la reducción de la pobreza.

Este estudio constituye una aproximación descriptiva a las principales brechas que afectan la garantía del derecho a la protección social. Se requieren mayores estudios sobre los determinantes por sexo y área de residencia de la oferta laboral y de las desigualdades de ingreso, de los mecanismos legales y económicos, que impiden una mayor cobertura de la seguridad social y de los factores de exclusión del sistema educativo formal y del sistema de salud.

Paralelamente, debe avanzarse en el diseño de una política de protección social universal e integral, con instrumentos que aborden las particularidades del ciclo de vida, del área de residencia, del sexo y de otras variables, con aproximaciones más específicas como las que se refieren a los Pueblos Indígenas y personas con discapacidad.

## Referencias bibliográficas

- Abc Color. (12/10/15). IPS: evasión y descontrol. *Abc Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/ips-descontrol-evasion-y-morosidad-1416463.html>
- Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y Martínez R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – DGEEC. (2017). *Principales indicadores de empleo, EPH 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Ferreira, F. H., Messina J., Rigolini J., López-Calva L., Lugo M. A, y Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hardy, C. (2014). *Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social*. Ediciones LOM. Chile.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra.
- OIT. (1991). *Manual de Seguridad Social* OIT. Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York.
- Unión Europea. (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.



## Anexo

### Situación socioeconómica y laboral y cobertura de los principales programas de protección social a nivel país

**Cuadro N° 25**  
Jefatura de hogar por área de residencia. En porcentajes

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Jefatura de hogar			
Hombre	69,0	67,0	72,2
Mujer	31,0	33,0	27,8

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

**Cuadro N° 26**  
Indicadores educativos seleccionados por área de residencia

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población de 15 años y más analfabeta (%)	5,4	3,1	9,4
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	8,6	9,7	6,8
Promedio de años de estudio de la población ocupada (18 años o más)	9,5	10,9	7,2
Asistencia actual a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza			
De 6-9 años (%)	97,9	98,5	97,2
De 10-14 años (%)	96,2	96,5	96,0
De 15-17 años (%)	79,3	84,2	72,0
De 18-24 años (%)	35,3	42,2	22,2

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

### Cuadro N° 27

#### Indicadores de salud seleccionados por área de residencia

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población con cobertura de seguro médico* (%)	25,9	34,3	12,6
Acceso a salud** (%)	75,4	78,0	72,2

Fuente: procesamiento propio a partir de STP-DGEEC Encuesta Permanente de Hogares 2016

\* Incluye IPS y otro tipo de seguro

\*\* Incluye a la población enferma o accidentada que consultó

### Cuadro N° 28

#### Indicadores económicos seleccionados por área de residencia, según sexo

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población 10-14 años que trabaja (%)	8,1	6,0	10,7
<b>Total (18 años y más)</b>			
Tasa de Actividad (%)	73,9	74,7	72,4
Tasa de Ocupación (%)	94,2	93,0	96,4
Tasa de Desempleo Abierto (%)	5,8	7,0	3,6
Tasa de Subocupación (%)	18,4	17,8	19,6
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	2.435	2.608	1.900
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	2.180	2.512	1.538
Población con ingresos propios (%)	70,8	72,0	68,8
<b>Hombres</b>			
Tasa de Actividad (%)	88,3	87,3	89,9
Tasa de Ocupación (%)	95,3	94,0	97,4
Tasa de Desempleo Abierto (%)	4,7	6,0	2,6
Tasa de Subocupación (%)	16,4	15,7	17,6

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	2.447	2.658	1.915
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	2.400	2.794	1.748
Población con ingresos propios (%)	83,7	84,0	83,4
<b>Mujeres</b>			
Tasa de Actividad (%)	59,8	62,9	53,9
Tasa de Ocupación (%)	92,6	91,7	94,6
Tasa de Desempleo Abierto (%)	7,4	8,3	5,4
Tasa de Subocupación (%)	21,4	20,6	23,1
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (solo asalariados – se excluyen los empleados domésticos)	2.409	2.517	1.847
Promedio de ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal (todos los ocupados excepto trabajadores familiares no remunerados)	1.830	2.122	1.093
Población con ingresos propios (%)	58,1	60,7	53,3

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

## Cuadro N° 29

### Cobertura de algún programa de protección social al ingreso por área de residencia

Indicadores	Total	Urbana	Rural
Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación (se excluyen los empleados domésticos)	41,8	46,4	27,8
Población de 65 años o más que cuenta con jubilación	12,5	19,2	2,6
Población de 65 años o más que cuenta con pensión alimentaria	27,3	14,0	47,0
Población de 65 años más que cuenta con otro tipo de pensión	3,8	5,4	1,5
Hogares con niños/as y adolescentes (0-17 años) en situación de pobreza que están en Tekoporã	23,3	7,8	36,6

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.



# Equidad fiscal e igualdad de género

Verónica Serafini Geoghegan  
Clara de Iturbe

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | FISCAL  
CALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTAR  
EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUT  
RIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL  
ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TER  
TORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNER  
BILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMIC  
EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNE  
DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALD  
TRABAJO | REMUNERADO Y NO REM  
ADO | TRABAJO | DOMÉSTICO Y CUIDA

Los sistemas tributarios tienen efectos sobre las brechas económicas entre hombres y mujeres, tanto para acentuarlas como para reducirlas. Este estudio explora los vínculos entre el sistema tributario y las desigualdades de género y describe las principales brechas económicas entre hombres y mujeres, las cuales se acumulan cuando consideramos el nivel socioeconómico (deciles) y el área de residencia (rural/urbana). Para el análisis, se utilizaron datos de personas de 18 años y más de edad, provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada en 2016.

La estructura tributaria inequitativa no ayuda a reducir la desigualdad y las bajas recaudaciones de impuestos impiden el financiamiento de políticas necesarias para la igualdad de género. El sistema tributario paraguayo actualmente es regresivo y pesa más sobre las mujeres (atendiendo a que la situación socioeconómica y laboral de las mujeres es más precaria) y los grupos de menores ingresos. Asimismo, las políticas de igualdad se encuentran limitadas, en parte, por falta de financiamiento, ya que la presión tributaria también es una de las más bajas de la región.

**Palabras clave:** Equidad fiscal e igualdad de género, tributación y desigualdad

## Introducción

Este estudio explora los vínculos entre el sistema tributario y las desigualdades de género, asumiendo que la forma en que los países recaudan los impuestos tiene efectos sobre las brechas entre hombres y mujeres, sea para acentuarlas o para reducir las.

Paraguay es un país que, como toda la región, tiene complejas desigualdades: del ingreso, de acceso a la tierra, étnicas, etarias, regionales y de género, entre otras. La desigualdad de género es una de las más importantes y se manifiesta de múltiples formas como desventajas para las mujeres. Ellas tienen menores ingresos laborales, aun trabajando la misma cantidad de horas y con similares credenciales educativas, menor acceso a activos –tierra y créditos– y a servicios públicos –asistencia y formación técnica, insumos agropecuarios–, están sobrerrepresentadas en las ocupaciones de mayor precariedad laboral y volatilidad del ingreso; y tienen mayor carga global de trabajo sumando las horas de trabajo remuneradas y no remuneradas.

Adicionalmente, enfrentan la prevalencia de muchos tipos de violencia –femicidio, violencia sexual, acoso laboral– y su subrepresentación en los espacios de decisión –cargos electivos, gerenciales, dirigenciales– que impiden que sus necesidades y aspiraciones sean incorporadas en la agenda pública.

Una parte importante de estas condiciones desiguales de las mujeres frente a los hombres deriva de la división sexual del trabajo, que se traduce en divisiones marcadas de roles y estatus, y de una desproporcionada asignación del trabajo doméstico y de cuidado, lo cual termina reduciendo o limitando sus oportunidades.

En este contexto, las políticas públicas deben actuar como mecanismos de reducción de las desigualdades y promotoras del mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Por esta razón, resulta necesario generar nuevos conocimientos, debates y propuestas en el marco de las garantías constitucionales y de los compromisos internacionales dirigidos a lograr la igualdad de género.

Estas políticas públicas requieren ser financiadas, siendo los impuestos la principal fuente de generación de recursos públicos, además de ser también la fuente más sostenible y previsible.

Un mal diseño de la política tributaria no generará los recursos suficientes, y contribuirá además a profundizar las brechas existentes.

Paraguay ha avanzado en el conocimiento de los principales obstáculos del sistema tributario con respecto a su potencialidad para lograr una mejor redistribución del ingreso; no obstante, se sabe poco sobre sus efectos sobre otras formas de desigualdad como la de género. Este documento pretende iniciar la discusión proponiendo algunos criterios para analizar la política tributaria desde este enfoque.

El primer capítulo aborda los derechos vigentes en Paraguay, tanto desde el marco normativo nacional como internacional. En 1992, con el inicio de la transición a la democracia, Paraguay promulgó una nueva Constitución en la cual se garantizan la igualdad entre hombres y mujeres, así como una amplia gama de derechos económicos.

El país también se sumó a una serie de compromisos internacionales que cuentan con principios, objetivos y metas muy claras para avanzar en el marco del desarrollo, incluyendo la reducción de las desigualdades de género. El apartado expone brevemente los principales instrumentos que exigen al Estado paraguayo la implementación de políticas públicas.

El segundo capítulo se ocupa brevemente del rol de la política tributaria como instrumento del Estado para la efectiva vigencia de los derechos humanos en general y de los económicos en particular. La política fiscal integra, por un lado, la política tributaria cuyo objetivo es recaudar recursos de manera genuina; y, por otro, la política de gasto para financiar el desarrollo y el bienestar, y satisfacer los derechos de la ciudadanía. Ambas en conjunto contribuyen a la redistribución, función central del Estado y determinante de la reducción de las desigualdades de género.

El tercer capítulo describe las principales brechas económicas entre hombres y mujeres, que se acumulan y potencian entre sí cuando consideramos el nivel socioeconómico (deciles) y el lugar en el que viven (rural/urbana). Estas desigualdades y las menores oportunidades económicas de las mujeres paraguayas, reflejan la falta de condiciones para el ejercicio de sus derechos. Paraguay debe implementar políticas públicas para garantizar estos derechos y reducir las brechas. Ello exige una política tributaria que recaude más, mejor y con mayor justicia social.

El cuarto capítulo presenta los principales problemas de la actual política tributaria paraguaya, para financiar las políticas que requieren las mujeres para el pleno ejercicio de sus derechos económicos.

Finalmente, se exponen los principales desafíos para la política fiscal, junto con las recomendaciones para cumplir con el mandato constitucional y los compromi-



tos internacionales, en lo referente a la reducción de las desigualdades de género y las oportunidades económicas de las mujeres paraguayas.

## 1. La garantía de los derechos económicos de las mujeres en Paraguay

Paraguay ha firmado y ratificado varios compromisos internacionales en materia de derechos humanos y género. Entre los más importantes se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado el 10 de junio de 1992 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada en noviembre de 1986.

El PIDESC ha sido ratificado por 165 países y contempla derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la salud y a la educación. La CEDAW es el acuerdo más amplio sobre los derechos de las mujeres, con 189 países firmantes y también aborda derechos sustantivos como el derecho a la igualdad, al trabajo, a la libertad para el matrimonio y a la salud.

De ambos instrumentos internacionales –PIDESC y CEDAW– se derivan tres derechos económicos sustantivos según el Comité de acción internacional para la promoción de los derechos de la mujer (IWRAW) Asia-Pacífico y la Red-DESC (2014):

- **El derecho a la no discriminación e igualdad** (PIDESC, art. 2(2), 3; CEDAW, art. 2, 3, 4, 5) Los Estados no deben discriminar a las mujeres o grupos de mujeres, por medio de leyes o en la práctica. Asimismo, los Estados tienen la obligación de asegurar que las mujeres y los hombres gocen de los mismos derechos económicos, sociales y culturales. La no discriminación en la ley no basta para que el Estado cumpla con esta obligación. Los Estados deben adoptar medidas adecuadas legislativas y de otro carácter, y modificar o derogar las leyes, reglamentos, usos y prácticas existentes a fin de prohibir la discriminación contra las mujeres, tanto en la esfera pública como privada. Los Estados deben adoptar medidas especiales que apunten a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, incluyendo medidas para modificar los patrones de conductas sociales, culturales y familiares.

- **El derecho al trabajo** (PIDESC, art. 6, 7, 8, 10(3); CEDAW, art. 5(a), 6, 11, 14(1)). El derecho al trabajo permite que las trabajadoras tengan la posibilidad de ganarse la vida por medio de un trabajo elegido libremente y condiciones de trabajo seguras, saludables y que no degraden la dignidad humana. Las trabajadoras deben tener garantizado un salario justo que les permita llevar una vida decente ellas mismas y sus familias. No debe existir ningún tipo de discriminación en el empleo o en los ascensos, incluyendo la discriminación basada en estereotipos de género. El mismo trabajo debe ser compensado con el mismo salario y los empleadores deben proporcionar vacaciones periódicas pagas. El derecho al trabajo también incluye el derecho a la libertad de asociarse con otros/as y a negociar mejores condiciones de trabajo, el derecho a afiliarse al sindicato de su elección y el derecho a hacer huelga conforme a las leyes nacionales. El trabajo forzado y la trata de personas son ilegales bajo el derecho internacional y constituyen graves violaciones a los derechos humanos. Los Estados deben garantizar la prohibición del trabajo de menores hasta una determinada edad y cuando las niñas trabajen se les debe proporcionar medidas adicionales de protección.
- **El derecho a la seguridad social**, incluyendo el seguro social (PIDESC, art. 9, 10(2), 11(1); CEDAW, art. 11(1) e, 11(2), 14(2) c). Los Estados deben reconocer el derecho de todas las personas a la seguridad social, incluyendo el seguro social que garantiza el acceso a una cantidad mínima de bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna. Es obligación del Estado asegurar que todas las personas habitantes en su territorio estén protegidas contra la discriminación [...] Se debe prestar especial atención a facilitar un mayor acceso a los beneficios de la seguridad social para los grupos desfavorecidos y marginados, como las mujeres mayores y las mujeres que trabajan en el sector informal. Los Estados también deben asegurar: la igualdad en la edad de jubilación obligatoria entre hombres y mujeres para que las mujeres reciban beneficios igualitarios en los sistemas jubilatorios públicos y privados; la licencia por maternidad para mujeres y hombres; la seguridad social y el cuidado de los niños/as deben estar disponibles tanto para las trabajadoras formales como informales (p.13-4).

Otro principio fundamental que surge de la CEDAW y el PIDESC es el de destinar el máximo de recursos disponibles. Esto significa que el cumplimiento de los DESC es una prioridad aun cuando los recursos sean insuficientes y el Estado debe dedicar el máximo posible de recursos para garantizar su “goce más amplio posible [...] bajo tales circunstancias [económicas]” (IWRAW Asia-Pacífico y Red-

DESC, 2014, p.19). Además, se debe hacer hincapié no solo en la formulación de las políticas públicas sino también en la asignación efectiva de recursos (IWRAW Asia-Pacífico y Red-DESC).

En este sentido, los escasos avances en materia económica de las mujeres y la lenta reducción de las brechas junto con una baja presión tributaria, podrían ser considerados como una violación a este principio teniendo en cuenta que el Paraguay podría contar con más recursos y garantizar un mayor nivel de derechos económicos.

Paraguay también se ha comprometido con el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Entre el 25 y 27 de septiembre de 2015 en Nueva York, con la presencia de Paraguay, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los ODS en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La agenda comprende 17 objetivos, 169 metas y alrededor de 300 indicadores de seguimiento.

El compromiso es cumplir esos objetivos y metas en los próximos 15 años, es decir al 2030. Los ODS constituyen un gran desafío para Paraguay ya que ponen en la agenda dos temas sumamente relevantes para el país: la universalidad y la desigualdad.

El Objetivo 1 de los ODS cuenta con una meta específica de movilización de recursos para lograr cumplir con todas las metas:

Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo: 1.a Garantizar una movilización importante 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 poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones (ONU, 2015).

El Objetivo 10 proyecta “Reducir la desigualdad en y entre los países” y sus metas plantean acciones en diversos ámbitos para alcanzar el objetivo. Además del crecimiento relativo de ingresos del 40% más pobre, se refiere a la inclusión social sin distinciones, la igualdad de oportunidades, la mayor representación de los países en desarrollo, la cooperación internacional, el mejoramiento de las políticas migratorias, aspectos todos necesarios para la reducción efectiva de las desigualdades. Una meta particularmente relevante es la de “adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”, como herramientas centrales para la reducción de desigualdades de género.

La tercera<sup>1</sup> Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se celebró con la participación de Paraguay en Addis Abeba, Etiopía, entre el 13 y el 16 de julio de 2015. Tuvo por objetivo confirmar el compromiso político de hacer frente al problema de la financiación y de la creación de un entorno propicio a todos los niveles para el desarrollo sostenible.

El documento aprobado, el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba (AAAA), reafirma “que el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y el pleno ejercicio de sus derechos humanos son esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible” y señala “la necesidad de incorporar la perspectiva de género, en particular de medidas e inversiones con fines específicos en la formulación y aplicación de todas las políticas financieras, económicas, ambientales y sociales” (Párrafo I.6).

Entre las medidas más importantes para la consecución de este objetivo están la implementación de:

1. [...] sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes y las personas de edad”, fijando “metas de gasto apropiadas para cada país en relación con las inversiones de calidad en los servicios públicos esenciales para todos, incluidos los de salud, educación, energía, agua y saneamiento [...] (Párrafo I.12, p.5).
2. Generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y promoción de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas” para que todas las personas se beneficien del crecimiento, alentando la participación plena e igual de mujeres y hombres, incluidas las personas con discapacidad, en el mercado de trabajo estructurado. (Párrafo I.16, p.7)

Para cumplir con estas medidas, el AAAA aprobado por los países, entre los que se encontraba Paraguay, se compromete a:

Mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos” y a trabajar “para mejorar la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de nuestros sistemas impositivos ampliando la base tributaria (Párrafo II.A.22, p.9).

---

<sup>1</sup> Las dos conferencias anteriores fueron la de Monterrey en 2002 y Doha en 2009.

Los flujos financieros ilícitos son otro problema importante, porque tienen impactos negativos especialmente sobre los países en desarrollo y sobre las mujeres (Grondona, Bidegain y Rodríguez, 2016). En el caso del Paraguay, es relevante el compromiso de aumentar:

Los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a su posible eliminación, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional (AAAA, 2015, párrafo II.A.23, p.9).

La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, es una iniciativa regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que “busca cerrar la brecha entre la igualdad de jure y de facto mediante el fortalecimiento de las políticas públicas para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas” (CEPAL, 2016, p.8). La Estrategia busca superar los siguientes cuatro “nudos estructurales”:

i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.

El eje 5 de implementación<sup>2</sup>, “Financiamiento: movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género”, señala la necesidad de asegurar el máximo de los recursos para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad de género (CEPAL, 2016). El financiamiento abarca los montos, nivel y composición de la asignación de los recursos y también las fuentes de recaudación para aumentar los ingresos de manera no regresiva y según prioridades de igualdad.

2 Los ejes de implementación son: 1. Marco normativo, 2. Institucionalidad, 3. Participación, 4. Construcción y fortalecimiento de capacidades, 5. Financiamiento, 6. Comunicación, 7. Tecnología, 8. Cooperación, 9. Sistemas de información y 10. Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. La implementación de estos ejes contribuirá a políticas integrales que ayuden “eliminar las desigualdades de género y garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de todas las mujeres” (CEPAL, 2016, p.12).

**Cuadro N° 1**  
**Resumen de las medidas correspondientes al Eje 5 de la Estrategia de Montevideo**

Medida	Descripción
5.a	Políticas económicas y fiscales desde un enfoque de género y DDHH.
5.b	Estimar necesidades presupuestarias y fuentes de financiamiento relacionadas a la Agenda Regional de Género y los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una perspectiva de género.
5.c	Políticas fiscales progresivas y presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos.
5.d	Las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios deben ser temporales y tener en cuenta los DDHH y la no discriminación. Deben evitar la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan las mujeres y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres.
5.e	Dar seguimiento y difundir la evolución de las asignaciones presupuestarias para las políticas orientadas a reducir las desigualdades de género.
5.f	Que el sector privado contribuya eficazmente al financiamiento de emprendimientos de mujeres, de los servicios públicos y de la protección social a través del pago de impuestos progresivos. El Estado debe evitar los privilegios fiscales.
5.g	Estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su aplicación.
5.h	Cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscal y los FFI, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos de mayores ingresos.
5.i	Instar a los organismos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano a garantizar los recursos suficientes a sus mecanismos de género para la plena implementación de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres.
5.j	Recursos financieros suficientes para la construcción y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los RRHH, en particular de los países pequeños.

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2016).

La integración del Paraguay en el escenario internacional es una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población y reducir sus importantes desigualdades. Ello requiere el cumplimiento de principios y metas claras establecidas en nuestro marco constitucional y legal, así como en instrumentos internacionales. La política fiscal ocupa un lugar preponderante por su rol en el financiamiento.

## 2. La política fiscal como instrumento para garantizar derechos y políticas de igualdad

La política fiscal administra los recursos públicos de un país. Es de vital importancia porque permite financiar obras públicas, satisfacer derechos y garantizar la calidad de vida de la población por medio del gasto público.

Los impuestos son la fuente de ingresos más importante del Estado paraguayo, dado que constituyen el 68% de todos los ingresos (Ministerio de Hacienda, 2016). Los impuestos son además una fuente genuina de ingresos al ser “fondos propios” provenientes de las contribuciones de la misma ciudadanía.

Alex Cobham (2005) describe cuatro objetivos de la tributación a los que llama “las 4 Rs de la tributación”: recursos, redistribución, representación y reformulación de precios (*re-pricing*), todos están estrechamente relacionados a las necesidades de desarrollo.

Los “recursos” se refieren al objetivo de generar el financiamiento necesario para planes y políticas de reducción de pobreza a corto (necesidades urgentes como alimentación o vestimenta), mediano (educación, salud preventiva, etc.) y largo plazo (institucionalidad y gobernanza), y así también evitar la dependencia del financiamiento externo (Cobham, 2005). A través de la movilización de recursos públicos se pueden diseñar, implementar, evaluar y asegurar la continuidad de políticas y programas, incluyendo la protección social que es de suma importancia para reducir la pobreza sosteniblemente.

La segunda R se refiere a la “redistribución”, porque la desigualdad es un obstáculo para el desarrollo humano (Cobham, 2005). Según la evidencia empírica disponible, el sistema tributario no solo es importante porque genera recursos para invertir en los sectores de menores ingresos, sino también porque en la medida en que la estructura se fundamenta en impuestos directos sobre activos, tiene además un efecto redistribuidor.

La “representación” trata sobre la participación ciudadana que debe ocurrir junto con la contribución. Cuando la ciudadanía aporta al bien común, desarrolla también un sentimiento de pertenencia y responsabilidad. Para lograr una efectiva gobernanza, la carga tributaria debe ser equitativa y estar acompañada de la participación ciudadana y de la consideración de sus demandas (Cobham, 2005).

Finalmente se encuentra la “reformulación de precios”, cualidad de los impuestos que se puede utilizar para encarecer comportamientos dañinos y promover los beneficiosos. Esto se debe al potencial que tienen los impuestos para influir en

el comportamiento económico de las personas y empresas (Cobham, 2005). Por ejemplo, los impuestos al tabaco, si bien sirven para recaudar, buscan principalmente penalizar el consumo de estos productos y así reducir sus efectos nocivos en la salud pública. Por otra parte, una exoneración a los materiales impresos abarata el precio de los libros, con lo cual se fomenta la lectura.

La equidad del sistema tributario es la prueba más significativa del compromiso de una sociedad por reducir las desigualdades, y particularmente las de género. Por esta razón, debe extenderse el análisis de equidad del gasto público a los ingresos, para entender los efectos de la estructura tributaria misma en la reducción o amplificación de las desigualdades. Los impuestos que conforman la estructura tributaria pueden ser progresivos, proporcionales o regresivos, según sus efectos sobre la distribución de los ingresos.

Así, aunque es menos visible que el gasto público, el sistema tributario tiene la capacidad de influir en los comportamientos sociales y económicos (Pazos-Morán, 2006), lo cual necesariamente incide en las relaciones de género. En los últimos años, las investigaciones muestran gran interés de contribuir al desarrollo de conocimientos sobre la equidad del gasto y de los ingresos públicos del país, siendo la primera la más estudiada.

En lo que respecta a los ingresos, ya varios estudios han fundamentado algunas críticas a la falta de progresividad que caracteriza al sistema tributario paraguayo, además de otros aspectos como los elevados gastos tributarios o el alto nivel de evasión. Aún continúa siendo una tarea pendiente el estudio de la estructura tributaria desde una perspectiva de género.

## **2.1. El sistema tributario no es neutral al género**

La fiscalidad no es neutral al género, porque las recaudaciones financian políticas necesarias para las mujeres, ya sea con programas direccionados específicamente hacia ellas o mediante políticas sociales integrales. En la medida en que se tengan políticas públicas que beneficien a la población con problemas específicos, también se mejorarán las condiciones de vida de las mujeres<sup>3</sup>.

---

3 En el análisis de presupuestos con enfoque de género, los gastos que benefician a las mujeres se pueden clasificar en tres tipos de gasto público. Por un lado, se encuentran los gastos “etiquetados para mujeres”, que son aquellos que benefician exclusivamente a las mujeres, por ejemplo, los gastos en programas de empleo femenino. Por otro lado, están los “gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público” y los “gastos generales” que comprenden el gasto público restante e incluyen el gasto “con potencialidad explícita” para la equidad de género, por ejemplo, un programa de educación sexual en las escuelas (Rodríguez, 2008, p.9).



Una baja carga tributaria y la inexistencia de mecanismos eficientes para reducir la evasión y elusión, disminuyen las recaudaciones y provocan la escasez de recursos públicos. América Latina tiene grandes deudas sociales y déficits en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Las desigualdades de género son persistentes y en algunos países no se han registrado reducciones notables, pese a los avances sociales y económicos recientes. Es en ese ámbito que se vuelve relevante la fiscalidad desde un enfoque de género.

Sin recaudaciones, el Estado no puede ofrecer servicios para mejorar el bienestar y reducir las brechas existentes, entre ellas las de género. Por lo general, las áreas de educación y salud son las que reciben mayores inversiones sociales y ha sido un logro positivo el haber reducido la brecha de género en el acceso a estos servicios. No obstante perduran brechas en cuanto a autonomía económica, calidad del empleo y protección social y cuidado, cuyas políticas públicas cuentan con menores recursos y son ámbitos particularmente relevantes para las mujeres. Es necesario fortalecer la protección social que tiene una importancia específica para las mujeres, sin descuidar los avances en las demás áreas prioritarias.

Cualquier cambio en las políticas públicas genera efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Las crisis económicas y los recortes presupuestarios subsiguientes implican una sobrecarga de trabajo en las mujeres o la pérdida de recursos indispensables para su bienestar. Cuando se reducen los días de internación o no existen políticas de apoyo familiar a la discapacidad, generalmente es una mujer quien se encarga de asumir la responsabilidad de la atención. Si esto requiere mucho tiempo, trae aparejada la pérdida del empleo y, con ello, de autonomía económica. A largo plazo esto se traduce en la exclusión de los sistemas jubilatorios.

Las políticas productivas, laborales o de reducción de la pobreza pueden ser beneficiosas aumentando los ingresos familiares, pero si no van acompañadas de políticas de cuidado, arriesgan paralelamente aumentar la carga global de trabajo de las mujeres. En algunos casos, la eficiencia de los recursos invertidos se sustenta en el tiempo gratuito de las mujeres, por ejemplo, los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad que tienen la exigencia de participar en grupos de apoyo y llevar a los niños y niñas a la escuela o a los establecimientos de salud, responsabilidades tradicionalmente asignadas a las mujeres.

La desproporcionada carga de trabajo doméstico y de cuidado, sumada a las condiciones de precariedad laboral, discriminación salarial, segregación ocupacional y menores dotaciones de activos que las mujeres deben soportar, exigen mayor inversión en todas las políticas atendiendo objetivos explícitos de reducción de brechas de género.

Las mujeres son las principales responsables de la administración del hogar, por lo tanto tienen la función de asegurar que los recursos maximicen el bienestar de todos los miembros. Esto implica mayores esfuerzos cuando la estructura tributaria es inequitativa, porque en ese caso gran parte de los bienes y servicios adquiridos en el hogar pagan impuestos, reduciendo la capacidad adquisitiva del ingreso.

Un sistema tributario sostenido por impuestos indirectos como el del valor añadido u otros que gravan el consumo (incluyendo los bienes de primera necesidad) no solo profundizan las desigualdades económicas sino también las de género, acentuando su regresividad cuando se trata de las mujeres de menores ingresos.

Los menores recursos disponibles exigen más esfuerzo y tiempo para optimizar la asignación intrafamiliar. Esta situación afecta especialmente a las mujeres de bajos ingresos y a los hogares con jefatura femenina. Una estructura tributaria justa, basada en impuestos directos, tiene gran potencialidad redistributiva. No obstante, la capacidad redistributiva y su poder para reducir brechas puede reducirse si la estructura de deducciones y exenciones tiene determinados sesgos.

## **2.2. Los sesgos de género en la política tributaria**

Los sesgos de género implican un tratamiento diferenciado, ya sea explícita o implícitamente, a hombres y mujeres dentro de la normativa tributaria. El análisis de los sesgos de género constituye una herramienta para entender la equidad de los impuestos, de acuerdo a las metas fiscales que hayan sido planteadas.

Los sesgos explícitos son aquellos que se encuentran en la misma redacción de la normativa tributaria y que atribuyen beneficios a uno u otro sexo. Pueden darse, por ejemplo, al atribuir las rentas conjuntas de la pareja solamente al cónyuge masculino o al incluir deducciones preferenciales dentro de la tributación conjunta que solo pueden ser utilizadas por los hombres.

Los sesgos implícitos, si bien no tratan diferente a mujeres y hombres, pueden beneficiar o perjudicar a uno u otro de manera indirecta. Los patrones de consumo y la asignación de los recursos intrafamiliares son distintos entre hombres y mujeres, por lo tanto también el efecto de la tributación cuando estos tienen tratamiento diferente.

Por ejemplo, las deducciones o exoneraciones a las ganancias de capital favorecen en mayor medida a los contribuyentes hombres y a personas de mayor poder

adquisitivo, porque estos suelen ser los propietarios de acciones, bonos, etc. Los subsidios a los combustibles pueden tener el mismo efecto debido a que en general, los hombres son los propietarios de los vehículos.

Las deducciones o exoneraciones permiten a los hombres reducir sus cargas tributarias, mientras que las mujeres tienden a destinar sus gastos hacia otros rubros no favorecidos con estos privilegios. Considerando que las mujeres ganan en promedio menos que los hombres y que la pobreza suele afectar desproporcionadamente a las mujeres, el tratamiento preferente a las ganancias de capital resulta regresivo en cuanto a los ingresos y a la equidad de género.

Por otro lado, impuestos más bajos en servicios públicos o bienes de primera necesidad tienen la potencialidad de beneficiar particularmente a las mujeres, dado que ellas son las que dedican más tiempo y recursos a la administración de los ingresos del hogar. Esta ventaja se acentúa en los hogares de menores ingresos, sobre todo aquellos que están por debajo de la línea de pobreza, puesto que, en muchos países, el índice de feminización es mayor en estos hogares, lo que se denomina la feminización de la pobreza.

El análisis de sesgos explícitos e implícitos ha sido tomado como el marco de referencia para estudios de caso de varios países, sobre el impacto de los diferentes sistemas tributarios en la igualdad de género. Grown y Valodia (2010b) señalan que cualquier estudio sobre efectos de la tributación con enfoque de género debe considerar cuatro aspectos:

- 1) Diferencias de género en el empleo remunerado, incluido el empleo formal / informal, los salarios y la segregación ocupacional. La evidencia empírica muestra que las mujeres trabajadoras reciben menor remuneración, y están sobrerrepresentadas en ocupaciones de tiempo parcial, informal y de menor productividad. Esto implica una menor cobertura de los sistemas de seguridad social contributiva, por lo que requieren programas no contributivos –financiados con impuestos– para contar con un piso mínimo de bienestar.
- 2) Diferencias en el tiempo de trabajo no remunerado: las mujeres dedican más tiempo a actividades de cuidado y trabajo doméstico, por lo que si requirieran reemplazar estas actividades por la vía del mercado para dedicar más tiempo al trabajo remunerado, un tratamiento tributario diferenciado a estos bienes y servicios –reducción de impuestos a servicios de atención de niños y niñas, lavado de ropa, compra de alimentos más elaborados– les beneficiará proporcionalmente más que a los hombres.

- 3) Diferencias de género en el gasto de consumo: hombres y mujeres tienen patrones de uso diferentes de sus ingresos, y además la conformación de los hogares con jefatura femenina es distinta. Las estadísticas señalan que invierten más en bienes básicos, calidad de la vivienda y en el acceso a servicios públicos por lo que impuestos a estos rubros, sumado a sus menores ingresos reducen los niveles de bienestar.
- 4) Diferencias de género en los derechos de propiedad y propiedad de los activos: a diferencia del caso anterior, las mujeres cuentan con menos activos que los hombres, lo que hace que la política tributaria también afecte diferenciadamente por esta vía.

Los estudios abordan cada tipo de impuesto de forma diferente. Para el estudio de los impuestos a la renta de las personas físicas, se estima el monto aportado de acuerdo a la composición del hogar y si la tributación es individual o conjunta. Según Grown y Komatsu (2010), para el análisis del impuesto a la renta personal se

[...] examinó varias características de cada sistema tributario nacional, incluyendo si el sistema es *schedular* o global<sup>4</sup>; las reglas para la presentación de las declaraciones; la definición de renta imponible y exenciones en cada sistema; la estructura tarifaria aplicada a la renta imponible; las diversas preferencias fiscales que reducen la base impositiva y los ingresos imponibles; y cómo se ajustan las tasas impositivas a la inflación (p.24, traducción libre).

En cuanto a los impuestos indirectos, Grown y Valodia (2010) explican que se debe “determinar la proporción de ingresos (antes de impuestos) que pagan los diferentes grupos”. Por lo general, los grupos están ordenados según alguna medida de bienestar, por ejemplo, divididos en quintiles de ingresos [...] clasifica[ndo] los hogares según las relaciones de género” (p.33).

En Latinoamérica existe menos experiencia en el estudio de este tipo de impuestos. Los países que cuentan con estudios de este tipo son Bolivia, Argentina, Ecuador y México, pero enfrentaron limitaciones metodológicas y de datos, porque para este tipo de estudios:

es importante conocer no sólo los patrones de consumo individuales, sino los procesos de toma de decisión al interior de los hogares, y cómo, debido a éstos, un cambio en el régimen impositivo puede producir reasignaciones en el consumo de sus distintos miembros (Coello y Fernández, 2003, p.31).

---

4 Sistema *schedular* o global: depende de si se itemizan (y tienen tratamiento específico) las diferentes fuentes de ingreso o de si se agregan.

## Cuadro N° 2

### Casos de estudios sobre sistema tributario y equidad de género realizados en Latinoamérica<sup>5</sup>

País	Impuestos directos	Impuestos indirectos
Bolivia	Coello y Fernández (2003) Coello y Fernández (2014)	Coello y Fernández (2014)
Argentina	Rodríguez, Gherardi y Rossignolo, (2010) Gherardi y Rodríguez (2008)	Rodríguez, Gherardi y Rossignolo (2010)
Ecuador	Campuzano y Palacios (2009) Vásconez y Gutiérrez (2010)	Campuzano y Palacios (2009)
Chile	Rodríguez (2010)	
Uruguay	Bucheli y Olivieri (2017)	
Guatemala	Guzmán y Cabrera (2010)	
México	Pérez y Cota (2010)	Pérez y Cota (2010)

Fuente: elaboración propia.

Se han realizado investigaciones sobre los sesgos de género para varios países de la región (Cuadro N°2)<sup>6</sup>. Para el análisis de los sesgos explícitos de género, se revisaron las normativas tributarias de los países. Para el estudio de la influencia de los impuestos indirectos en Argentina (Rodríguez, Gherardi y Rossignolo, 2010), Ecuador (Campuzano y Palacios, 2009) y México (Pérez y Cota, 2010) se utilizaron datos de encuestas de hogares y canastas de consumo para estimar la presión tributaria de cada tipo de familia.

En algunos de estos países se utilizaron indicadores adicionales para inferir el grado de influencia femenina dentro de cada tipo de hogar. En Bolivia se hizo una caracterización socioeconómica y laboral de las mujeres y se examinaron las exenciones del IVA por sector económico, para entender el posible impacto del impuesto sobre el empleo femenino. Además, el estudio analizó la equidad del sistema de pensiones desde una perspectiva de género (Coello y Fernández, 2014).

5 Aún no cuentan con estudios: Paraguay, Perú, Venezuela, Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador.

6 Paraguay aún no cuenta con estudios de este tipo. Otros países que han abordado la temática son: India, Vietnam, Gana, Marruecos, Sudáfrica, Uganda, España, Suecia, Reino Unido, entre otros.

Los hallazgos de dichos estudios han sido heterogéneos debido a la variedad de maneras en que están reglamentados los impuestos en cada sistema tributario. Si bien en la región casi no se observan sesgos explícitos (a excepción del tratamiento de las rentas no laborales en Argentina que se asignan por defecto al cónyuge masculino), en todos los países se registran sesgos implícitos de algún tipo.

Los sesgos implícitos se presentan principalmente en el tratamiento diferenciado de las rentas, dependiendo de su origen. En varios países las rentas de capital están exoneradas y estas exenciones tienden a beneficiar a los contribuyentes masculinos, pero no existen beneficios fiscales para los gastos en bienestar, cuidado o sostenibilidad de la vida y la reproducción de la fuerza de trabajo, gastos especialmente representativos para los y las trabajadores/as independientes (Coello y Fernández, 2014). En Argentina, el régimen de monotributo para trabajadores de escasos recursos tampoco cuenta con los mismos beneficios que disfrutaban los trabajadores asalariados y autónomos.

En cuanto a los impuestos al consumo, se ha demostrado también que los sistemas tributarios son generalmente regresivos y que los aumentos en el IVA resultan más gravosos para las mujeres (Campuzano y Palacios, 2009). Es importante recordar que en toda la región predominan las recaudaciones por medio de impuestos indirectos, que suelen ser regresivos y perjudican a las personas de escasos recursos, especialmente a las mujeres, que tradicionalmente han estado sobrerrepresentadas en estos grupos y en el empleo informal.

### **2.3. Los incentivos tributarios afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres**

El financiamiento del desarrollo centrado en el sector privado, tal como lo están planteando los países latinoamericanos, compromete seriamente la igualdad de género y la oportunidad de reducir brechas económicas.

La instalación de la Inversión Extranjera Directa (IED) incentivada con exoneraciones de impuestos y legislación laboral flexible, tiene efectos negativos que no se justifican frente a sus efectos positivos. Los incentivos para captar IED socavan las bases tributarias y los sistemas de seguridad social solidarios al reducir impuestos y flexibilizar las normas laborales. Por otro lado, sus beneficios sobre el empleo y la producción son mínimos; por lo que el saldo neto podría estar resultando negativo.

En el caso de las mujeres en particular, una parte de la competitividad de las empresas se basa en la necesidad que tienen ellas de equilibrar sus múltiples roles, por lo cual aceptan ocupaciones de tiempo parcial y flexible, como el que se ofrece en la producción a destajo en los hogares. Otra parte de la competitividad se basa en las ventajas comparativas de las mujeres debido a la discriminación salarial que reduce sus remuneraciones frente a la de los hombres.

Los gastos en los que deben incurrir en caso de salir a trabajar, como los de reemplazo del cuidado y de las labores domésticas y los de transporte, las restricciones de tiempo que tienen a la hora de ofrecer su trabajo y sus costos de oportunidad, reducen las posibilidades económicas de las mujeres obligándolas a aceptar empleos de menor remuneración y calidad.

Las alianzas público-privadas constituyen un caso particular en este esquema cuando parte del capital es IED. Aun cuando el capital sea nacional, se pretende justificar esta modalidad de financiamiento relativamente reciente por sus impactos positivos en los objetivos de la política económica y social. Sin embargo no existe suficiente evidencia empírica para avalar dicha afirmación.

En general, gran parte de los sistemas de incentivos están dirigidos a las medianas y grandes empresas nacionales o transnacionales. Los pequeños emprendimientos y el trabajo informal no cuentan con políticas de apoyo o que faciliten su formalización, siendo estos ámbitos donde se observa una sobrerrepresentación de mujeres trabajadoras.

## 2.4. Flujos financieros ilícitos y género

Los flujos financieros ilícitos o “flujos ilícitos” abarcan al dinero que es adquirido, transferido o utilizado ilícitamente y proviene de negocios corruptos, actividades delictivas o del fraude fiscal comercial (Waris, 2017), lo cual tiene implicancias globales en cuanto a la equidad de género.

Una parte de las corrientes financieras ilícitas procede de actividades del crimen organizado internacional como el narcotráfico, la evasión transnacional, el contrabando, el tráfico de drogas y armas o la trata de personas –de esta última desproporcionadamente son víctimas miles de mujeres y niñas alrededor del mundo (Grondona, 2016). Además incluyen los sobornos a funcionarios del gobierno, el desvío del dinero público y la evasión de impuestos, entre otros.

La facturación fraudulenta en el comercio exterior también es fuente de flujos ilícitos de entrada y salida, puesto que implica alterar intencionalmente en las

declaraciones de aduanas el precio, cantidad o calidad del producto exportado (o importado) y se utiliza generalmente para trasladar ganancias fuera de los países y evadir impuestos.

Estos procesos requieren de complejos entramados financieros para ocultar el dinero y sus beneficiarios finales. Existen gracias a la existencia de “jurisdicciones del secreto” y guaridas fiscales que les permiten ocultar o canalizar las ganancias malhabidas. Esta arquitectura financiera beneficia a las redes de trata de personas, a los evasores de impuestos y organizaciones criminales, por lo cual es urgente su desmantelamiento (Grondona, Bidegain y Rodríguez, 2016).

Los flujos ilícitos son dañinos para los países en desarrollo y para las mujeres porque privan a los gobiernos de recursos necesarios para financiar el gasto público. Cuando las recaudaciones bajan, se recortan los programas sociales –y estos tienden a ser de especial importancia para a las mujeres– (Portocarrero, s.f). Además, los flujos ilícitos, al ocasionar la falta de financiamiento público, promueven políticas fiscales regresivas basadas en impuestos al consumo para compensar sus déficits fiscales. Estas políticas fiscales son menos costosas políticamente pero perjudican a las mujeres y a las personas de menores recursos (Waris, 2017).

Todos estos mecanismos contribuyen a la fuga de capitales, definida como la salida masiva de dinero de un país, con graves consecuencias para el desarrollo, como la disminución de las recaudaciones tributarias y el debilitamiento de las economías. Estas enormes sumas de dinero podrían ser gastadas e invertidas dentro del mismo país. Finalmente, los flujos ilícitos socavan el buen gobierno y la institucionalidad en los países, incidiendo negativamente en la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, y facilitando la corrupción de las autoridades e instituciones.

### **3. La desigualdad económica entre hombres y mujeres en Paraguay**

Las mujeres conforman la mitad de la población total (49,4%) y de la población mayor de 18 años (50,4%). Sin embargo, constituyen solo el 40,7% de la población económicamente activa dentro de ese rango de edad. El cuadro N°3 muestra que



hay 3,5 veces más mujeres económicamente inactivas<sup>7</sup> (867.240 personas), que hombres (248.710 personas).

**Cuadro N° 3**  
**Población por sexo, según clasificación. Año 2016**

Clasificación	Total	Hombres	Mujeres
Población total*	6.754.408	3.415.068	3.339.340
Población mayor de 18 años	4.278.770	2.124.054	2.154.716
Población Económicamente Activa (PEA), mayor de 18 años	3.162.043	1.874.567	1.287.476
Población Económicamente Inactiva (PEI), mayor de 18 años	1.115.950	248.710	867.240

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Las causas de inactividad son diferentes entre hombres y mujeres, debido a los patrones socialmente asignados en virtud del género. Las mujeres en su mayoría se declaran inactivas porque realizan labores domésticas o por motivos familiares (65,0%); en segundo lugar, por tener una discapacidad o por ser ancianas (13,0%). Los hombres se declaran inactivos por discapacidad, por ser ancianos o jubilados (39,0%), y por estudiar (23,1%). Estas diferencias muestran los roles diferenciados que tienen hombres y mujeres en los diferentes ciclos de vida y la manera en que los mismos determinan su oferta laboral.

El mercado laboral también presenta diferencias entre hombres y mujeres. El cuadro N°4 muestra la distribución ocupacional por sexo: los hombres principalmente trabajan como empleados privados (47,3%), trabajadores por cuenta propia (31,9%) y empleados públicos (8,7%). La distribución de las mujeres es más variada: se dedican principalmente al trabajo por cuenta propia (33,2%), al empleo privado (26,5%) y al empleo doméstico (15,1%). Las mujeres están sobre-representadas en el trabajo familiar no remunerado y el empleo doméstico, y los

7 Es el conjunto de personas no clasificadas como ocupadas ni desocupadas durante el período de referencia. Comprende las siguientes categorías: escolar o estudiante, personas demasiado jóvenes, personas dedicadas exclusivamente a las labores del hogar, jubilados/as o pensionados/as, rentistas, enfermos/as, ancianos/as o discapacitados/as, u otras situaciones por las cuales una persona no realiza ni busca trabajo remunerado.

hombres lo están en las categorías de empleo privado y empleador o patrón. Casi el 60% de las mujeres se ubica en el trabajo por cuenta propia, trabajo doméstico o como familiar no remunerado, ocupaciones con altos niveles de precariedad.

**Cuadro N° 4**

**Población ocupada mayor de 18 años por sexo, según categoría ocupacional. Año 2016**

Ocupación	Total		Hombres		Mujeres	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Población ocupada, mayor de 18 años*	2.996.736	100,0	1.787.439	100,0	1.209.297	100,0
Empleo público	313.963	10,5	155.225	8,7	158.738	13,1
Empleo privado	1.165.314	38,9	845.402	47,3	319.912	26,5
Empleador/a	158.908	5,3	121.549	6,8	37.359	3,1
Trabajado por cuenta propia	972.105	32,4	570.515	31,9	401.590	33,2
Trabajado familiar no remunerado	189.490	6,3	80.618	4,5	108.872	9,0
Empleo doméstico	195.656	6,5	12.917	0,7	182.739	15,1
NR	1.300	0,0	1.213	0,1	87	0,0

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

La inactividad, junto con el desempleo y el trabajo familiar no remunerado impiden la autonomía económica, porque las mujeres en alguna de estas situaciones no cuentan por lo general con ingresos propios. El cuadro N° 5 muestra que el 38,2% de las mujeres mayores de 18 años carece de ingresos propios, frente al 17,3% de los hombres. Para las mujeres campesinas esta proporción se eleva al 47,2% por la gran cantidad de mujeres que trabaja como familiar no remunerado en la agricultura familiar.

La falta de ingresos de las mujeres disminuye su aporte a la reducción de la pobreza. En los deciles de menores ingresos familiares, la proporción de mujeres sin ingresos llega al 51,2%, frente al 23,5% de las mujeres del decil más rico.

La menor proporción de mujeres sin ingresos con respecto a los hombres, en el estrato de pobreza, podría deberse al programa Tekoporã –cuyas destinatarias son en su mayoría mujeres en situación de extrema pobreza–, cuya cobertura es fundamentalmente rural.

**Cuadro N° 5**  
**Población sin ingresos propios<sup>8</sup> por área de residencia y sexo, según deciles.**  
**Año 2016**

Deciles	Total país *			Área de residencia					
				Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	27,8	17,3	38,2	21,6	10,4	32,6	37,4	27,8	47,2
Decil más pobre	52,9	54,9	51,2	39,1	26,4	49,8	62,6	71,7	55,1
2	42,5	33,1	51,2	35,0	17,0	52,2	51,6	49,3	53,6
3	37,6	23,5	50,8	28,3	9,8	45,8	49,2	46,8	51,5
4	31,7	15,2	47,3	25,2	11,1	38,1	37,8	28,4	46,4
5	28,2	11,0	44,4	20,3	7,9	32,4	38,0	24,1	51,0
6	25,4	11,9	39,5	20,5	12,1	29,4	35,1	21,7	47,7
7	21,6	12,3	31,6	16,0	8,2	24,7	33,1	14,9	51,2
8	16,5	8,5	25,7	12,0	4,5	20,0	30,2	15,9	47,2
9	11,8	5,9	18,1	9,3	3,3	15,5	22,0	11,4	34,4
Decil más rico	16,2	9,5	23,5	12,7	7,7	17,8	24,8	16,8	35,3

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Las mujeres ganan menos que los hombres en cualquier ocupación o rama de actividad, aun teniendo las mismas credenciales educativas y experiencia. El cua-

8 Proporción de la población femenina (masculina) de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina (masculina) de 15 años y más que no estudia. El resultado se expresa en porcentajes.

dro N° 6 muestra que en promedio el ingreso de las mujeres representa el 76,7% del ingreso de los hombres, agravándose en el sector rural donde ganan apenas el 61,1% del ingreso de los hombres.

Paradójicamente, las mayores brechas se dan en los deciles extremos (1, 2, 3, 4 y 10). Es decir, en los de menor ingreso y mayor ingreso y las menores brechas en los sectores medios (5, 6, 7, 9). Las brechas se agudizan en el sector rural. La mínima brecha observada en el decil 1 del sector rural puede estar vinculada a la expansión de los programas sociales como Tekoporã cuyas principales receptoras son las madres.

Entre las razones explicadas por datos cuantitativos, se encuentran las menores horas de trabajo o su concentración en ocupaciones de menos ingresos como el trabajo por cuenta propia o el trabajo doméstico. Sociedades patriarcales suponen que ellas no son las principales proveedoras del hogar, o tienen menor productividad derivada de la maternidad, lo que deriva en menores salarios.

**Cuadro N° 6**  
**Brechas en los ingresos promedios, en guaraníes, de la población ocupada de 18 años y más de edad por área de residencia y sexo, según deciles. Año 2016**

Deciles	Total país *	Brechas por área de Residencia	
		Urbana	Rural
Total	76,7	75,6	61,1
Decil más pobre	72,8	57,7	87,4
2	69,1	61,9	66,0
3	72,6	67,3	53,2
4	69,1	66,0	61,3
5	77,1	75,4	61,4
6	74,0	76,5	43,8
7	75,2	74,9	63,2
8	78,0	77,4	72,3
9	75,8	74,5	64,4
Decil más rico	68,4	66,4	50,1

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

Detrás de muchas de estas causas se encuentra la división sexual del trabajo. El trabajo por cuenta propia y la menor cantidad de horas de trabajo fuera del hogar, se relaciona con la necesidad de conciliar las labores remuneradas con las responsabilidades familiares, asignadas culturalmente casi con exclusividad a las mujeres.

La reciente Encuesta de Uso del Tiempo muestra la desigual distribución de estas responsabilidades entre hombres y mujeres y sus efectos sobre la oferta de trabajo de las mujeres<sup>9</sup>. El 61% de las mujeres realiza trabajo no remunerado frente a solo el 25% de los hombres. La relación es inversa cuando se trata de trabajo remunerado: el 75% de los hombres frente al 39% de las mujeres.

La cantidad de horas dedicadas también presenta brechas importantes. Las mujeres realizan más del doble de horas de trabajo no remunerado durante la semana, lo cual repercute en una menor cantidad de horas de trabajo remunerado; aunque esto no es proporcional, por lo que al final, la carga global de trabajo de las mujeres supera a la de los hombres.

**Cuadro N° 7**  
**Distribución del tiempo total de trabajo de la población de 14 años y más, según sexo.**  
**Año 2016**

	Promedio semanal	Hombres	Mujeres
Total	67,1	62,4	69,1
Trabajo remunerado	45,9	49,5	40,4
Trabajo no remunerado	21,2	12,9	28,7

Fuente: DGEEC (2017).

Las desigualdades de género se entrelazan y refuerzan entre sí. La información estadística disponible muestra las brechas económicas entre hombres y mujeres y entre las propias mujeres dependiendo de su nivel económico y de su área de residencia.

Las mujeres acceden a menos oportunidades económicas. Sus tasas de actividad son menores que las de los hombres y su desempleo es mayor. Esta situación se traduce en una gran cantidad de mujeres sin ingresos propios y, por lo tanto, sin autonomía económica.

<sup>9</sup> Personas de 14 años y más de edad.

El análisis de la población ocupada muestra una sobrerrepresentación de mujeres en actividades de baja remuneración, y altos niveles de precariedad y volatilidad del ingreso. Los ingresos laborales son bajos y presentan brechas importantes respecto a los de los hombres. Estos indicadores empeoran entre mujeres campesinas y a medida que se reducen los ingresos de los hogares. Las oportunidades económicas se reducen aún más cuando se trata de mujeres en situación de pobreza o campesinas.

La aspiración de autonomía económica en el marco de empleos decentes, exige atender una desigualdad de base anclada en la división sexual del trabajo, cuya consecuencia es una asignación asimétrica de las responsabilidades de cuidado y trabajo doméstico en las mujeres, poniendo límites a su oferta de trabajo y a sus opciones educativas y laborales.

La progresiva eliminación de estas barreras solo será posible con políticas públicas de amplio alcance y con enfoque de género, lo que requiere recursos. El siguiente apartado describe los principales problemas que enfrenta el sistema tributario paraguayo para reducir las desigualdades, especialmente las de género.

#### **4. Las limitaciones del sistema tributario paraguayo para reducir las desigualdades de género**

La equidad de los sistemas tributarios se relaciona directamente con la capacidad de pago de los contribuyentes. Es por eso que la situación económica y laboral de las personas debe situarse al centro del análisis cuando se estudian los impactos de los impuestos en cada grupo de contribuyentes –en este caso, las mujeres–. Un sistema tributario regresivo empeora la situación económica de las familias y aumenta la desigualdad entre diferentes niveles de ingresos, entre hombres y mujeres y entre diferentes grupos de mujeres.

La existencia de sesgos implícitos de género se relaciona, como se vio en los apartados anteriores, a cuatro factores: a) diferencias de género en el empleo remunerado; b) diferencias en el tiempo de trabajo no remunerado; c) diferencias de género en el gasto de consumo y c) diferencias de género en los derechos de propiedad y propiedad de los activos.

Por lo tanto, la evaluación de los efectos del sistema tributario sobre las desigualdades, debe tener en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres, dado

que las brechas más importantes en Paraguay no son solo económicas sino también de género.

#### **4.1. Bajas recaudaciones de impuestos impiden el financiamiento de políticas necesarias para la igualdad de género**

Las desigualdades estructurales (ingreso, acceso a activos, género, lugar de residencia, idioma, etc.) coinciden con un sistema tributario sumamente injusto, apoyado en impuestos predominantemente indirectos y gran cantidad de gastos tributarios; sistema que beneficia a los contribuyentes de mayor poder adquisitivo, y permite altos niveles de evasión y elusión (Borda y Caballero, 2016).

Coello y Fernández (2003) señalan que:

el efecto regresivo [de los sistemas basados en la imposición indirecta] puede verse compensado parcialmente por el carácter redistributivo del gasto, es decir, si lo que se recauda es invertido en brindar bienes, servicios y recursos para la población con menos recursos (p.14).

Un sistema tributario regresivo obstaculiza avances en la vida de las personas, especialmente de sectores con menores ingresos. Si a esto se agrega la precariedad económica en la que se encuentran las mujeres, el sistema impositivo termina afectando desproporcionadamente a las mismas.

De esta manera, las escasas políticas públicas con enfoque de género (gastos) que implementan los países para mejorar la vida de las mujeres y remover los obstáculos para el logro de la igualdad, se ven neutralizadas por políticas tributarias (ingresos) inequitativas.

Paraguay es uno de los países de América Latina de menor inversión en políticas sociales y económicas, que afectan de manera directa la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas.

**Cuadro N° 8**  
**Gasto social por persona. En dólares. Año 2015**

País	Total	Protección del medio ambiente	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Actividades recreativas, cultura y religión	Educación	Protección social
Total	728	6	34	135	8	235	311
Argentina	1.392	5	74	91	-	194	1.027
Bolivia	261	-	10	40	-	121	91
Brasil	1.361	2	3	171	2	92	1.092
Chile	2.180	12	52	599	25	638	853
Colombia	660	4	34	114	7	259	242
Costa Rica	923	13	3	79	12	594	222
Ecuador	480	8	22	137	10	253	50
El Salvador	271	2	24	80	3	126	36
Guatemala	228	4	45	36	6	97	41
Haití	43	2	2	6	4	24	4
Honduras	204	6	1	60	0	122	15
México	1.026	14	161	161	14	363	314
Nicaragua	203	-	44	65	4	79	12
Paraguay	422	-	-	94	4	150	174
Perú	339	13	21	68	10	87	140
República Dominicana	450	4	18	100	9	219	100
Uruguay	1.933	6	62	389	23	576	878

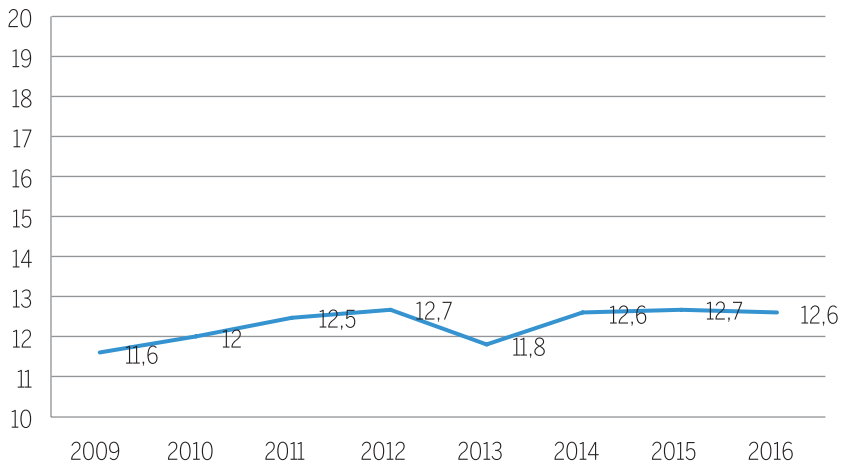
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.



Como se puede ver, el gasto social por persona de Paraguay está muy por debajo del promedio latinoamericano y solo por encima del realizado por Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú. Respecto a los países más desarrollados de la región, Paraguay invierte entre la mitad (Costa Rica) y cinco veces menos (Chile).

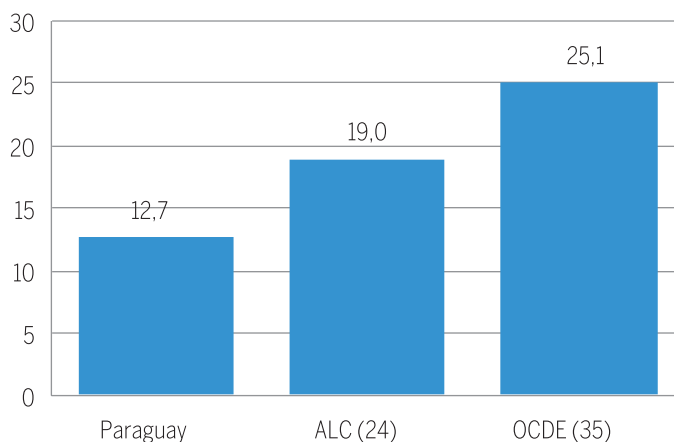
Las limitaciones a la implementación de políticas de igualdad se encuentran fundamentalmente en el financiamiento, debido a que la presión tributaria es también una de las más bajas de la región.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución de la presión tributaria. Años 2009-2016**



Fuente: elaboración propia con base en SET (2017).

**Gráfico N° 2**  
**Presión tributaria de Paraguay, América Latina y OCDE. Año 2015**



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, 2017

La persistencia de una baja presión tributaria no es acorde con el ritmo de crecimiento del país ni con el contexto regional en materia fiscal. El PIB paraguayo ha sostenido un crecimiento promedio anual de 4,8% en los últimos 6 años, pero la presión tributaria se ha mantenido estancada sin llegar siquiera al 13%.

Algunos factores que contribuyen a la baja presión tributaria son: las bajas tasas impositivas, un alto nivel de evasión y elusión, el gasto tributario (Borda y Caballero, 2016), los flujos ilícitos y la baja capacidad de recaudación de la administración tributaria. La estrategia de 10-10-10 en las tasas de IVA, IRP e IRACIS, torna más administrable al sistema, pero limita fuertemente la capacidad de recaudación de la administración tributaria.

A estas bajas tasas se suman gran cantidad de exoneraciones y deducciones, tornando la tasa efectiva mucho menor al 10%. Por ejemplo, en junio de 2017 la administración tributaria declaraba que las 1.000 personas físicas con mayores ingresos del país tributaban “cero” en impuesto a la renta personal.

Tampoco se tiene información sobre los resultados de las exoneraciones y deducciones, especialmente las relativas a la IED, en materia de volumen y calidad del empleo, la transferencia de tecnología o los encadenamientos productivos con empresas nacionales, objetivos esperados de la IED.

Adicionalmente persisten altos niveles de evasión y elusión que contribuyen a la baja presión tributaria. La evasión del IVA, un impuesto relativamente de fácil recaudación, se estima en torno al 30%, mientras que ni siquiera se cuenta con estimativos del nivel de evasión de los impuestos sobre las rentas.

A la hora de considerar los desafíos que enfrenta el sistema tributario y plantear mejoras, deben tenerse en cuenta las necesidades de financiamiento, entre ellas, los insuficientes niveles de inversión social y los compromisos financieros asumidos a futuro. El país se encuentra en una situación de endeudamiento acelerado, lo cual resulta preocupante considerando que la presión tributaria no ha aumentado en los últimos años. El ritmo de endeudamiento, sumado a la preponderancia de impuestos indirectos pondrá en duda la sostenibilidad de la deuda, si no se implementan impuestos justos y se frena el nivel de endeudamiento.

## **4.2. La estructura tributaria inequitativa no ayuda a reducir la desigualdad**

El sistema tributario paraguayo está conformado por diversos impuestos, con un excesivo peso de los impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y los aranceles aduaneros aplicados a productos importados.

Entre los impuestos a la renta están el Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS), que es el más importante de este tipo; el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO), que se aplica a actividades agropecuarias; el Impuesto a la Renta Personal (IRP), que en el 2018 grava a las personas con ingresos mayores a 48 salarios mínimos; y el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC), que es un régimen especial para empresas que facturan menos de Gs. 500 millones al año.

Finalmente se encuentran otros tributos de menor importancia relativa como el impuesto a los Juegos de Azar, a los Actos y Documentos, el Tributo Único, la Patente Fiscal Extraordinaria de Autovehículos, el Tributo Único de las empresas maquiladoras y las multas y recargos.

**Cuadro N° 9**  
**Recaudaciones de la SET por impuesto. Año 2016**

Tipo de impuesto	Impuesto	Monto (en millones de Gs)	Peso relativo
	Total ingresos SET	11.734.846	100,0%
Indirecto	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	6.607.110	56,3%
Directo	Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS)	3.937.497	33,5%
Indirecto	Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	474.124	4,0%
Directo	Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO)*	256.019	2,2%
Directo	Impuesto a la Renta Personal (IRP)	140.554	1,2%
Directo	Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC)	18.567	0,2%
Indirecto	Tributo Único Maquila	12.087	0,1%
	Otros**	288.889	2,5%

Fuente: elaboración propia con base en SET (2017).

\* Incluye un remanente del IMAGRO de Gs.729 millones.

\*\* Imp. a los Juegos de Azar, Imp. Actos y Documentos, Tributo Único, Patente Fiscal Extraordinario de Autovehículos, Multas y Recargos

El Cuadro N° 9 demuestra que el 56,3% de las recaudaciones de la SET provinieron del IVA, un impuesto que pesa más sobre las personas de menores ingresos. Teniendo en cuenta la situación socioeconómica más precaria de las mujeres, puede asumirse que los sistemas tributarios regresivos tienen un impacto aún más negativo en sus economías.

Si bien las administraciones tributarias demuestran una inclinación hacia los impuestos indirectos por ser de fácil recaudación, según Grondona (2017) los impuestos al consumo son realmente preferidos porque su implementación suele ser políticamente menos conflictiva.

Muchos países, incluido Paraguay, contemplan un tratamiento diferenciado para bienes de consumo básico. Según Grondona (2017), este tratamiento suele ser insuficiente y errático, situación que sería aplicable al Paraguay. En comparación con otros países de la región que contemplan una cobertura mayor de pro-

ductos, en nuestro país, esta previsión solo se aplica a nueve (arroz, fideos, yerba mate, aceites, leche, huevos, carnes, harina y sal yodada). La situación se agrava al considerar que la tasa del IVA que paga el sector agropecuario es del 5%, la mitad de lo que abonan los demás contribuyentes, siendo beneficiado principalmente el sector sojero, uno de los de mayor nivel de ingreso.

Los privilegios tributarios a los sectores de altos ingresos también son una fuente de injusticia fiscal para las mujeres. Gastos tributarios en forma de exoneraciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos, etc. reducen el espacio de los gobiernos de plantear políticas públicas y fortalecen el carácter regresivo de las políticas tributarias –existen exoneraciones que benefician a los sectores de altos ingresos, por ejemplo, la de la importación de bienes de capital–.

Actualmente el IRP contribuye solo el 1,2% de lo recaudado por la SET –Gs. 40.554 millones del total de Gs.11.734.846 millones recaudados en 2016. El aporte continúa siendo mínimo a pesar de la ampliación de la base tributaria desde la entrada en vigencia del impuesto en 2012. Aunque cada vez más personas se convierten en contribuyentes, esto no se traduce en un aumento importante de las recaudaciones.

La forma en que se está aplicando el impuesto arriesga convertirlo en regresivo, pese a que debería ser progresivo. Según Legal Cañisá (2017), a 4 años de implementación,

la recaudación del IRP ha crecido acompañada de un incremento en la desigualdad de la distribución del ingreso, verificándose un coeficiente de correlación positivo de 13% entre las mismas; esto significa, que con el esquema actual de recaudación del IRP (base imponible y tasa impositiva), una mayor recaudación del impuesto se transforma en una mayor desigualdad de la distribución del ingreso (Párrafo 4).

No se han detectado sesgos explícitos de género dentro de la normativa, no obstante, hay sesgos implícitos dentro de las exenciones del IRP que deben analizarse en futuras investigaciones. Por ejemplo, a las ganancias de capital, instrumentos utilizados mayoritariamente por hombres y personas de alto poder adquisitivo.

Desde su creación con la Ley 2421/04 “de reordenamiento administrativo y adecuación fiscal”, el IRP paraguayo no contempla la tributación conjunta. En su artículo 14 sobre Sociedades Conyugales establece “Las sociedades conyugales no revisten el carácter de contribuyentes del IRP”, es decir, los ingresos de cada conyugue son considerados individualmente a la hora de la determinación de la base y el pago del impuesto. Esto es un punto positivo porque sistemas con este régimen suelen contener otros sesgos de género que perjudican a las mujeres.

## Conclusiones

Paraguay es un país con amplias, profundas y persistentes desigualdades. Las políticas públicas son un mecanismo de reducción de pobreza y desigualdades, pero para ello se necesitan recursos públicos. La equidad de las políticas públicas por la vía de un aumento del gasto público, resulta afectada por un sistema recaudatorio injusto que se apoya en los contribuyentes de menores ingresos, quienes paradójicamente deberían ser los principales receptores de dichas políticas y garantías.

Es de vital importancia contar con financiamiento suficiente, sostenible y recaudado equitativamente, para que las políticas de igualdad reduzcan de manera efectiva la pobreza y la desigualdad; y el Estado pueda cumplir con su obligación de garante de derechos y de las metas de desarrollo, asumidas en compromisos internacionales.

La desigualdad económica y la de género se entrelazan y potencian entre sí. Debido a esta situación, el Estado debe contar con políticas integrales de protección social, lo cual implica expandirlas en cuanto a servicios y cobertura.

La protección social, incluyendo políticas de cuidado, es fundamental para las mujeres. Las tareas de cuidado que desempeñan en el hogar, las obligan a entrar y salir del mercado laboral con mayor frecuencia o a estar empleadas menos horas que los hombres. Esto torna su participación económica especialmente susceptible a eventos fortuitos como la enfermedad de un familiar. Además, al estar sobrerrepresentadas en el sector informal, tienden a encontrarse fuera del sistema actual. Las políticas públicas pensadas desde una perspectiva de género pueden introducir incentivos que influyan positivamente en la situación económica de las mujeres.

El actual sistema tributario paraguayo, que debería cumplir con sus funciones de recaudación y redistribución, no contribuye a la igualdad y esto repercute en las personas de menores recursos, especialmente en las mujeres. Ellas enfrentan restricciones importantes para lograr una trayectoria laboral y educativa al menos igual a la de los hombres, pero además es necesario que en ambos casos mejoren su calidad de trabajo y de vida.

Las restricciones del crecimiento económico para generar trabajo en cantidad y calidad exigen políticas públicas, no solo para mejorar la calidad de crecimiento a través de la implementación de políticas laborales, agropecuarias e industriales

que transformen la estructura productiva hacia una de mayor inclusión, sino también políticas sociales y de cuidado que amplíen las capacidades y oportunidades de las personas.

El desafío es garantizar que la reducción de la pobreza y los avances sociales logrados en la última década continúen sin retrocesos y aminoren las desigualdades –entre las que se encuentran las persistentes entre hombres y mujeres–. Ello exige movilizar el máximo los recursos posibles, tal como lo establecen los compromisos internacionales signados por Paraguay en el marco de los Derechos Humanos.

El análisis del sistema tributario y sus efectos sobre la desigualdad deben ser analizados desde un enfoque de género, que las futuras investigaciones deberán emplear si desean contribuir con evidencia empírica para la reducción de las desigualdades.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. 27 de julio de 2015. A/RES/69/313. Recuperado de: [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf)
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). *Eficiencia y equidad tributaria: Una tarea en construcción*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Bucheli, M. y Olivieri, C. (2017). *Gendered Effects of the Personal Income Tax: Evidence from a Scheduling System with Individual Filing in a Developing Country*. Uruguay: Universidad de la República.
- Campuzano, J.C. y Palacios, J. M. (2009). *El Impacto de las políticas impositivas en el Ecuador: un análisis desde la perspectiva de género*.
- Cobham, A. (2005). Taxation policy and development. *Economy Analysis*, No. 2. Reino Unido: Oxford Council on Good Governance (OCGG).
- Coello, R. y Fernández, S. (2014). *Política fiscal y equidad de género en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA.
- Coello, R. y Fernández, S. (2003). *Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuestas para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien*. La Paz: ONU Mujeres en Bolivia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2016). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030*. Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW. Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGEEC. (2017). *Principales Resultados Encuesta sobre Uso del Tiempo (Encuesta sobre Actividades Remuneradas y No Remuneradas)*. Tríptico. Fernando de la Mora: DGEEC. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/Triptico%20Principales%20Resultados%20EUT-2016.pdf>
- Gherardi, N. y Rodríguez, C. (2008). *Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Ciepp.
- Grondona, V. (2017). Sesión 1. Convocatoria Derechos de las Mujeres y Justicia Tributaria. Bogotá, Colombia, 13 al 15 de junio de 2017. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Internacional de Servicios Públicos (ISP), Alianza Global por la Justicia Tributaria (GATJ) y Red por la Justicia Fiscal (TJN).
- Grondona, V. (2016). Panamá papers, flujos financieros ilícitos y género. *América Latina en movimiento* 516 (agosto 2016) pp. 25-27. Recuperado de: <https://www.alainet.org/sites/default/files/alem516w.pdf>
- Grondona, V., Bidegain, N., y Rodríguez, C. (2016). *Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género*. Alemania: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.



- Grown, C. y Komatsu, H. (2010). Methodology and comparative analysis. En: Grown, C. y Valodia, I. *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IRDC.
- Grown, C. y Valodia, I. (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IRDC.
- Grown C. y Valodia, I. (2010b). *Taxation and Gender Equity An eight-country study of the gendered impact of direct and indirect taxes*. Policy brief.
- Guzmán y Cabrera. (2010). La situación social, el sistema de protección social, prestaciones e impuestos de Guatemala. En: Pazos-Morán, M. y Rodríguez, C. (2010). *Fiscalidad y equidad de género*. Documento de trabajo N°43. Fundación Carolina – CeALCI.
- IWRAP Asia-Pacífico y Red-DESC (2014). *Cómo Exigir los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres*. Nueva York: IWRAP Asia-Pacífico y la Red-DESC. Recuperado de: <https://www.escr-net.org/sites/default/files/ESCR-Spanish-FINAL-PRINTER.pdf>
- Legal Cañisá, S. (2017). *En Paraguay: ¿Es progresivo el Impuesto a la Renta Personal?* Recuperado de: <https://www.linkedin.com/pulse/en-paraguay-es-progresivo-el-impuesto-la-renta-sergio-legal-ca%C3%B1is%C3%A1>
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay*. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*. París: OCDE Publishing. Recuperado de: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, PIDESC.
- Pazos-Morán, M. (2006). *Impuestos y prestaciones: ¿Qué individualización?* Ponencia a las X Jornadas de Economía Crítica. Barcelona, Marzo 2006.
- Pérez, L. y Cota, F. (2010). Gender analysis of taxation in Mexico. En: Grown, C. y Valodia, I. (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IRDC.
- Portocarrero, J. (s.f). ¿Cómo impactan los flujos financieros ilícitos en las políticas de género? *Economía Crítica*. Recuperado de: <http://www.economiccritica.com/2015/11/como-impactan-los-flujos-financieros-ilicitos-en-las-politicas-de-genero/>
- Rodríguez, C. (2010). Gasto Público y Equidad de Género: El Caso de Argentina. En: Giraldo, A. y Rodríguez, C. (2010). *Políticas Fiscales y Género Estudios de Caso: Argentina y Colombia*. Montevideo: Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe, RE-PEM e Iniciativa Feminista de Cartagena, IFC.
- Rodríguez, C. (2008). *Gastos, tributos y equidad de género, Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género*. Documento de Trabajo N° 66. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

- Rodríguez, C., Gherardi y Rossignolo. (2010). Gender equality and taxation in Argentina. En: Grown, C. y Valodia, I. (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IRDC.
- Subsecretaría de Estado de Tributación – SET. (2017). *Recaudación por impuestos - 2010 al 28/02/2017*. Disponible en: <http://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/Home/est?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/Estadistica/recaudaciones-tributarias>
- Vásconez y Gutiérrez. (2010). Rupturas y continuidades del sistema tributario y de transferencias en Ecuador: análisis y propuestas. En: Pazos-Morán, M. y Rodríguez, M. (2010). *Fiscalidad y equidad de género*. Documento de trabajo N°43. Fundación Carolina – CeALCI.
- Waris, A. (2017). *Flujos financieros ilícitos: Por qué deberíamos reclamar estos recursos para la justicia de género, económica y social*. Toronto: Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID).

## Anexo

Promedio de ingreso en guaraníes, de la población ocupada de 18 años y más de edad por área de residencia y sexo, según deciles

Deciles	Total país*			Área de Residencia					
	Total	Hombres	Mujeres	Urbana			Rural		
				Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.317.033	2.554.036	1.958.787	2.726.873	3.053.498	2.308.893	1.573.356	1.800.700	1.100.474
1	717.005	789.468	574.366	971.542	1.173.399	676.920	311.414	320.533	280.150
2	1.016.112	1.140.539	788.220	1.317.450	1.552.001	960.892	491.606	542.838	358.033
3	1.177.198	1.311.322	952.318	1.454.174	1.691.582	1.137.703	657.108	752.240	400.257
4	1.317.116	1.475.724	1.019.927	1.597.595	1.832.803	1.209.830	750.979	845.385	517.898
5	1.496.437	1.648.716	1.270.400	1.756.545	1.968.496	1.484.655	948.625	1.085.815	667.119
6	1.726.605	1.935.498	1.432.324	2.042.609	2.289.334	1.751.671	1.136.957	1.399.427	612.522
7	1.989.326	2.220.304	1.670.185	2.273.016	2.564.132	1.920.544	1.423.887	1.638.267	1.034.655
8	2.296.723	2.520.800	1.965.048	2.690.537	2.973.018	2.300.654	1.568.040	1.748.350	1.263.466
9	2.758.785	3.067.038	2.325.081	3.302.102	3.731.814	2.779.407	1.857.931	2.127.384	1.370.974
10	5.574.625	6.453.926	4.417.627	6.660.312	7.988.029	5.306.824	3.857.866	4.621.857	2.317.843

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2015

\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay



# Protección social, cuidado y desigualdades. Hipótesis para la discusión

Verónica Serafini Geoghegan

PARAGUAY | HISTORIA | DESIGUALDADES | FISCAL  
CALIDAD | DERECHOS | SISTEMA | TRIBUTAR  
EQUIDAD | TRIBUTARIA | PRESIÓN | TRIBUT  
RIA | DESIGUALDADES | DEPARTAMENTAL  
ÍNDICE | DE | DESIGUALDAD | MIRADA | TER  
TORIAL | PROTECCIÓN | SOCIAL | VULNER  
BILIDAD | DERECHOS | NIVEL | ECONÓMIC  
EQUIDAD | FISCAL | E | IGUALDAD | DE | GÉNERO  
DESIGUALDAD | CUIDADO | Y | DESIGUALD  
TRABAJO | REMUNERADO Y NO REMUNERADO  
ADO | TRABAJO | DOMÉSTICO Y CUIDADO

La división sexual del trabajo tradicionalmente ha asignado a las mujeres una mayor responsabilidad por el cuidado y el trabajo doméstico. Los cambios en la estructura etaria de la población indican que la proporción de niños y niñas se redujo y aumentó la de personas mayores, lo cual implica poner en la agenda políticas de cuidado con enfoque de género no solo dirigidas a la niñez, sino también al envejecimiento. Este estudio hace un análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres en la asignación del tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado (trabajo doméstico y cuidado). Para ello, se utilizaron datos de personas de 18 años y más de edad, procesados a partir de la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) realizada en 2016.

Al analizar la asignación del tiempo, se encontró que los hombres dedican más horas a la semana (50,0 horas) que las mujeres (40,8 horas) a las actividades remuneradas. En cuanto al trabajo no remunerado, las mujeres dedican 28,6 horas semanales a esta actividad mientras que los hombres 13,7 horas. La carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) asciende a 63,7 horas semanales para los hombres y 69,4 horas para las mujeres. Esta investigación también encontró brechas considerables en el uso del tiempo en las diferentes categorías ocupacionales y áreas de residencia, con las mayores brechas de género entre los y las trabajadores/as por cuenta propia (8,5 horas) y en el área rural (7,3 horas).

**Palabras clave:** protección social; cuidado y desigualdades; trabajo remunerado y no remunerado, trabajo doméstico y cuidado

## Introducción

La desigualdad es uno de los problemas más importantes que enfrenta el Paraguay. Si bien la mirada ha sido puesta en las desigualdades económicas, existen otras igualmente relevantes como obstáculos para el efectivo ejercicio de los derechos.

A diferencia de otras cuestiones –disminución de la pobreza, cobertura educativa, acceso a la salud– que mostraron avances en la última década y tendencias progresivas al mejoramiento, sin mayores retrocesos, solo en algunos ámbitos se observa una reducción de las brechas. En otros, las desigualdades persistieron y en algunos casos hasta aumentaron, como en el acceso a la tierra.

Las desigualdades, además, se acumulan y potencian entre ellas, con lo cual determinados grupos poblacionales se ven afectados de manera particular. Lo que se refleja en un distanciamiento de sus condiciones de vida respecto a los promedios nacionales.

Ser mujer, joven, indígena o vivir en el sector rural, trabajar en la agricultura, implica una importante brecha con respecto a un hombre que vive en áreas urbanas y trabaja en el sector industrial. Las desigualdades de género se entrelazan con las desigualdades derivadas de la edad, del área de residencia (urbana/rural), del idioma hablado (español/guaraní/otras lenguas) o del nivel económico.

Este documento busca contribuir al debate sobre el rol de la división sexual del trabajo en las desigualdades económicas. Paraguay cuenta, por primera vez, con una Encuesta de Uso del Tiempo, con datos sobre la cantidad de horas que hombres y mujeres destinan al trabajo remunerado y al no remunerado (doméstico, de cuidado, de autoconsumo y de autocuidado). Esta información proporciona evidencia empírica para analizar las brechas económicas entrelazadas con las de género.

El análisis de la forma en que se organiza la sociedad para garantizar la reproducción social, tiene por objeto incorporar en el discurso y la agenda pública, las medidas que el Estado debe implementar para impedir que esta importante función contribuya a ampliar las brechas. Si bien las desigualdades de género están en el centro de la atención, estas se encuentran imbricadas en las de clase, las de origen étnico o las territoriales, entre otras.

La reproducción social, entendida de manera amplia como los procesos sociales, económicos, culturales que dan lugar a la existencia y pervivencia de la sociedad, implica trabajo de cuidado y trabajo doméstico de diferentes tipos –re-

munerado, no remunerado, proveído por la familia, por el sector público, por la comunidad o por el mercado. Este documento se focaliza en el trabajo no remunerado en los hogares –doméstico– y los trabajos de cuidado.

Las futuras investigaciones sobre desigualdades en el Paraguay deberán incluir además análisis sobre el trabajo de cuidado remunerado, que en general está feminizado –trabajo doméstico remunerado, docencia, personal de salud– que también enfrenta fuertes desigualdades de género en el mercado laboral.

El primer apartado presenta los principales aspectos del marco normativo (constitucional paraguayo e instrumentos internacionales), que define el cuidado como un derecho. El segundo apartado describe los cambios sociodemográficos que experimenta el país y exigen nuevas y mejores políticas públicas, para que no se traduzcan en obstáculos para la reducción de la pobreza, las desigualdades y las aspiraciones a una mejor calidad de vida. Finalmente, en el tercer apartado se presentan algunos elementos para el debate sobre la política de cuidado y su integración a la política de protección social.

## 1. El cuidado como derecho

El cuidado es un derecho establecido constitucionalmente y en múltiples instrumentos internacionales. La Constitución de 1992 garantiza la igualdad entre hombres y mujeres, así como establece garantías de calidad de vida y cuidado de los hijos y adultos mayores, entre otros:

### **Artículo 6 - DE LA CALIDAD DE VIDA**

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.

### **Artículo 46 - DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS**

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.

Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.



#### **Artículo 48 - DE LA IGUALDAD DE DERECHOS DEL HOMBRE Y DE LA MUJER**

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

#### **Artículo 53 - DE LOS HIJOS**

Los padres tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad. Serán penados por la ley en caso de incumplimiento de sus deberes de asistencia alimentaria.

Los hijos mayores de edad están obligados a prestar asistencia a sus padres en caso de necesidad.

La ley reglamentará la ayuda que se debe prestar a la familia de prole numerosa y a las mujeres cabeza de familia.

Todos los hijos son iguales ante la ley. Esta posibilitará la investigación de la paternidad. Se prohíbe cualquier calificación sobre la filiación en los documentos personales.

#### **Artículo 54 - DE LA PROTECCIÓN AL NIÑO**

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores.

Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.

#### **Artículo 55 - DE LA MATERNIDAD Y DE LA PATERNIDAD**

La maternidad y la paternidad responsables serán protegidas por el Estado, el cual fomentará la creación de instituciones necesarias para dichos fines.

#### **Artículo 56 - DE LA JUVENTUD**

Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.

#### **Artículo 57 - DE LA TERCERA EDAD**

Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.

#### **Artículo 58 - DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EXCEPCIONALES**

Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social.

El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran.

Se les reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas.

#### **Artículo 86 - DEL DERECHO AL TRABAJO**

Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas.

La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables.

#### **Artículo 87 - DEL PLENO EMPLEO**

El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional.

#### **Artículo 88 - DE LA NO DISCRIMINACIÓN**

No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales.

El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado.

#### **Artículo 89 - DEL TRABAJO DE LAS MUJERES**

Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad.

La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad.

Entre los compromisos internacionales, la garantía del derecho a ser cuidado y a cuidar fue incluida en el Consenso de Quito, aprobado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007). Los acuerdos aprobados que implican de manera directa a una política de cuidado son los siguientes:

- xii) Adoptar políticas públicas, incluidas leyes cuando sea posible, para erradicar contenidos sexistas, estereotipados, discriminatorios y racistas en los medios de comunicación y estimular su función como promotores de relaciones y responsabilidades igualitarias entre mujeres y hombres;

- xiii) Adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad;
- xiv) Adoptar medidas en todas las esferas de la vida democrática institucional y, en particular, en los ámbitos económico y social, incluidas medidas legislativas y reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países, y promover su inclusión en las cuentas nacionales;
- xxvii) Adoptar las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural, para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable;
- xx) Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo;
- xxiii) Desarrollar instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y hombres, especialmente encuestas de uso del tiempo para hacerlo visible y reconocer su valor, incorporar sus resultados al sistema de cuentas nacionales y diseñar políticas económicas y sociales en consecuencia.

La Convención internacional contra la discriminación de la mujer (CEDAW), ratificada por Paraguay, constituye otro instrumento relevante al establecer la necesidad de proteger los derechos laborales de las mujeres ante prácticas discriminatorias derivadas de la maternidad, de implementar medidas que faciliten la conciliación entre el trabajo remunerado y la familia y de impulsar la responsabilidad compartida del cuidado de hijos e hijas por parte de padres y madres.

Según la Recomendación Nro. 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pisos de protección social, estos deberían comprender determinadas garantías básicas de protección social, incluyendo la de cuidado.

El Convenio Nro. 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, establece que los países deberán incluir entre los objetivos de su política nacional, el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación; y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales, con el objetivo de garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en octubre de 2014, incluyen en el Objetivo 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”; la meta 5.4.

Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país (ONU, 2015, p.20).

Estos compromisos, junto con los profundos cambios que está verificando la sociedad paraguaya, exigen nuevas y mejores políticas públicas. Una de las más importantes es la del cuidado, con el objetivo de disminuir las desigualdades, mantener el ritmo de reducción de la pobreza, avanzar hacia una mejor calidad de vida y construir una trayectoria ininterrumpida hacia el desarrollo.

## **2. Las transformaciones demográficas y sociales obligan a cambiar la organización social del cuidado**

Las profundas transformaciones sociales y demográficas que está viviendo el país, obligan a analizar el rol del cuidado como un obstáculo para la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

Paraguay se ha caracterizado históricamente por ser un país joven teniendo en cuenta su estructura etaria. Sin embargo, su perfil demográfico está cambiando rápidamente por el aumento de la población adulta mayor. A la par de la reducción de las tasas de fecundidad, se verifica un aumento de la esperanza de vida al nacer: se está transitando de una sociedad cuya principal preocupación era la infancia, hacia otra donde las demandas sociales y económicas se multiplican y complejizan.

Los niños, niñas y adolescentes siguen requiriendo políticas de amplia cobertura, sobre todo en ámbitos donde existen vacíos importantes como en la primera infancia. El bono demográfico exige mayores esfuerzos en políticas educativas y laborales, y el creciente grupo de personas adultas mayores demanda políticas de ingreso, salud y cuidado.

El aumento de las credenciales educativas de las mujeres, su mayor conocimiento y acceso a salud sexual y reproductiva redujeron las tasas de fecundidad, retardaron el nacimiento del primer hijo y aumentaron el lapso entre un nacimiento y otro. En el ámbito económico estos cambios aumentaron su oferta laboral, a la par de un aumento de la demanda, lo que se tradujo en una creciente participación económica femenina.

Los siguientes apartados analizan algunos indicadores clave, buscando una mejor comprensión de estos fenómenos, para el diseño de políticas que aprovechen las oportunidades y creen un entorno favorable para el desarrollo.

En la última década se dio un aumento progresivo de la proporción de personas adultas mayores y una disminución del peso relativo de niños y niñas (Cuadro N° 1). Esto implica un cambio en las necesidades y la demanda de cuidado. A la par de que persiste una alta proporción de la población menor de 15 años, aumenta la de las personas en edades más avanzadas.

### Cuadro N° 1

**Evolución de la población de 0 a 14 y de 65 años o más, por área de residencia y sexo. Años 1995, 2005 y 2016**

Año	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población de 0 a 14 años									
1995	41,9	42,9	41,0	37,7	39,4	36,1	46,4	46,3	46,5
2005	36,5	36,2	35,1	33,1	34,7	31,5	39,1	37,9	40,5
2016	30,5	31,5	29,4	28,0	29,3	26,7	34,4	34,7	34,1
Población de 65 años o más									
1995	4,9	4,4	5,4	5,2	4,5	5,9	4,6	4,4	4,8
2005	5,5	4,7	6,3	5,5	4,3	6,7	5,5	5,2	5,8
2016	6,0	5,7	6,4	5,9	5,3	6,5	6,3	6,2	6,4

Año	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población de 0 a 14 años y de 65 años o más									
1995	46,9	47,3	46,4	42,9	44,0	42,0	50,9	50,6	51,3
2005	41,1	40,9	41,4	38,6	39,0	38,2	44,6	43,2	46,2
2016	36,5	37,1	35,9	33,9	34,6	33,1	40,7	40,9	40,4

Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares 1995, 2005 y 2016.

El cuidado constituye un factor fundamental para garantizar la calidad de vida en las franjas etarias de los extremos –niñez y personas adultas mayores–, así como en grupos particulares de personas con alguna discapacidad o enfermedades crónicas.

El 36,5% de la población tiene menos de 15 años o más de 65, con tasas mayores en el área rural que en la urbana. En 1995, esta cifra llegaba a casi la mitad de la población (46,9%), y se redujo por la caída de la tasa de fecundidad. Los 10 puntos de reducción son el resultado combinado de 11 puntos de caída en la cantidad de niños y niñas con un aumento de 1 punto en la proporción de personas mayores.

Esta rápida reducción fue acompañada de cambios en la composición de la población. La proporción de niños y niñas se redujo para aumentar la de personas mayores, lo que indica la necesidad de poner políticas de cuidado con enfoque de género en la agenda, dirigidas no solo a la niñez, sino también al envejecimiento.

El aumento del nivel educativo general de la población y la progresiva entrada de las mujeres al mercado laboral, dan cuenta de nuevas aspiraciones de la sociedad y en especial, de las mujeres. Los siguientes cuadros muestran los avances en la cobertura escolar y en los años promedio de estudio, especialmente de las mujeres, con lo cual también aumentan las aspiraciones de autonomía económica.

**Cuadro N° 2**  
**Evolución de indicadores educativos seleccionados, por área de residencia y sexo.**  
**Años 1995, 2005 y 2016**

Año	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Asistencia escolar 6-18 años									
1995	76,4	77,4	75,3	83,4	85,2	81,8	70,1	71,0	69,1
2005	87,3	86,6	88,0	91,7	91,8	91,6	82,0	80,7	83,4
2016	87,6	87,2	88,1	88,1	87,2	89,0	86,9	87,1	86,7
Años promedio de estudio 18-65 años									
1995	6,8	7,1	6,6	8,3	8,7	8,1	5,0	5,2	4,7
2005	8,2	8,3	8,2	9,5	9,6	9,3	6,3	6,6	6,0
2016	9,5	9,4	9,6	10,7	10,6	10,8	7,4	7,5	7,3

Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares 1995, 2005 y 2016.

Entre los años 1995 y 2005 se dio un fuerte aumento en la escolaridad, tanto de hombres como de mujeres. No obstante, entre el 2005 y el 2016 estas mejoras se estancaron e inclusive hubo retrocesos en las áreas urbanas (Cuadro N° 2).

Por esta razón y para alcanzar la universalidad resulta necesario ampliar las políticas que favorezcan el acceso a la educación. Esto puede lograrse mediante políticas de protección social tendientes a reducir los riesgos que hacen que los/as niños/as y adolescentes no acudan a la escuela o la abandonen. Entre estos riesgos se encuentran el trabajo infantil peligroso y en el caso de las niñas y adolescentes en particular, la necesidad de dedicarse a labores domésticas y de cuidado (Organización Internacional del Trabajo – OIT y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – DGEEC, 2013; Serafini, 2015).

A pesar del aumento del nivel educativo y de las mayores oportunidades laborales, el 39,9% de las mujeres adultas se declara inactiva<sup>1</sup>, declarando como princi-

1 Comprende a aquellos/as que no están ocupados/as ni buscan trabajo por las siguientes razones: estudio, por dedicarse exclusivamente a las labores del hogar, jubilación o pensión, ser rentista, enfermedad, edad avanzada, discapacidad, etc.

pales razones de inactividad las labores domésticas o los motivos familiares (Serafini e Imas, 2015; Serafini, 2015). Para los hombres, las razones de inactividad son el estudio y la enfermedad, discapacidad, ancianidad o estar jubilado. En este caso se observa claramente el peso de la división sexual del trabajo y los roles asignados socialmente a las mujeres.

### Cuadro N° 3

**Población inactiva de 18 años o más, por área de residencia y sexo.**

**Años 1995, 2005 y 2016**

Año	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1995	21,3	7,3	34,9	24,0	8,9	37,4	18,0	5,4	31,5
2005	25,8	10,6	40,4	26,5	13,5	37,8	24,6	6,9	45,2
2016	26,0	11,7	39,9	25,1	12,7	36,7	27,5	10,1	46,1

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares 1995, 2005 y 2016.

La población inactiva es la que no se encuentra realizando actividades económicas ni busca incorporarse al mercado laboral. Si bien las brechas de género han disminuido, las mujeres aun presentan 3,4 veces más inactividad que los hombres, al recaer desproporcionadamente sobre ellas las labores del hogar y de cuidados (Cuadro N° 3).

Más del 80% de los jóvenes llamados NINIs –no estudian ni trabajan en el mercado– son mujeres en Paraguay. La Encuesta de Hogares muestra que las labores familiares y los motivos familiares son las principales razones de su exclusión del mercado laboral y del sistema educativo. Al analizar la cantidad de horas de trabajo no remunerado al interior de los hogares, se encuentra que ellas dedican 28,6 horas semanales al trabajo doméstico y de cuidado.

En el ámbito laboral, es decir, las mujeres que se declaran activas económicamente, resulta preocupante el aumento de las capacidades educativas sin la contrapartida de logros sustanciales en su autonomía económica y en su aporte a la reducción de la pobreza y desigualdad. El empoderamiento económico de las mujeres debe ser un fin en sí mismo y también constituye un medio para lograr una mejor calidad de vida en su familia.



La Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) realizada en 2016, muestra información significativa para medir las desigualdades entre hombres y mujeres. Sus principales resultados registran importantes desigualdades de género en la asignación del tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado. Una mayor proporción de hombres (65,5%) que de mujeres (42,2%) participa en actividades productivas. Al analizar la asignación del tiempo, ellos le dedican más horas a la semana (50,0 horas) que las mujeres (40,8 horas). En contrapartida, el 93,9% de las mujeres realiza actividades no remuneradas frente al 85,1% de los hombres. Las mujeres dedican 28,6 horas semanales a esta actividad mientras que los hombres 13,7 horas semanales.

**Cuadro N° 4**  
**Tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo. Año 2016**

	Total	Hombres	Mujeres
*Total tiempo asignado	100,0%	100,0%	100,0%
Trabajo remunerado	67,9%	76,7%	56,4%
Trabajo no remunerado	32,3%	23,3%	43,4%
*Total horas promedio semanales <sup>1</sup>	66,3	63,7	69,4
Trabajo remunerado	46,3	50,0	40,8
Trabajo no remunerado	20,0	13,7	28,6
**Horas promedio semanales trabajo no remunerado <sup>2</sup>			
Cuidado a miembros del hogar con alguna dependencia	14,4	9,9	16,8
Cuidado a niños/as (0-5 años) del hogar	10,1	6,8	12,4
Cuidado a personas (6 - 14 años) del hogar	6,9	5,4	8,0
Cuidado a personas adultas mayores (60 años y más) del hogar	6,0	5,7	6,2
Cocinar, poner la mesa, limpiar el lugar donde se comió	6,8	3,6	8,1
Limpieza de vivienda y/o patio	4,2	2,6	4,8
Actividades para otros hogares y la comunidad	7,3	5,1	8,7

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016. \*Personas de 18 años y más de edad.

\*\*Fuente: DGEEC, 2017. Personas de 14 años y más de edad.

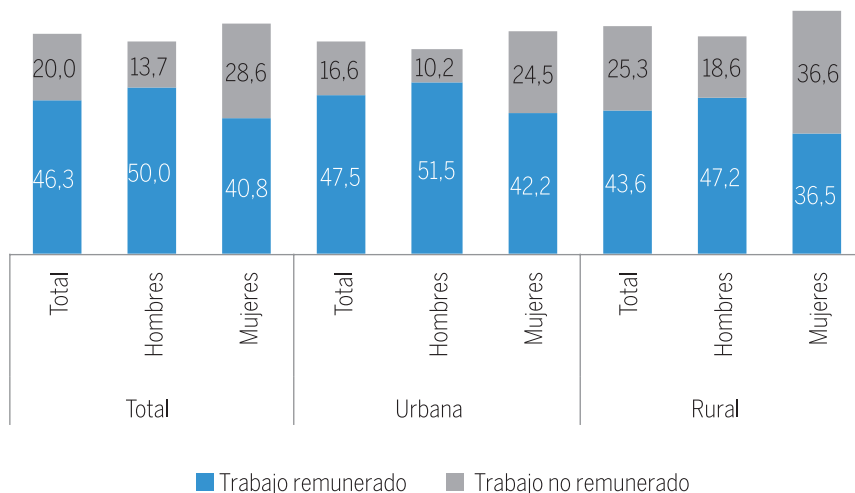
(1) La suma del total fue realizada por la autora del artículo bajo el supuesto de que los dos tipos de actividades son excluyentes, lo cual no necesariamente es cierto teniendo en cuenta que un alto porcentaje de mujeres realiza actividades remuneradas en sus hogares con el objetivo de conciliar sus responsabilidades de proveedora con la de cuidadora y de trabajo doméstico.

(2) En este caso no se pueden sumar las horas totales debido a la simultaneidad de actividades no remuneradas.

Como puede verse, las mujeres acumulan una carga de trabajo superior derivada de su mayor responsabilidad en actividades domésticas y de cuidado, que deberían ser compartidas con el Estado y los hombres. Estas actividades, aun estando invisibilizadas, contribuyen a la formación de la fuerza de trabajo, subsidian el costo de la canasta básica de bienes y servicios necesarios para la subsistencia y el bienestar de las familias y producen bienes y servicios.

Siendo ellas las principales “cuidadoras” en los hogares y considerando los escasos avances en la corresponsabilidad de los hombres en estas tareas, y la baja cobertura de los servicios de cuidado, tanto públicos como privados, la ampliación de las credenciales educativas no se traduce de manera directa y proporcional en oportunidades económicas.

**Gráfico N° 1**  
Promedio de horas semanales de la población de 18 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas (ocupación principal) y no remuneradas por sexo, según área de residencia. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

Al analizar las diferencias entre las áreas urbanas y rurales se observan claras desigualdades entre mujeres, según su área de residencia. Las mujeres campesinas trabajan de manera no remunerada 36,6 horas semanales, frente a las mujeres de la ciudad que le dedican 24,5 horas semanales (Gráfico N° 1). Esto obedecería a la

persistencia de patrones culturales más rígidos en la distribución de tareas entre hombres y mujeres en el sector rural, a la menor cobertura de servicios sociales y a la menor posibilidad de financiar o adquirir bienes y servicios del mercado en estas áreas.

### Cuadro N° 5

**Participación relativa de la población ocupada de 18 años o más en la ocupación principal, según categoría ocupacional, por área de residencia y sexo. Año 2016**

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,0	9,7	12,8	13,8	12,5	15,5	6,3	5,7	7,4
Empleado / obrero privado	37,7	46,1	25,4	42,9	52,5	30,5	28,7	36,6	14,7
Empleador o patrón	4,2	5,2	2,6	4,8	5,9	3,4	3,0	4,2	0,9
Trabajador por cuenta propia	35,6	35,1	36,3	28,4	27,3	29,9	47,8	46,9	49,5
Trabajador familiar no remunerado	4,7	2,8	7,6	2,4	0,8	4,5	8,7	5,8	14,0
Empleado doméstico	6,8	*	15,3	7,7	*	16,2	5,4	*	13,6

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

\* Insuficiencia muestral

El cuadro N° 5 presenta la participación relativa en los diferentes tipos de empleo por sexo, en las diferentes áreas de residencia. Para los hombres, la primera categoría ocupacional es el trabajo en el sector privado y la segunda, el trabajo por cuenta propia. Las dos categorías concentran el 81,2% de la población ocupada masculina.

Las mujeres están más dispersas en todas las categorías ocupacionales. Poco más de un tercio de ellas trabaja por cuenta propia –en igual proporción que los hombres–; el trabajo en el sector privado ocupa el segundo lugar, seguido por el trabajo doméstico, que en el caso de los hombres no tiene relevancia estadística. El empleo en el sector público es más importante para las mujeres que para los hombres.

El empleo doméstico es una actividad predominantemente femenina, porque si bien existen hombres que se dedican a dichas labores, constituyen un grupo demasiado pequeño sin relevancia estadística. Otro sector de empleo precario donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas es el trabajo sin remuneración, especialmente en el sector rural.

En el sector urbano, esta estructura ocupacional no varía, aunque gana relevancia el trabajo en el sector público. En el sector rural el trabajo por cuenta propia se ubica en primer lugar, mientras se reduce el trabajo en relación de dependencia en el sector privado. Esto tiene que ver con el peso de la agricultura familiar como fuente importante de empleo rural y probablemente con una mayor necesidad de conciliar las responsabilidades familiares con la de proveedora, lo que induce a “optar” por actividades más flexibles. Casi el 80% de las mujeres campesinas se concentra en las tres categorías ocupacionales de mayor precariedad: el trabajo por cuenta propia, el trabajo doméstico y el trabajo como familiar no remunerado.

**Cuadro N° 6**  
**Promedio de horas semanales de la población de 18 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas (ocupación principal), según categoría ocupacional, por sexo y área de residencia. Año 2016**

Tiempo trabajo ocupación principal	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	46,3	50,0	40,8	47,5	51,5	42,2	43,6	47,2	36,5
Empleado / obrero público	43,5	46,5	40,1	43,4	46,6	40,0	43,8	46,1	40,6
Empleado / obrero privado	54,2	55,8	49,8	54,6	56,5	50,4	52,9	54,2	47,3
Empleador o patrón	50,6	50,7	50,2	51,4	51,2	51,8	48,6	49,8	38,0
Trabajador por cuenta propia	37,7	41,7	32,2	39,4	44,0	34,0	34,9	38,5	28,6

Tiempo trabajo ocupación principal	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Trabajador familiar no remunerado	38,3	41,0	37,6	40,0	44,0	39,1	35,8	38,2	34,9
Empleado doméstico	42,3	47,0	41,8	43,3	49,4	42,8	39,7	42,4	39,4

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

En cuanto a la distribución de las horas de trabajo remunerado (Cuadro N° 6), existen desigualdades de género y de área de residencia. En general, los hombres dedican casi nueve horas más por semana al trabajo remunerado que las mujeres.

Las personas con mayor carga horaria remunerada son los empleados privados y los empleadores, que trabajan en promedio 54,2 y 50,6 horas semanales respectivamente, por encima de las 48 horas semanales establecidas en el Código Laboral. Como se observa en el cuadro N° 5, un sector importante de la fuerza laboral es empleado privado en relación de dependencia.

### Cuadro N° 7

#### Brecha entre hombres y mujeres de horas promedio trabajadas con remuneración? Año 2016

Tiempo trabajo ocupación principal	Total		
	Total	Urbana	Rural
Total	-9,2	-9,3	-10,7
Empleado / obrero público	-6,4	-6,6	-5,5
Empleado / obrero privado	-6,0	-6,1	-6,9
Empleador o patron	-0,5	-0,6	-11,8
Trabajador por cuenta propia	-9,5	-10,0	-9,9
Trabajador familiar no remunerado	-3,4	-4,9	-3,3
Empleado doméstico	-5,2	-6,6	-3,0

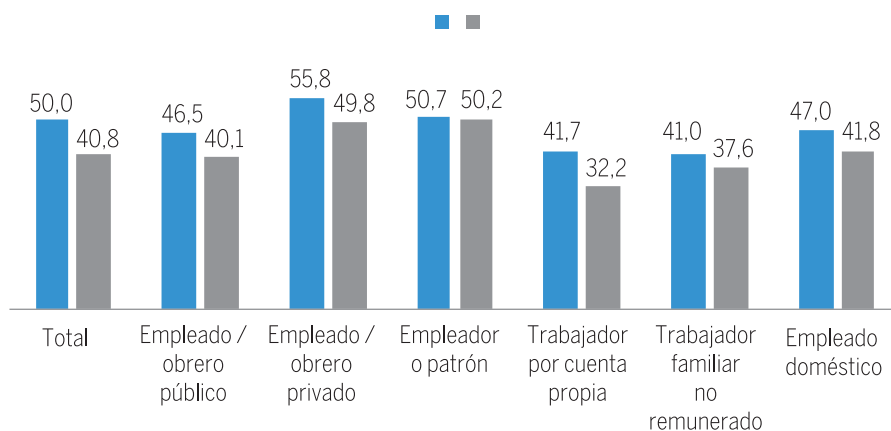
Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

2 El signo negativo significa una desventaja para las mujeres. Es decir, las mujeres trabajan menos horas.

El cuadro N° 7 muestra la brecha horaria (la diferencia entre las horas que trabajan los hombres y las mujeres), según el área de residencia. Se observa así con mayor claridad, la magnitud de las diferencias en el tiempo laboral entre hombres y mujeres, que luego repercute en los ingresos laborales.

### Gráfico N° 2

**Promedio de horas semanales de la población de 18 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas (ocupación principal), según categoría ocupacional, por sexo. Año 2016**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

En todas las categorías los hombres trabajan más horas en empleos remunerados que las mujeres (Gráfico N° 2). El cuadro N° 7 muestra que las brechas más importantes se encuentran en el sector rural (-10,7) y en el trabajo por cuenta propia (-9,5).

**Cuadro N° 8**  
**Promedio de horas semanales de la población de 18 años y más de edad ocupada en actividades no remuneradas, según categoría ocupacional (ocupación principal), por sexo y área de residencia. Año 2016**

Horas	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	20,0	13,7	28,6	16,6	10,2	24,5	25,3	18,6	36,6
Empleado / obrero público	17,5	11,6	23,6	17,7	11,4	24,0	16,8	12,5	22,2
Empleado / obrero privado	11,5	8,6	18,7	11,2	8,0	17,7	12,4	9,7	23,2
Empleador o patrón	13,3	11,3	18,5	13,2	10,4	18,6	13,5	12,9	17,9
Trabajador por cuenta propia	27,2	19,5	37,5	22,7	13,4	32,6	31,6	24,3	43,5
Trabajador familiar no remunerado	33,8	27,6	36,9	21,6	11,9	23,4	39,2	30,3	45,6
Empleado doméstico	22,8	17,5	23,3	22,5	11,3	23,2	23,4	23,0	23,4

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

Coincidentemente con las menores horas de trabajo remuneradas en el sector rural y en el trabajo por cuenta propia, la mayor carga horaria en el trabajo no remunerado se encuentra en esa área y en esa categoría (Cuadro N° 8).

**Cuadro N° 9**

**Brechas en las horas totales de trabajo de la población de 18 años y más, ocupada en actividades remuneradas, según categoría ocupacional, por sexo y área de residencia. Año 2016**

	Total	Urbana	Rural
Total	14,9	14,3	18,0
Empleado / obrero público	12,0	12,6	9,7
Empleado / obrero privado	10,1	9,7	13,5
Empleador o patrón	7,2	8,2	5,0
Trabajador por cuenta propia	18,0	19,2	19,2
Trabajador familiar no remunerado	9,3	11,5	15,3
Trabajo doméstico	14,9	14,3	18,0

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

El cuadro N° 9 muestra la cantidad de horas que las mujeres trabajan por encima de las horas trabajadas por los hombres. En promedio trabajan 14,9 horas más, cifra que se reduce a 7,2 horas en el caso de las empleadoras, pero aumenta a 18,0 y a 14,9 en el caso de las trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras domésticas. La mayor brecha se verifica en el área rural, donde las mujeres trabajan 18 horas más que los hombres, llegando a 19,2 horas más entre las cuentapropistas.

**Cuadro N° 10**

**Promedio de horas semanales de la población de 18 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas (ocupación principal) y no remuneradas, según categoría ocupacional, por sexo y área de residencia. Año 2016**

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	66,3	63,7	69,4	64,1	61,7	66,7	68,9	65,8	73,1
Empleado / obrero público	61,0	58,1	63,7	61,1	58,0	64,0	60,6	58,6	62,8
Empleado / obrero privado	65,7	64,4	68,5	65,8	64,5	68,1	65,3	63,9	70,5



	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Empleador o patrón	63,9	62,0	68,7	64,6	61,6	70,4	62,1	62,7	*
Trabajador por cuenta propia	64,9	61,2	69,7	62,1	57,4	66,6	66,5	62,8	72,1
Trabajador familiar no remunerado	72,1	68,6	74,5	61,6	55,9	62,5	75,0	68,5	80,5
Empleado doméstico	65,1	64,5	65,1	65,8	60,7	66,0	63,1	*	62,8

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

\* Insuficiencia muestral

Al agregar las horas de trabajo remunerado y no remunerado (Cuadro N° 10), en general, se observa que las mujeres acumulan más horas de trabajo total (en la ocupación principal y en las tareas familiares y de cuidado).

#### Cuadro N° 11

**Brechas en las horas totales de trabajo de la población de 18 años y más de edad ocupada en actividades remuneradas (ocupación principal) y no remuneradas, según categoría ocupacional, por sexo y área de residencia. Año 2016**

	Total	Urbana	Rural
Total	5,7	5,0	7,3
Empleado / obrero público	5,6	6,0	4,2
Empleado / obrero privado	4,1	3,6	6,6
Empleador o patrón	6,7	8,8	*
Trabajador por cuenta propia	8,5	9,2	9,3
Trabajador familiar no remunerado	5,9	6,6	12,0
Trabajo doméstico	0,6	5,3	*

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EUT 2016.

\* Insuficiencia muestral

Esta brecha de trabajo total de las mujeres es de unas 5,7 horas semanales más en promedio, cifra que disminuye a 5,0 en el sector urbano y se eleva a 7,3 horas en el sector rural (Cuadro N° 11). La mayor brecha se observa entre los/as cuentapropistas, donde las mujeres trabajan en promedio 8,5 horas más que los hombres. Llama la atención la carga horaria total de las trabajadoras familiares no remuneradas campesinas, que tienen 12 horas más de trabajo que los hombres, acumulando un promedio de 80,5 horas semanales de trabajo.

La mayor carga global de trabajo para las mujeres se da también en las categorías ocupacionales en las que ellas están sobrerrepresentadas. El trabajo por cuenta propia, el trabajo doméstico, y el caso extremo que es el empleo no remunerado, presentan a su vez las peores condiciones laborales. El 59,2% de las mujeres (18 años o más) ocupadas en el mercado lo hacen en estas tres ocupaciones de mayor precariedad laboral.

Es decir, ellas trabajan en condiciones sumamente precarias: sin seguridad social, con ingresos inestables, en actividades de baja productividad y, en algunos casos, no tienen ingresos. A esta situación se agregan mayores cargas de trabajo doméstico y de cuidado. La sobrecarga total de trabajo se da en conjunción con la baja cantidad de horas remuneradas de las mujeres, en sus ocupaciones principales, lo cual aumenta sus niveles de vulnerabilidad económica.

En estas condiciones, las mujeres entran en un círculo vicioso en el que la división sexual del trabajo al interior de los hogares reduce sus opciones laborales, llevando a las mujeres a desarrollar actividades económicas en ocupaciones en las que logran flexibilidad de entrada y salida, y requieren pocos activos e información.

Los menores ingresos no les permiten reemplazar en el mercado sus “obligaciones” familiares como comprar comida hecha, pagar por servicios de lavado y planchado de ropa, de cuidado de la niñez y dependientes, etc. La excesiva carga de trabajo tampoco les permite acumular capital humano, realizar gestiones de formalización de sus emprendimientos, buscar mejores mercados, etc.

Finalmente esto se traduce en trayectoria laboral con escasas oportunidades para dejar la pobreza, o mantenerse fuera de ella, lograr movilidad social y en el retiro contar con la seguridad social que les garantice niveles mínimos de protección social y autonomía económica.

### 3. El cuidado en la política de protección social

La discusión sobre el cuidado es compleja, al incluir una serie de actividades que reciben diferentes denominaciones, pero que no necesariamente tienen el mismo contenido. Adicionalmente, existe la percepción común de que el trabajo de cuidado se limita a las personas dependientes como adultas mayores, niños, niñas, con alguna discapacidad o enfermedad, cuando que en realidad todas las personas necesitan y comparten algún tipo de cuidado.

La reproducción social es un proceso complejo que ocurre a lo largo de la vida de los seres humanos y va más allá de las tareas reproductivas y materiales como el amamantamiento, la alimentación, la limpieza, la atención a la enfermedad o discapacidad. Implica afectividad, reproducción de relaciones sociales, de un modo de vida, de prácticas culturales. Implica el compromiso de toda la sociedad y por lo tanto, el cuidado debe enmarcarse en una visión más amplia que la de la dependencia.

Desde esta perspectiva, el esfuerzo por comprender las dinámicas sociales y económicas en torno al cuidado, incorpora actividades tanto dentro como fuera de la frontera de producción. Dentro de la frontera de producción están el cultivo de alimentos para el consumo propio y la recolección de agua y de fuentes de energía, la dedicación a un emprendimiento económico familiar, entre otros. Por fuera, están las tareas de hacer las compras, pagar cuentas, cocinar o limpiar. Estas acciones benefician a todos los integrantes de la familia y no solo a las personas dependientes.

Entre las actividades incluidas en la frontera de producción, se encuentran las proveídas por el mercado en sustitución de los servicios prestados en el hogar. En estas, también hay una sobre-representación de mujeres y, generalmente, están infravaloradas. Las mujeres que trabajan en estas ocupaciones reciben ingresos menores al promedio y suelen presentar condiciones más desfavorables en términos de jornadas laborales, acceso a seguridad social y otros beneficios (Folbre, 2006; Razavi, 2007). Por lo tanto, no deben utilizarse como sinónimos los términos “trabajo no remunerado”, “trabajo de cuidado” y “trabajo de cuidado no remunerado”. Si bien existen solapamientos, no implican estrictamente las mismas actividades.

Shahra Razavi (2007) realiza una distinción, aclarando que puede ser arbitraria. El trabajo de cuidado –bañar, alimentar, acompañar al médico, llevar a caminar, hablar con las personas que tienen a cargo– puede ser pagado o no pagado.

Quienes tienen necesidad de cuidado intenso son los jóvenes, niños, los ancianos débiles y las personas con diversas enfermedades y discapacidades, pero también los adultos sanos reciben atención.

Las personas cuidadoras pagadas incluyen niñeras, enfermeras y trabajadores de cuidado en hogares para ancianos y otros entornos institucionales. Pueden trabajar en una variedad de instituciones (públicas, de mercado, sin fines de lucro).

Razavi (2007) considera que el cuidado directo debe ser separado de las otras actividades necesarias, que proporcionan las condiciones de cuidado personal, como preparar comidas, comprar y limpiar sábanas y ropa. Pero tales límites son poco claros, sobre todo porque las personas que necesitan cuidados intensivos a menudo son incapaces de hacer estas tareas por sí mismas.

Así, el cuidado puede ser considerado como:

“un conjunto de actividades específicas que incluye todo lo que las personas hacen para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida” (Montaño, s.f, tomado de Tronto, 2006). El cuidado atañe a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Abarca, por lo tanto, el cuidado material, que implica un trabajo, el cuidado económico, que implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo. (CEPAL, 2012, p.7).

Al entender el cuidado como un derecho y un determinante de la desigualdad económica y de género, se ubica a las políticas públicas y al Estado en un rol central como regulador y proveedor. Al considerar los objetivos de la política de protección social, la política de cuidado constituye uno de los pilares fundamentales de la misma.

La protección social puede definirse como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos, vulnerabilidades y necesidades. En esta perspectiva, el cuidado se constituye en un objetivo de la protección social, al constituir un derecho y ser el determinante de riesgos y vulnerabilidades que terminan traducándose en desigualdades.

Desde la economía del cuidado, se viene estudiando la forma en que la sociedad produce y distribuye el tiempo, los bienes y los servicios que constituyen satisfactores a las necesidades y son demandados y ofertados. Este análisis va más allá de las relaciones de mercado, incluyendo también la forma en que los hogares y las familias satisfacen esas necesidades, y el rol del Estado.

Uno de los principales desafíos es sacar el cuidado de la esfera privada, desnaturalizar su contenido como propio y exclusivo de las mujeres y asumirlo como un problema público. Esto implica el diseño de una política de cuidado que incorpore de manera integral aquellos componentes que permitirán no solo garantizar el derecho al cuidado, sino también los derechos de quienes cuidan.

El objetivo final es socializar los costos del trabajo de reproducción social, valorizar social y económicamente el trabajo de cuidado; eliminar las barreras que limitan la autonomía de las mujeres, para finalmente reducir las brechas entre hombres y mujeres; y también entre las propias mujeres que, por razón de clase social y etnia, ven vulnerados el ejercicio de sus derechos a ser cuidadas y como cuidadoras.

Los componentes de la política de cuidado son varios. Ellingsaeter (1999) define tres: tiempo para cuidar, servicios de cuidado y dinero para cuidar. A estos debe agregarse la protección para quienes cuidan a través del trabajo remunerado y acciones para valorizar el trabajo de cuidado.

Actualmente, las acciones que se pueden implementar en el marco de una política de cuidado se dividen en tres tipos:

1. Normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de trabajadoras/es asalariadas/os. En este grupo se encuentran las licencias por maternidad y la instalación de espacios de cuidado en los lugares de trabajo (guarderías, lactarios).
2. Políticas sociales dirigidas a la protección de personas que requieren “cuidados”: el sistema educativo con la ampliación de servicios para la primera infancia o la extensión de la jornada escolar; el sistema de salud con intervenciones específicas para las personas de la tercera edad, programas de salud materno-infantiles, entre otros.
3. Políticas sociales dirigidas a quienes cuidan: la protección social del trabajo doméstico o de cuidado remunerado y de “amas de casa”, de las personas que ejercen la docencia, entre otras ocupaciones.

Otras políticas también tienen efectos sobre las características y condiciones del cuidado. Las políticas educativas o de protección social que se estructuran alrededor de las madres como principales cuidadoras y responsables de la niñez ante el sistema educativo, o los programas de transferencias condicionadas, aumentan los costos de oportunidad de salir a trabajar remuneradamente y fortalecen los patrones tradicionales de división sexual del trabajo.

Las políticas de conciliación buscan reducir estos costos y según cómo estén diseñadas, pueden tener la potencialidad de impulsar un mayor compromiso paterno o empresarial en el cuidado. Por ejemplo, un mayor tiempo de licencia para los padres o la instalación de guarderías en los lugares de trabajo de ellos, puede mejorar el involucramiento paterno y el cofinanciamiento por parte de las empresas.

## Conclusiones

La aspiración de mejorar la calidad de vida en Paraguay implica reducir las desigualdades y, entre las más importantes, las de género. La división sexual del trabajo asigna hoy a las mujeres la mayor responsabilidad por el cuidado y el trabajo doméstico. Los efectos sobre sus oportunidades económicas son evidentes: mayores tasas de inactividad, desempleo, subempleo y precariedad laboral, y brechas en sus ingresos. El Estado debe reducir las barreras que impiden el ejercicio de sus derechos económicos y limitan tanto su autonomía económica como su contribución a la reducción de la pobreza y al desarrollo.

Para avanzar hacia la igualdad de género, el mayor cumplimiento de los derechos laborales y la garantía de los derechos humanos de las personas con necesidades de cuidado, es urgente la implementación de una política integral de cuidado que contemple las tres siguientes aristas: normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de trabajadoras/es asalariadas/os; políticas sociales dirigidas a la protección de personas que requieren cuidados; y políticas sociales dirigidas a quienes cuidan.

## Referencias bibliográficas

- Batthyány, K. (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2007). *Consenso de Quito*. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. DSC/1 9 de agosto de 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2012). *Consulta de opinión Sobre las políticas de cuidado de personas dependientes. América Latina: Niñas y niños, personas ancianas, personas con discapacidad y personas con enfermedades crónicas. Diagnóstico, políticas a implementar y perspectivas según líderes de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – DGEEC. (2017). *Principales Resultados de la Encuesta sobre uso de tiempo*. Fernando de la Mora: DGEEC. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>
- Ellingsaeter, A. L. (1999). Dual breadwinners between state and market. En: Crompton, R. (ed.). (1999). *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*. Nueva York: Oxford University Press.
- Folbre, N. (2006). Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy. *Journal of Human Development*. Vol. 7, No. 2, Julio 2006.
- Montaña, S. (s.f.). *El cuidado: de bien privado a bien público Reformas fiscales con perspectiva de género: una mirada hacia el futuro*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Montaña, S. y Calderón, C. (coord.). (2010). *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Cuadernos de la CEPAL N° 94. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – DGEEC. (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Asunción: OIT-DGEEC.
- Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- Serafini, V. (2015). *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la Discusión*. ONU Mujeres. Asunción.
- Serafini, V. e Imas, V. (2015). *Igualdad de Género y brechas en el Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres.
- Zavattiero, C. y Serafini, V. (2015). *Paraguay Joven. Informe sobre juventud*. Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA.

