

ODS 1 FIN DE LA POBREZA

Situación, desafíos y
recomendaciones al Estado



OBJETIVO  **2030** ACCIÓN A FAVOR DE
LOS ODS EN PARAGUAY

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA

**CLUB
DE
MADRID**



**SHARED
SOCIETIES
PROJECT**

ODS 1 FIN DE LA POBREZA

Situación, desafíos y
recomendaciones al Estado

OBJETIVO  ACCIÓN A FAVOR DE
2030 LOS ODS EN PARAGUAY

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA

**CLUB
DE
MADRID**



**SHARED
SOCIETIES
PROJECT**



Documento elaborado y publicado en el marco del Proyecto Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 en Paraguay.

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

© Club de Madrid
Palacio del Marqués de Cañete, Calle Mayor, 69, Planta 1, 28013
Madrid – España
+34 911 548 230
clubmadrid@clubmadrid.org
www.clubmadrid.org.

Autores del documento:

- Lila Molinier, Investigadora principal.
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

Diseño y diagramación: Karina Palleros.

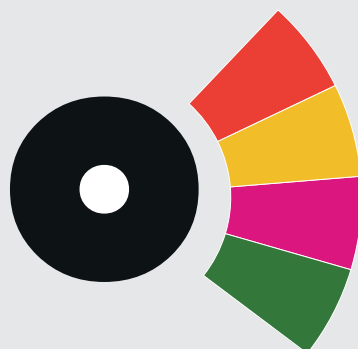
Se autoriza el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este documento, siempre que se cite la fuente.

Por motivos de agilidad de la lectura se ha optado, en ciertas partes, 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 tenga en cuenta la perspectiva de género.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero del Club de Madrid. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores del documento y no necesariamente refleja los puntos de vista del Club de Madrid.

Diciembre, 2021





ÍNDICE

Introducción	4
1. ¿De qué trata el ODS 1?.....	6
2. Situación del ODS 1 en Paraguay en el periodo 2016 - 2020	6
Análisis de situación por cada indicador	7
La situación de pobreza de la población indígena	19
Los programas de protección social de reducción de la pobreza	21
La pandemia en 2020 - 2021. Los ingresos no laborales y el impacto de la inversión en protección social	22
3. Recomendaciones al Estado para avanzar hacia las metas del ODS 1	25
Reflexiones generales.....	25
Recomendaciones finales específicas	27
Recomendaciones generales transversales al ODS 1 y ODS 10	28
Referencias.....	29

INTRODUCCIÓN

En setiembre de 2015, en el marco de una Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 193 Estados del mundo -incluido el Estado paraguayo- firmaron la llamada *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Al adherirse a esta Agenda, los Estados se han comprometido a cumplir con 17 objetivos y 169 metas para el año 2030, contemplados en dicho documento. Tales objetivos se denominan *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS en adelante). Los ODS tienen como antecedente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), vigentes en el periodo 2000 – 2015, los cuales también fueron firmados en su momento por los Estados en el ámbito de la ONU.

Los ODS se suman así al conjunto de instrumentos internacionales que el Estado paraguayo se ha comprometido a aplicar en el país, con la finalidad principal de avanzar hacia el bien común y la justicia social, es decir, hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Si bien los ODS no tienen fuerza legal –a diferencia de los tratados ratificados, como por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)–, realizar esfuerzos para cumplir con dichos objetivos implica como país dar señales positivas a la comunidad internacional, lo cual puede contribuir a un mejor relacionamiento con otros países y organismos internacionales y a su vez, generar acciones que en asociación con dichos actores mundiales pueden impactar positivamente en Paraguay.

Con el desafío de contribuir a avanzar en los esfuerzos del Estado y de actores de la sociedad paraguaya (organizaciones de sociedad civil diversas, sector privado, ciudadanía en general), *Decidamos*, *Campaña por la Expresión Ciudadana* y el *Club de Madrid*¹ ejecutaron conjuntamente el Proyecto *Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 en Paraguay*. Dicha iniciativa está centrada principalmente en contribuir a que en Paraguay se den avances significativos hacia el cumplimiento de las metas de los siguientes ODS:

¹ El Club de Madrid es una organización no partidista sin fines de lucro con sede en España, que actualmente representa el mayor foro del mundo de ex presidentes/as y altos ex ministros/as democráticos/as, que aprovechan su experiencia de liderazgo individual y colectiva, y su alcance global, para fortalecer la práctica democrática inclusiva y mejorar el bienestar de las personas en todo el mundo. El CdM cuenta con la experiencia práctica en gobernanza de más de 100 miembros de más de 70 países, junto con una red global de asesores/as y socios/as en todos los sectores de la sociedad. Y concretamente respecto a los ODS, el CdM busca contribuir a adoptar un enfoque inclusivo en la implementación de la Agenda 2030 a través de la creación de alianzas con sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales en todo el mundo. Más información en: <http://www.clubmadrid.org/>.

- ODS 1 *Fin de la pobreza*.
- ODS 2 *Hambre cero*.
- ODS 10 *Reducción de las desigualdades*.
- ODS 13 *Acción por el clima*.

Entre las diversas actividades enmarcadas en el proyecto, se encuentra la elaboración de documentos técnicos acerca de la situación de estos cuatro ODS en el primer quinquenio de vigencia de la Agenda 2030 -2016-2020-. Estos documentos, además de la información sobre la situación, también contienen recomendaciones, medidas de orden institucional y técnico dirigidas al Estado paraguayo para el periodo 2021-2025, que pueden contribuir a dar pasos seguros en el camino hacia las metas de estos ODS.

La presentación de las recomendaciones a altas autoridades estatales y a equipos técnicos de ministerios claves busca ser una contribución a la labor de diversas organizaciones y entidades de la sociedad para incidir en que autoridades y organismos estatales efectivamente adopten medidas enmarcadas en los ODS.

Cabe destacar que, tanto el análisis de situación de los ODS como las recomendaciones dirigidas al Estado, incluyen un abordaje específico sobre las comunidades indígenas y campesinas, dos grupos poblacionales con elevados niveles de pobreza y de vulneración de derechos.

La presente publicación consiste en el documento de análisis y recomendaciones del ODS 1, denominado *Fin de la pobreza*. La estructura del documento comprende tres secciones: la primera, en la que se brinda un breve marco de *en qué consiste* el ODS abordado; la segunda contempla un análisis de la situación de dicho ODS en el periodo 2016-2020 principalmente a la luz de ciertos indicadores y a lo informado por el Estado en el denominado *Segundo Informe Nacional Voluntario Paraguay 2021* sobre los ODS (informe que los Estados, como dice su nombre, voluntariamente deciden presentar a un órgano de la ONU denominado *Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible*, el cual monitorea el estado de cumplimiento de la Agenda 2030 y sus 17 ODS). Este segundo informe fue presentado por el Estado paraguayo en julio de 2021. Finalmente, en la tercera, se presentan las recomendaciones.

En el marco de este proyecto, se han elaborado también otros productos con informaciones y análisis relevantes acerca de los cuatro ODS citados. En tal sentido, sugerimos, en vinculación con este documento, leer su *Anexo digital* que se encuentra en el micrositio denominado *Objetivo 2030*, ubicado dentro del sitio web de Decidamos (www.decidamos.org.py).

1

¿De qué trata el ODS 1?

El ODS 1 – *Poner fin a la pobreza* en su denominación corta, y *Poner fin a la pobreza en todas sus formas*, en la larga. Cuenta con 7 metas y 14 indicadores. En particular, la primera de las metas establecidas para este indicador expresa textualmente lo siguiente:

Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona, inferior a 1,25 dólares al día.

2

Situación del ODS 1 en Paraguay en el periodo 2016 – 2020

A noviembre 2021, el Estado paraguayo ha adoptado 4 indicadores asociados con las metas del ODS 1. Tres de ellos son indicadores Globales, uno es alternativo y dos son indicadores Complementarios (INE, 2021). Así, en total son 6 indicadores sobre el ODS 1 con los que cuenta actualmente el Estado paraguayo, de los cuales 5 son analizados en este documento (Ver Cuadro N°1).

También, respecto a los indicadores, Decidamos, en un monitoreo que viene haciendo sobre el ODS 1, ha considerado oportuno incorporar a este documento el análisis de otros dos indicadores que contribuyen a analizar la situación de este ODS: inversión social pública en proporción al PIB, y cantidad de Unidades de Salud Familiar (USF) existentes. Así, totalizan 7 indicadores que son analizados en este documento.

En el cuadro N°1, se relaciona la denominación de estos indicadores analizados en el periodo 2016 – 2020, con su tipo y su origen.

Cuadro 1. Indicadores analizados en este documento

Nº	Denominación del indicador	Tipo de indicador	Información adicional sobre el indicador
1	Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza.	GLO (1.1.1)	Indicador global (mundial) adoptado por el Estado.
2	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad.	GLO (1.2.1)	Indicador global (mundial), adoptado por el Estado.
3	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza extrema.	CO (1.2.1)	Indicador elaborado por el Estado a partir del indicador global 1.2.1.
4	Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social.	GLO (1.3.1)	Indicador global (mundial) adoptado por el Estado.
5	Proporción de población en hogares con acceso a servicios básicos	ALT (1.4.1)	Indicador elaborado por el Estado a partir del indicador global 1.4.1.
6	Porcentaje del Gasto Social del Gobierno Central en proporción al PIB (medición internacional).		Indicador propuesto por Decidamos.
7	Número de Unidades de Salud de la Familia existentes (USF)		Indicador propuesto por Decidamos.

Referencia 1: en la columna "Tipo de indicador", las abreviaturas significan lo siguiente (Fuente: INE <https://ods.ine.gov.py/indicadores-ods.php>)

- Indicador Global (GLO): se cuenta con datos para la construcción del indicador propuesto para el seguimiento del objetivo.
- Indicador Complementario (CO): se cuenta con información complementaria para la construcción de más indicadores relacionados, aparte del propuesto.
- Indicador Alternativo (ALT): no se cuenta con datos precisos para la construcción del indicador propuesto, pero sí para la construcción de algún indicador alternativo que permita el seguimiento de avances.

Referencia 2: los números en la columna "Tipo de indicador" son los asignados en el documento de la ONU sobre los indicadores mundiales y están asociados con el número del ODS, la meta y el de orden.

Análisis de situación por cada indicador

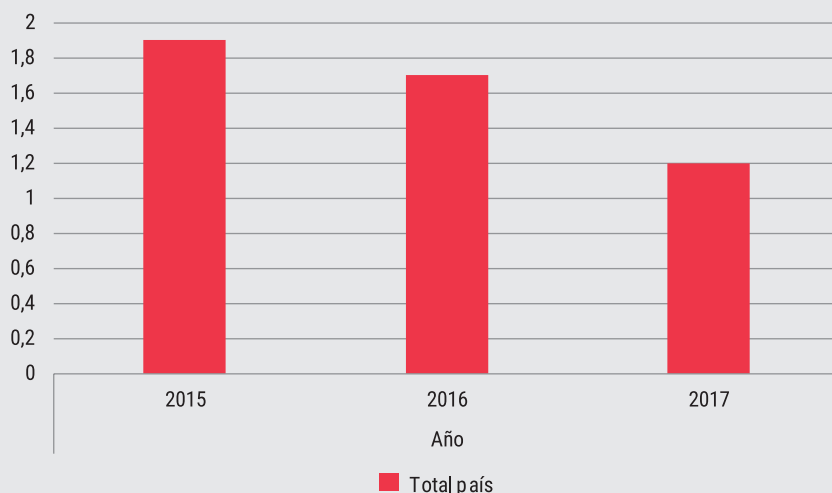
Metas e indicadores del ODS 1

Meta 1.1 *De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares americanos al día).*

Indicador 1.1.1 GLO Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza

Gráfico 1.

Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza



Fuente:

Banco Mundial, LAC Poverty LAB (CEDLAC)
Recopilado por DGEEC - Sistema de Indicadores ODS

Nota:

La Línea de pobreza internacional tiene un valor de US \$ 1,90 PPP

Según este indicador, el Paraguay ha logrado reducir la pobreza extrema, medida por el umbral internacional de la pobreza, en forma gradual y sostenida entre el 2015 y 2017. Al cierre de la elaboración de este documento, aún no se encontraba disponible el dato correspondiente al año 2020.

Meta 1.2 De aquí al 2030 reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, y niños de todas las edades que viven en la pobreza² en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales

Indicador 1.2.1 GLO. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad.

El Gráfico N°2 muestra el porcentaje de la población en situación de pobreza (extrema y no extrema; la suma de ambas se denomina *pobreza total*). En tal sentido, la pobreza total a nivel país aumentó en 2,3 puntos porcentuales (pp) en 2016 en relación con el 2015, para afectar al 28,9% de la población total, y luego tendió levemente a la baja hasta 2019. En 2020 aumentó en 3,3 pp y quedó en 26,9%. En éste, como en los demás casos, suponemos que los efectos de la pandemia contribuyeron a producir este retroceso³ aunque incluyendo los efectos positivos de la protección social, afectó menos a la pobreza extrema, como veremos más adelante.

² Se refiere a la pobreza total (extrema y no extrema).

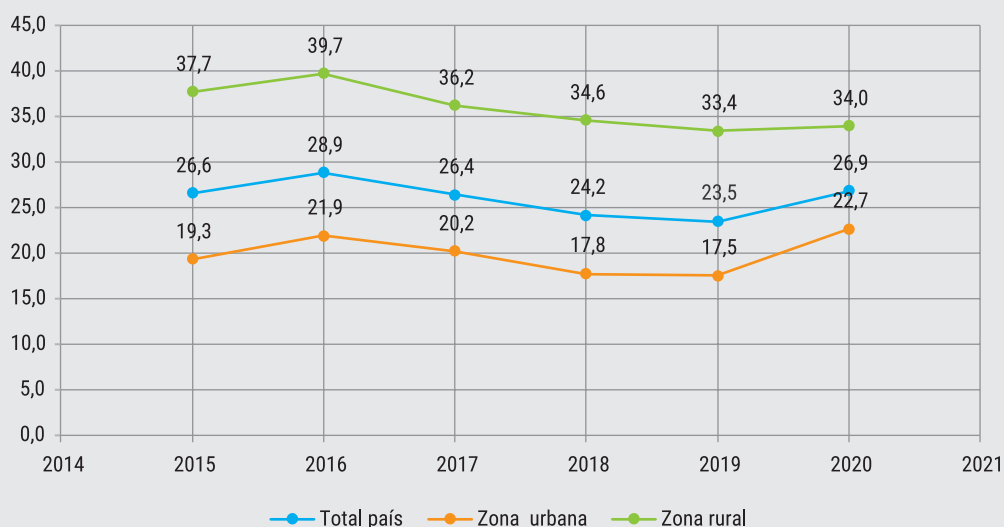
³ La fuente utilizada para todos los datos del 2020 y los gráficos de este apartado es: INE, 2021, EPHC 2000. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso.

En las zonas rurales, la pobreza total tiene incidencia más elevada que la pobreza país. En 2015 afectaba al 37,7% de la población rural y aumentó al 39,7% en 2016. Siguió una leve tendencia a la baja hasta 2019, para llegar a su nivel más bajo, de 33,4% y en 2020, aumentó en 0,6 pp, para quedar en 34% sobre la población zonal. Este porcentaje es menor en 3,7 pp que el nivel del 2015 y en 5,7 pp al de 2016, de ahí su impacto en la reducción de pobreza a nivel país (Gráfico N° 2).

En las zonas urbanas, la pobreza total afectaba al 19,3% de la población zonal en 2015, y sube a 21,9% en 2016. Luego tendió a la baja hasta llegar al 17,5% en 2019, es decir, menor en 1,8 pp que en 2015 y en 4,4 pp que en 2016. Pero entre 2019 y 2020, aumentó 5,2 pp, al pasar del 17,5% al 22,7%, interrumpiendo la tendencia a la baja, y marcando el aumento de la población afectada a nivel zonal y del país (Gráfico N° 2).

Gráfico 2.

Proporción de la población (%) que vive por debajo del umbral nacional de pobreza.
Período 2015 – 2020



Fuente: INE, EPHC 2000. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso.

Por otro lado, considerando la diferenciación por sexo, la Tabla N°1 muestra que las mujeres fueron más afectadas por la pobreza total que los hombres, dentro de una tendencia decreciente en el período. Las mujeres pobres tienen una mayor incidencia en el grupo total de mujeres, entre un promedio del 0,3% (2016) y 1,7% (2019), que los hombres dentro de su grupo a nivel país. Esta es una desigualdad persistente como señala Serafini (2019, 2020), con la feminización de la pobreza, y que se observa en algunos roles, como el de la jefatura de hogar femenina.

En cuanto a la incidencia de la pobreza total según los grupos de edad, la Tabla N°1 también muestra que el grupo más afectado es el de los niños de 0 a 14 años, con una incidencia elevada del 44,8 a 44,9% dentro del total del grupo, en 2015 y 2016, y que varía sólo algunas décimas hasta el 2019, en que llega al 44,5%. De ahí que también se habla de la infantilización de la pobreza en Paraguay (Serafini 2019, 2020). En el otro extremo, en el grupo más reducido de la población

nacional, de las personas adultas mayores, la incidencia de la pobreza es alta, entre 4,8% (2015, 2016) y 5,0% (2019) considerando que es un grupo que al 2019 correspondía al 6,5% de la población total, y que la cobertura del programa de Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores, de 65 y más años en situación de pobreza, es creciente. Es probable que este considerable porcentaje de incidencia de la pobreza total en la población adulta mayor se relacione con el hecho de que la pensión alimentaria para este grupo etario sea eficaz para reducir la pobreza extrema, no así la pobreza no extrema.

Por último, en cuanto a la situación de la fuerza de trabajo, la incidencia de la pobreza total es mayor entre los desocupados, pues afecta a 1 de cada 3 del grupo (Tabla N°1). En el caso de las personas ocupadas, la tendencia fue a la baja. Considerando el año base 2015 y el 2016, al 2019 la pobreza total se redujo 2,7 pp y 4,2 pp, lo cual es importante, aunque hay un 17% de la población ocupada que está afectado por la pobreza. Aquí cabe considerar que al 2020, el empleo informal afectaba al 65% de las personas ocupadas, y entre éstas, al 78% de las que perciben menos del salario mínimo legal; a 7 de cada diez mujeres; a 9 de cada diez trabajadores de la construcción, así como del empleo doméstico (Abc, 06/06/2021), por lo que, de hecho, la estructura laboral es débil.

Tabla 1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza

Desagregaciones	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total país ^{1/}	26,6	28,9	26,4	24,2	23,5	26,9
Área						
Urbana	19,3	21,9	20,2	17,8	17,5	22,7
Rural	37,7	39,7	36,2	34,6	33,4	34,0
Sexo						
Hombre	26,4	28,7	25,7	23,7	22,7	26,4
Mujer	26,8	29,0	27,1	24,7	24,4	27,3
Grupos de edad						
Menor de 15 años	44,8	44,9	43,8	45,2	44,5	39,9
15 a 24 años	15,7	14,7	15,6	15,2	14,3	18,6
25 a 34 años	12,1	13,3	12,0	10,9	12,0	11,6
35 a 44 años	10,0	10,2	11,2	11,9	11,0	12,4
45 a 64 años	12,6	12,1	12,9	12,1	13,2	12,6
65 años y más	4,8	4,8	4,4	4,6	5,0	4,9
Estado de la fuerza laboral ^{2/}						
Ocupado	19,7	21,2	19,2	17,5	17,0	19,2
Desocupado	31,7	34,0	33,7	30,3	33,3	39,0
Inactivo	29,9	32,5	31,0	27,9	27,5	31,7

Fuente:

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2015-2016

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017-2019, INE (EPHC) 2020

Nota:

1/ No incluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay/ No incluye empleados domésticos ni a sus familiares sin retiro

2/ Población de 10 y más años de edad.

GLO: Indicador Global

En el caso del grupo de personas económicamente inactivas, la pobreza total también se redujo de manera significativa, de un 32,5% (2016) a 27,5% en 2019 –5 pp– para un grupo que ocupa más de un cuarto de la población total del país. El grupo mayoritario es el de los estudiantes (51%) seguido por el de labores del hogar, generalmente vinculado con las mujeres, amas de casa (16,6%) (INE, 2019, p.68), Como sabemos, los niños y las mujeres, aportan a la caracterización de la infantilización y feminización de la pobreza.

Indicador 1.2.1 CO Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza extrema

La meta de erradicar la extrema pobreza en Paraguay muestra avances en el primer quinquenio, dentro de los 15 años de ejecución que se propone la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y el ODS 1.

Tabla 2. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza extrema

Desagregaciones	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total país 1/	5,4	5,7	4,4	4,8	4,0	3,9
Área						
Urbana	1,6	1,6	1,5	1,6	1,8	1,8
Rural	11,2	12,2	9,0	10,0	7,8	7,4

Fuente:

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2015-2016
 DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017-2019
 INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2020.

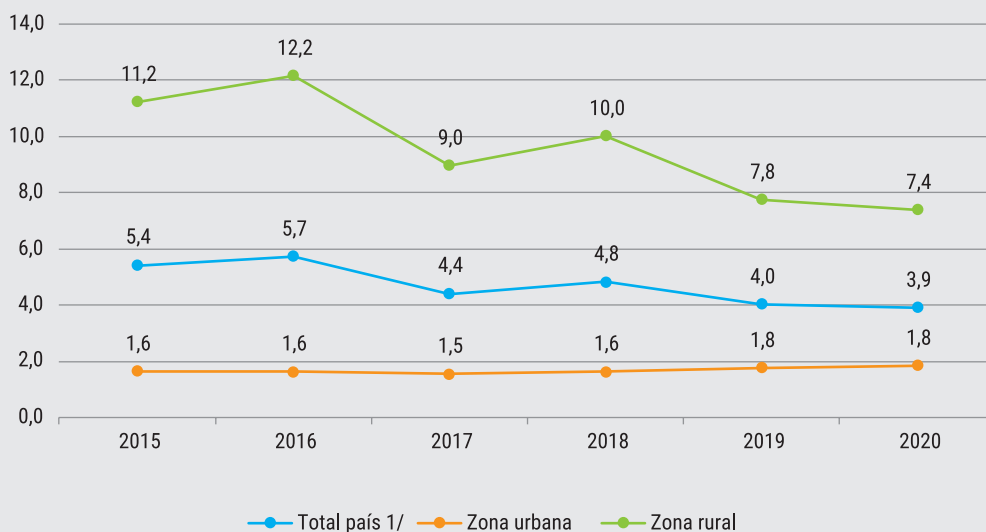
Nota:

1/ No incluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay/ No incluye empleados domésticos ni a sus familiares sin retiro
 CO: Indicador complementario

Desde el 2017, los datos permiten observar que hay una tendencia de reducción del porcentaje de población en situación de pobreza extrema, y al 2020 afecta al 3,9% a nivel país y al 7,4% del área rural, con reducciones del 1,8 pp y 4,8 pp respectivamente (Tabla N°2 y Gráfico N°3). En las zonas urbanas la incidencia es mucho menor, pero no ha tendido a su reducción. De 1,6%, en 2015 y 2016, pasó a afectar al 1,8% de la población zonal en 2019 y 2020.

Gráfico 3.

Proporción (%) de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza extrema por área de residencia. Período 2015 - 2020



Fuente: INE, 2021, EPHC 2020. Principales resultados sobre pobreza e ingreso.

En un país con una población rural, campesina e indígena de más del 37% sobre el total (2020), y con la tradición que tiene la agricultura familiar campesina e indígena en la producción para el autoconsumo y la venta de productos alimenticios (hortalizas, legumbres, cereales, frutas, carne, animales menores, huevo, grasa) el acceso a la canasta básica de alimentos es factible y viable. Sin embargo, tiene problemas de sostenibilidad en zonas donde las empresas del agronegocio generan presiones y tensiones sobre las comunidades campesinas e indígenas, a través de distintos mecanismos, que hacen falta enfrentar con estrategias de salida (Codehupy, serie anual 2012 – 2020).

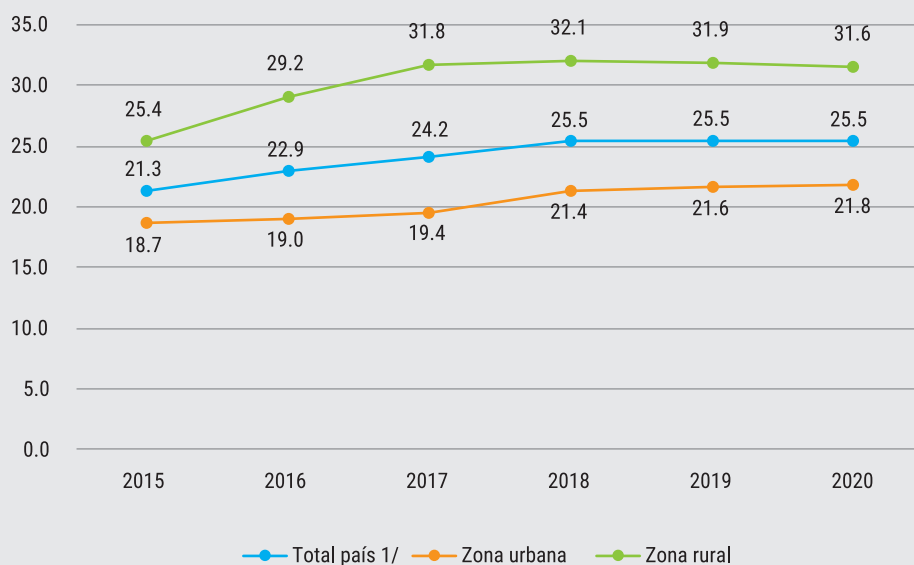
Meta 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables

Indicador 1.3.1 GLO. Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables

La proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección es baja a nivel país, y estuvo en aumento entre 2015 y 2018, para sostenerse hasta el 2020, en beneficio a 1 de cada 4 hogares. Dicha cobertura es mayor en las zonas rurales y entre la población adulta mayor de 65 años y más.

Gráfico 4.

Proporción (%) de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social por área de residencia. Período 2015 - 2020



Fuente: INE, Plataforma ODS y otros, 2021.

En efecto, en 2015 y 2016, la población cubierta a nivel país era un poco mayor al 20%; desde el 2017 aumenta al 24,2%, y entre 2018 y 2020 al 25,5%. La cobertura es mayor en las zonas rurales, donde aumentó 6,4 pp entre el 2015 al 2017, y logró sostenerse en más del 31% hasta el 2020. La cobertura entre los hombres es también mayor frente a las mujeres (Tabla N° 3).

Entre los grupos de edad con mayor cobertura, se destacan las personas adultas mayores de 65 y más años, en un mínimo de 47,7% (2016) y un máximo de 56,1% (2018), lo cual evidencia el aumento de la protección social a dicho grupo etario mediante la pensión alimentaria ejecutada por el Ministerio de Hacienda/Dirección General de Pensiones no Contributivas, complementando la escasa cobertura de los programas de jubilaciones y pensiones contributivas asociados con el empleo público y privado formal (Ver infra punto 3). Le sigue el grupo de 18 a 64 años de edad, con una cobertura creciente del 24,7% (2015) al 28,7% (2019). En el caso del grupo etario de 0 a 17 años, que aumentó hasta el 2017 en 3,8 pp respecto de 2015, preocupa que la cobertura sea la menor, hasta más del 15%, siendo el de mayor y persistente pobreza como lo habíamos mencionado antes.

Tabla 3. Proporción de la población cubierta por niveles mínimos de protección social

Desagregaciones	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total país ^{1/}	21,3	22,9	24,2	25,5	25,5	25,5
Área de residencia						
Urbana	18,7	19,0	19,4	21,4	21,6	21,8
Rural	25,4	29,2	31,8	32,1	31,9	31,6
Sexo						
Hombre	23,1	24,6	25,7	26,8	27,0	
Mujer	19,5	21,3	22,7	24,1	24,0	
Grupos de edad						
0 a 17 años	11,7	14,7	15,4	15,5	14,7	14,9
18 a 64 años	24,7	25,6	26,7	28,3	28,7	28,0
65 años y más	48,9	47,7	51,9	56,1	55,8	58,5
Quintiles de ingreso^{2/}						
20% más pobre	28,1	32,0	32,9	32,6	29,7	
20% siguiente	15,8	20,1	21,2	23,2	24,0	
20% siguiente	15,4	15,6	17,4	18,8	20,5	
20% siguiente	18,5	18,8	20,3	21,7	22,1	
20% más rico	28,8	28,3	29,2	31,1	31,2	
Estatus de Pobreza^{2/}						
Pobre	24,0	27,3	28,7	29,3	27,4	
Pobre extremo	35,4	35,1	39,0	37,6	29,7	

Fuente:

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2015 – 2016

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017-2019; INE, 2021, EPHC 2020^{3/}

Nota:

1-2/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay/ No incluye a los empleados domésticos ni a sus familiares sin retiro.

GLO: Indicador Global

En cuanto a su distribución por quintiles de ingreso, los más cubiertos son el primero, de los más pobres, y el quinto, de los más ricos, en porcentajes de incidencia muy parecidos, lo cual no es fácil de explicar hablando de sistemas y medidas mínimas de protección social, en el segundo caso. En el primer quintil, pasa del 28,1% en 2015 a 32,0 y casi 33% entre 2016 y 2018, y baja a 29,7% en 2019, indicando que, durante la crisis económica y climática de dicho año, se redujo el alcance de la política de protección social para los hogares - familias pobres extremos. Mientras que, en el quintil más rico, tiende al aumento desde 2017, para cubrir al 31,2% en 2019, con un aumento de 2,4 pp respecto de 2015. Pero no está claro de qué sistemas y medidas mínimas se trata, pues se supone que los hogares – familias más ricas tienen cubiertas sus necesidades de protección social, por lo que sus niveles tendrían que ser más elevados e incluso llegar al 100%.

En cuanto al segundo quintil de hogares – familias pobres, está cubierto en forma creciente y constante, entre el 15,8 y el 24%. El grupo de pobres no extremos es el más numeroso de la población pobre, y su cobertura estaría alcanzando a casi 1 de cada 4, mientras que, en el de la población más pobre, alcanza a casi 1 de cada 3, como se puede observar en la Tabla N°3.

Por otro lado, en el quintil 3 (nivel medio) la cobertura aumentó de un 15,4% a 20,5% entre 2015 y 2019 y en el quintil 4 (medio alto), de 18,5% a un 22,0%. En este segundo caso, tampoco es fácil explicar el mínimo de protección social con una cobertura que no llega a 1 de cada 4 hogares - familias.

En síntesis, la meta 1.3.1 muestra avances en el período 2015 – 2020, en la búsqueda de la implementación a nivel nacional de sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, para lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. Sin embargo, si bien el indicador 1.3.1 aporta información comparativa entre los cinco quintiles de ingreso, desde el más pobre al más rico, dentro de un modelo de protección social inclusivo, no está claro el marco metodológico y técnico instrumental que se emplea, por lo que debe ser transparentado y suficientemente explicado.

Meta 1.4 *De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación*

Indicador 1.4.1 ALT. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos

Por un lado, la información contenida en este indicador es bastante elocuente en cuanto a la baja cobertura de la población en hogares con acceso a servicios básicos y el elevado déficit existente en el país. Por otro lado, el carácter alternativo del indicador implica una información no disponible, pero que fue posible construirlo con base en distintas fuentes. Por lo que cabe preguntarse, si la cantidad de datos disponibles es suficiente para los períodos intercensales cubiertos en Paraguay, con los resultados de las Encuestas Permanentes de Hogares Continuas, tratándose del acceso a los servicios básicos a los hogares.

Según el Indicador 1.4.1 ALT (Tabla N°4), a nivel país, sin incluir los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay de la región Occidental o Chaco, ni a la población indígena, la proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos era del 40,2% en 2015. Esta proporción bajó a 34,0 (2017) y 36,9% (2018), para recuperarse, 40,5% (2019) y aumentar a 44% (2020). Es decir, el acceso a los servicios básicos era bajo y se redujo en 2016 – 2018, con el aumento incesante de la población urbana. Con el aumento de la cobertura de los servicios básicos en las zonas urbanas en los dos últimos años, se impactó en la recuperación y el aumento a nivel país. Considerando que el total de la población urbana creció en un poco más del 11% entre 2015 – 2020 (INE, 2021, EPHC 2020), se evidencia el déficit en las políticas públicas asociadas con el acceso de la población urbana a dichos servicios básicos.

En las zonas rurales, la cobertura de la población que vive en los hogares con servicios básicos es aún más baja. De casi 12% en 2015, se reduce aún más en 2016 – 2017, y su recuperación desde el 2018 es insuficiente aún al 2020. A diferencia de la población urbana, el crecimiento total de la población rural en dicho período fue muy bajo, del 1,6% (INE, 2021, EPHC 2020), pero hay que considerar el efecto del movimiento migratorio campo – ciudad que afecta a ambas zonas.

Tabla 4. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos

Desagregaciones	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total país ^{1/}	40,2	35,2	34,0	36,9	40,5	44,0
Área						
Urbana	58,6	54,8	51,8	55,5	60,6	64,6
Rural	11,7	4,4	5,4	6,5	7,0	9,3
Departamento						
Asunción	77,5	76,1	72,2	76,3	85,5	78,8
Concepción	22,2	21,2	20,8	-	-	-
San Pedro	6,9	7,6	5,6	5,4	9,6	9,4
Cordillera	25,3	21,5	20,4	-	-	-
Guairá	25,0	16,6	15,7	-	-	-
Caaguazú	15,1	16,8	17,4	29,7	30,0	33,0
Caazapá	8,7	9,4	10,7	9,1	13,4	12,0
Itapúa	54,1	35,1	38,2	33,4	41,6	45,0
Misiones	30,5	31,0	40,0	-	-	-
Paraguarí	17,1	13,3	10,5	-	-	-
Alto Paraná	30,9	26,7	27,1	29,3	36,5	40,0
Central	56,7	50,1	45,4	51,2	56,5	44,0
Ñeembucú	33,4	24,9	30,4	-	-	-
Amambay	57,7	55,8	51,2	-	-	-
Canindeyú	22,7	24,7	25,9	-	-	-
Presidente Hayes	38,0	23,6	36,2	-	-	-
Sexo						
Hombre	38,6	33,8	32,8	35,7	39,1	-
Mujer	41,7	36,7	35,1	38,2	41,8	-
Grupos de edad						
0 a 14 años	35,7	29,8	29,4	32,2	35,9	-
15 a 24 años	41,4	36,1	33,7	36,7	40,0	-
25 a 49 años	43,9	38,9	37,5	41,2	44,8	-
50 y más años	39,7	36,7	35,4	36,8	40,2	-

Desagregaciones	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Condición de Pobreza						
Total ^{2/}	40,0	35,1	33,8	36,8	40,3	
No Pobre	48,3	44,4	40,9	44,5	48,6	
Pobre	17,1	12,0	14,2	12,5	13,3	

Fuente:

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015 - 2016

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2019

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

2/ No incluye a los empleados domésticos sin retiro dentro del hogar.

Además, en ambas zonas hay tensiones sociales graves en torno a la ocupación de tierras, la creación de asentamientos espontáneos y los desalojos forzosos reiterativos⁴; por lo que la política de reducción de la pobreza debe poner especial atención al acceso a los servicios básicos, en relación con el acceso y la tenencia de tierras, y la vivienda en forma segura.

En cuanto a la cobertura por departamento, la mayor se da en la población que vive en Asunción (la capital), seguida por el departamento Central, la zona más poblada del país, aunque entre el 2016 – 2017, decreció en ambos casos. Desde 2018, se recuperan en forma zigzagueante. En 2020, la cobertura en Asunción es de 78,8%, menor a la alcanzada en 2019 (85,5%). En el caso de Central, es de 44,0%, también es menor que en el 2019 (56,5%). Las causas de estas caídas, de 7,5 y 12,5 pp, en la cobertura de la población en ambos departamentos, estarían asociadas con el aumento de la población urbana y el retraso de la inversión pública en servicios básicos a los hogares.

En otros tres departamentos (Itapúa, Alto Paraná y San Pedro) en los que se cuenta con información completa para el período 2015 – 2020, también se registraron caídas en la cobertura de servicios básicos de la población entre 2016 y 2018, y un proceso de recuperación en 2019 y 2020.

Solo en el caso de Caaguazú, se registró un crecimiento constante de la cobertura de servicios básicos de los hogares – familias, al pasar gradualmente del 15,1% (2015) al 33% (2020). En el caso de San Pedro y Caazapá, con elevados niveles de ruralidad, la población cubierta pasó del 6,9% y 8,7% (2015) al 9,4% y 12% (2020), respectivamente.

En relación con la diferenciación por sexo, también se indica el déficit existente en el acceso a los servicios básicos por hogar, pues entre el 2015 y 2019, la mayor cobertura lograda en el caso de las mujeres es de 41,7 (2015) y 41,8 (2019) frente a los hombres, de 31,1% (2019).

La otra diferenciación importante es la que indica que la población pobre que vive en hogares con acceso a servicios básicos fue de 17,1% (2015), con tendencia a la baja, a 13,3% (2019) frente a la población no pobre que estuvo cubierta en un 48,3% (2015), tendió a la baja, y se recuperó hasta el 40,3% (2019).

⁴ La crónica de los diarios nacionales refiere con frecuencia a los desalojos forzados en las zonas urbanas relacionados con los asentamientos espontáneos y las organizaciones de los pobladores para agenciarlos, incluyendo el acceso a los servicios básicos.

Otras dos reflexiones caben plantear aquí. La primera, es que el Indicador 1.4.1 ALT es el único presentado en relación con la Meta 1.4, lo cual es hartamente insuficiente para el enorme alcance de dicha meta en relación con los cambios necesarios de la situación de desigualdad y pobreza, tanto en el Paraguay, como en el resto de la región. La segunda, comparando con el indicador anterior, de los sistemas y medidas mínimos de protección social, se evidencia una mayor pobreza y desigualdad de los hogares – familias en cuanto al acceso y permanencia a servicios básicos.

Análisis de situación de indicadores adicionales propuestos por Decidamos

Indicador: Porcentaje del Gasto Social del Gobierno Central en proporción al PIB (medición internacional)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realiza con alta frecuencia la medición de la inversión social⁵ pública, es decir de los recursos para financiar políticas y acciones de los Estados para reducir la pobreza y la desigualdad y mejorar la calidad de vida de la población. Al año 2015, el dato para este indicador en el caso de Paraguay se encontraba en 8,7%, y los últimos datos con los que cuenta CEPAL indican que al 2019 es de 9,5%. Este dato coloca a Paraguay como el país de Sudamérica con menor gasto social del gobierno central en proporción al PIB.

Tabla 5: Porcentaje de inversión social del gobierno central en proporción al PIB en Paraguay, Sudamérica y América Latina en el año 2019.

País/Región	% inversión social s/ PIB
Paraguay	9,5
Sudamérica	13,5
América Latina	11,5

Fuente: Panorama Social de América Latina y el Caribe 2020, de CEPAL.

Indicador: Número de Unidades de Salud de la Familia (USF) existentes

Paraguay es uno de los países de Sudamérica con mayor gasto de bolsillo en salud. Esto claramente tiene un impacto en la situación socioeconómica de la población, principalmente en la población que se encuentra cerca o por debajo de la línea de pobreza.

⁵ CEPAL define la inversión social como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1) Protección del medio ambiente, 2) Vivienda y servicios comunitarios, 3) Salud, 4) Actividades recreativas, cultura y religión, 5) Educación, 6) Protección social. Fuente: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

En el año 2008, el Estado paraguayo inició la instalación de establecimientos públicos de salud denominados *Unidades de Salud de la Familia (USF)*. La instalación de ellas se dio desde la estrategia de *Atención Primaria de la Salud*, con perspectivas de ampliar y avanzar hacia la universalización de la cobertura del sistema público de salud, de reforzar el enfoque preventivo, y de contribuir a un mayor acceso y cercanía de comunidades vulnerables (urbanas y rurales) a los servicios de salud. Las USF fueron concebidas como la “puerta de entrada” a la Red del Sistema Nacional de Salud. Desde entonces, las USF ya forman parte esencial de la Política Nacional de Salud, y los servicios que ellas prestan son gratuitos.

Según el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, cada USF debe tener una cobertura promedio de 3.500 a 5.000 personas (MSPBS, 2016, p.23). De acuerdo a la proyección de población del año 2008 -año en que se inició la instalación de las USF-, esto implica que el país precisaría de entre 1.300 y 1.800 USF, para tener el 100% de cobertura nacional.

Datos oficiales indican que, en el periodo 2008 -2011, se instalaron 707 USF. Sin embargo, a partir de 2012, ese ritmo de instalación disminuyó considerablemente. Y entre 2015 (año de inicio de los ODS) y 2019, se observa que solamente fueron instaladas 13 USF más.

Tabla 6. Número de USF existentes por año

Año	Número
2015	795
2019	808
2020	827

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Los datos de la Tabla N°6 permiten concluir que aún quedan por instalar cerca de 500 USF, para alcanzar la meta mínima de 1.300 USF. Sin embargo, cálculos realizados -con base en datos oficiales- en el marco de una investigación que fue parte de un proyecto que desarrolló Decidamos en conjunto con otra organización de la sociedad civil, indican que al año 2016, cada una de las 800 USF que estaban instaladas en ese momento cubrían en promedio a 2.800 personas. De acuerdo a esto, entonces, la cantidad de USF faltantes no sería de 500, sino de 1.647 (Zavattiero, 2018).

La situación de pobreza de la población indígena

Además del seguimiento a las metas del ODS 1, cabe aquí referirnos brevemente a la situación de pobreza de la población indígena, pues las estadísticas sobre pobreza no identifican ni especifican en sus resultados sobre la pobreza, en todas sus formas, la de los pueblos indígenas en Paraguay. Ese vacío fue cubierto por dos encuestas aplicadas en dos años consecutivos, la Encuesta Perma-

nente de Hogares. Población Indígena, 2016 y 2017. La metodología y las preguntas de dichas encuestas fueron las mismas que las aplicadas a nivel de la población en general, por lo que está dada una de las condiciones para su monitoreo específico por medio de las EPHC.

En 2016, el número total de habitantes de los pueblos indígenas era de 120.514 personas, y de pobres (extremos y no extremos) era de 80.616 personas, el 66,9% de dicho total, lo cual equivale a 27,2 pp superior al promedio nacional. La pobreza extrema, cuando sus ingresos no llegan a cubrir ni el costo de la canasta alimentaria, afectaba ese año a casi el 33%, es decir, a una persona de cada tres, casi 3 veces mayor que de la población total del país (ver Indicador 1.2.1 GLO; 1.2.1 CO y Gráfico N° 2).

Tabla 7. Pueblos indígenas. Incidencia de la pobreza total y extrema. Años 2016 y 2017

Año de la encuesta	Población total	Población pobre extremo y no extremo		Población pobre extrema	
2016	120.514	80.616	66,89%	39.662	32,91%
2017	122.461	81.016	66,16%	42.145	34,42%

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares. Población Indígena 2016 y 2017

En 2017, el total de la población indígena aumentó en 1,6 pp; el total de pobres en 0,5 pp y de pobres extremos en 6,3 pp, lo cual indica que aumentó más la cantidad de personas afectadas por la pobreza extrema, a más de 2.400 personas, en relación con el 2016. En este año, la pobreza extrema de los pueblos indígenas fue casi 4 veces mayor que de la población total del país (ver Indicador 1.2.1 CO y Gráfico N° 3).

Esta situación se daba en el contexto en el que había tres programas de protección social que incluían como beneficiarios a los hogares – familias indígenas pobres y pobres extremos: Tekoporá, con una transferencia monetaria de monto único por familia; Pensión Alimentaria a Adultos Mayores de 65 años y más, y el Programa Abrazo, para familias con niños, niñas y adolescentes trabajadores en espacios públicos, en situación de peligro como se verá más adelante.

En el contexto socioeconómico de pobreza y de pandemia del coronavirus en 2020 - 2021 fue presentado en el mes de abril del 2021 el Plan Nacional de Pueblos Indígenas, elaborado en forma participativa y abierta desde 2017, a partir de la ejecución de jornadas de discusión sobre la política hacia la población indígena, por las y los líderes indígenas de todos los pueblos y comunidades del país, así como instancias de gobierno y redes de apoyo de la sociedad civil, para avanzar hacia el proyecto deseado. El plan está articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, versión ajustada, y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y sus 17 objetivos (INDI, 2021, p.9). Cabe esperar que la ejecución de las estrategias de este plan, cambien en el corto, mediano y largo plazo, la situación descrita.

Los programas de protección social de reducción de la pobreza

Los programas de protección social de reducción de la pobreza vigentes actualmente y desde hace varios años, han ido ampliando sus alcances en cuanto a cobertura y en cuanto a servicios. Incorporamos en este documento programas que aportan la información básica actual en forma esquemática.

El caso del programa Tekoporã, surge en el año 2005, como una estrategia de reducción de la pobreza promovida por la Secretaría de Acción Social, actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Al presente, está mejor definida como estrategia de protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Su principal objetivo es mejorar la calidad de vida de la población participante.

Suministra medios financieros mínimos y acompañamiento socio familiar y comunitario, para miembros de las familias que forman parte de la población objetivo, co-responsables del logro de los objetivos buscados, como ser el acceso y el ejercicio de los derechos a la alimentación, salud, educación de niños, niñas, adolescentes hasta los 18 años, participación social, incluyendo mujeres embarazadas, personas adultas mayores y personas con discapacidad. Se promueve el aumento del uso de los servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión generacional de la pobreza. Sus ejes de acción son dos: (i) acompañamiento sociofamiliar por medio de promotores técnicos y (ii) transferencias monetarias⁶.

En la actualidad, el MDS tiene otros cuatro programas asociados y no asociados con los beneficiarios de Tekoporã, pero con el mismo propósito de proteger y promover a los grupos y familias pobres, hacia el mejoramiento de la calidad de vida, sus capacidades de trabajo e inserción social, y orientados a la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Otro programa de importante inserción en la política de reducción de la pobreza mediante el acceso y el ejercicio de los derechos humanos es el programa de Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores, creado por ley en 2009 (y con una modificación en 2020), y ejecutado por la Dirección de Pensiones no Contributivas del Ministerio de Hacienda.

En cuanto al programa Abrazo – a cargo del Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) - este consiste en la protección y promoción de niños, niñas y adolescentes trabajadores en espacios públicos, y la asistencia a sus familias con el objetivo de erradicar el trabajo peligroso de sus niños y adolescentes. Si bien dicho programa tiene componentes que influyen en los resultados que caben en el ODS 1, el mismo está considerado por el Estado paraguayano como parte del ODS 8 denominado *Promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, con pleno empleo y trabajo decente para todos*, asociado con la erradicación del trabajo infantil.

⁶ <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/Tekoporã>

La pandemia en 2020 - 2021. Los ingresos no laborales y el impacto de la inversión en protección social

Los niveles de pobreza total (extrema y no extrema) expuestos en este documento, están relacionados con los ingresos mensuales promedio de los hogares – familias que forman parte de la población pobre y pobre extremo, y que son beneficiarios de los programas de protección social para la superación de la pobreza.

Durante el 2020, la emergencia sanitaria por el inicio de la pandemia del coronavirus en Paraguay, y su agudización en el segundo trimestre de 2021, obligó al Estado paraguayo a generar nuevos programas de protección social transitorios, para proteger a las y los trabajadores con empleos formales e informales, además de sostener los ya tradicionales. Los programas transitorios fueron Pytyvõ 1 y 2, y Ñangareko, que consistieron en transferencias monetarias diferenciadas para trabajadores con empleos informales, generalmente ocupantes de espacios públicos, quienes fueron los primeros afectados por el aislamiento y confinamiento de la población en sus hogares. Además, incluyó a trabajadores con empleos formales y por cuenta propia de la micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), y a trabajadores con empleos formales e informales de las ciudades fronterizas, con el Brasil y la Argentina (Molinier, 2020 y 2021).

Las Encuestas Permanentes de Hogares Continuas (EPHC) del INE, aplicadas en forma trimestral a nivel país, salvo dos departamentos del Chaco (Boquerón y Alto Paraguay), se plantearon el problema del empleo y del ingreso en los hogares relacionados con dicha situación de emergencia sanitaria y social, e identificaron entre las fuentes de los ingresos no laborales, el aporte del Estado a través de las transferencias monetarias.

De acuerdo a datos oficiales a 2020, la principal fuente de ingreso de los hogares – familias son los ingresos laborales, en un promedio de 86% a nivel general, pero su peso es menor en los quintiles más pobres y pobres, entre 74,3% y 81%, frente al 85% - 89% en los quintiles medios y más ricos (Tabla 8).

De ahí que los diversos ingresos no laborales ocupan hasta más del 25% restante, en los grupos o quintiles más pobres. Dentro de esos ingresos, se puede identificar los que provienen de las ayudas familiares, la jubilación y pensión contributiva, las transferencias monetarias que provienen del Estado, ya citados más arriba y que durante el 2020 aumentaron por efecto de la política de emergencia sanitaria y social. El promedio de estos ingresos totaliza 2,9%, pero dicho promedio aumenta en los quintiles o grupos más pobres (1 y 2), donde suman el 8,8% y 6,9%, respectivamente (Tabla 9).

La información disponible sobre las fuentes de los ingresos relacionados con los programas públicos de protección social permitió al INE estimar el impacto de las transferencias monetarias para prevenir y evitar el aumento de la pobreza, durante el periodo de emergencia sanitaria y social del año 2020 por efecto de la pandemia, como lo muestran los siguientes hallazgos:

El peso o la incidencia de la pobreza extrema a nivel nacional sería de 6,4% (superior en 2,5 punto porcentual a la incidencia del 2020) si no existieran las transferencias monetarias correspondientes a los programas: TEKOPORÁ, pensión para personas ADULTAS MAYORES y PYTYVÕ.

En términos absolutos, dichos programas evitaron que unas 184.000 personas se sumaran a las 279.000 personas en situación de pobreza extrema (INE, 2021, EPHC 2020, pp. 14,15).

En cuanto a la pobreza total, esta hubiera afectado al 30,1% de la población paraguaya si no se hubieran ejecutado los tres programas de transferencia monetaria ya citados en el punto anterior, en los hogares – familias más vulnerables (superior en 3,2 puntos porcentuales). El programa PYTYVÕ tuvo un impacto importante en la pobreza total y evitó que la incidencia o peso fuera de 28,2%. En síntesis, los tres programas con mayor cobertura –cuya implementación presentó ciertas falencias– evitaron que alrededor de 233.000 personas cayeran bajo la línea de pobreza total (INE, 2021, EPHC 2020, pp. 14,15).

Tabla 8. Estructura de los ingresos familiares mensuales por quintiles de ingresos per cápita mensual. Año 2020

Fuente de ingreso	Total País ^{1/}	Hogares clasificados por quintiles de ingreso per cápita mensual				
		20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Ingresos laborales	86,0	73,4	80,9	85,3	88,8	87,1
Ing. por ayuda familiar del país	2,2	5,5	4,4	4,0	2,1	1,1
Ing. por ayuda familiar del exterior	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4
Ing. por jubilación o pensión	4,3	(0,2)	(0,7)	1,8	3,1	6,5
Ing. del Estado Monetario Tekoporã	0,4	3,3	1,3	0,4	0,1	(0,0)
Ing. del Estado Monetario Adulto Mayor	1,2	4,7	3,6	2,2	1,2	0,1
Ingreso por Ñangareko	0,1	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Ingreso por Pytyvõ	1,2	4,3	3,0	1,9	1,2	0,3
Ingreso adicional por Tekoporã	0,0	0,1	0,0	0,0	(0,0)	(0,0)
Otros ingresos ^{2/}	4,2	7,6	5,3	3,7	3,1	4,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020

1/ No incluye los departamentos, Boquerón y Alto Paraguay

2/ Incluye ingresos provenientes de alquileres o rentas netas, intereses o dividendos, divorcio y cuidado de hijos, Estado Víveres de alguna institución pública, Otros ingresos, Otros ingresos agro asignados al jefe, vaso de leche (kit de merienda escolar), víveres del sector privado, Otro ingreso o subsidio y bono de almuerzo escolar

Nota: () cifras basadas en menos a 30 casos muestrales, que puede ser considerada como insuficiencia muestral.

Tabla 9. Promedio de ingresos mensuales (en miles de guaraníes) por quintiles de ingresos per cápita mensual, según fuente de ingreso. Año 2020

Fuente de ingreso ^{2/}	Total País ^{1/}	Hogares clasificados por quintiles de ingreso per cápita mensual				
		20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Ingresos laborales	4.264	1.140	2.039	3.079	4.375	8.302
Ing. por ayuda familiar del país	679	404	558	718	731	1.028
Ing. por ayuda familiar del exterior	428	178	258	324	322	804
Ing. por jubilación o pensión	3.384	(863)	(1.154)	1.793	2.477	4.170
Ing. del Estado Monetario Tekoporã	189	197	188	181	155	(190)
Ing. del Estado Monetario Adulto Mayor	625	606	654	671	580	554
Ingreso por Ñangareko	47	44	52	47	47	42
Ingreso por Pytyvõ	121	114	123	126	125	114
Ingreso adicional por Tekoporã	11	10	11	12	(9)	(10)
Otros ingresos ^{3/}	427	173	212	234	363	1.420
Promedio de ingreso familiar disponible^{4/}	4.629	1.398	2.328	3.363	4.712	9.013

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020

1/ No incluye los departamentos, Boquerón y Alto Paraguay

2/ No incluye ingresos iguales a cero.

3/ Incluye ingresos provenientes de alquileres o rentas netas, intereses o dividendos, divorcio y cuidado de hijos, Estado Víveres de alguna institución pública, Otros ingresos, Otros ingresos agro asignados al jefe, vaso de leche (kit de merienda escolar), víveres del sector privado, Otro ingreso o subsidio y bono de almuerzo escolar

4/ No incluye la renta imputada de la vivienda propia y el ingreso de empleados domésticos en el hogar.

Nota: () cifra basada en menos a 30 casos muestrales, que puede ser considerada como insuficiencia muestral.

3

Recomendaciones al Estado para avanzar hacia las metas del ODS 1

Reflexiones generales

La sistematización realizada en este trabajo sobre la situación de la pobreza en Paraguay, y en particular en relación con el seguimiento al *ODS 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo*, de manera crítica y propositiva, nos motiva para hacer algunas recomendaciones a las instancias responsables de su seguimiento, evaluación, y su rediseño o ajuste permanente a nivel país.

El marco en el que hacemos dichas recomendaciones es por la posibilidad que brinda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus 17 objetivos, de constituirse en una herramienta para aumentar la consciencia y el compromiso hacia la transformación de la situación actual reinante a nivel general, en particular, en relación con aspectos que atentan contra el acceso y el ejercicio de los derechos humanos y de la tierra, así como de los derechos internacionales de los países.

Asimismo, porque el desarrollo sostenible, el único desarrollo necesario, está vinculado con la búsqueda de resultados en los aspectos fundamentales que afectan la vida de las personas, las familias, las comunidades, pueblos y países. Los 17 ODS son coherentes, pertinentes y consistentes para llegar a los resultados buscados, a partir de la situación actual, que abarca el primer quinquenio 2016 – 2020 del proceso de la Agenda 2030.

- Para que la Agenda 2030 y los ODS se constituyan en una herramienta eficaz, se necesita una mayor y constante difusión, además de su interiorización en las instancias de gobiernos nacionales, regionales y locales, en la sociedad civil, sus instituciones y organizaciones, sociales y políticas, en todos los países firmantes y comprometidos con sus términos y objetivos.
- En ese sentido, recomendamos a nivel nacional, insistir en los trabajos de difusión, sensibilización, interiorización y capacitación sobre la Agenda 2030 y los ODS, en sectores académicos, en particular en las facultades y centros de estudios en ciencias e investigación social como sociología, política, economía, derechos humanos, educación, comunicación, salud. Además, en arquitectura, urbanismo, ciencias agrarias, otros.
- Tanto la Agenda 2030 como los ODS, como todo producto intelectual, político, social y técnico tiene distintos niveles de complejidad, generalización y concreción. El trabajo de difusión, sensibilización, interiorización debe apuntar a aumentar la consciencia y la participación social sobre los problemas y las alternativas que se buscan transformar.

- Entre las metas y los indicadores trabajados en este documento en relación con el ODS 1, en la Meta 1.1 y el Indicador 1.1.1 GLO Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, encontramos que debe ser reservado para fines técnico-comparativos entre todos los países del mundo y las regiones, pero no como un indicador que requiere la atención de los sectores de población de interés en la transformación que se busca. Dicho indicador insiste en el aspecto monetario, que es importante, pero que debe ser complementado con los niveles y formas de la pobreza multidimensional.
- Para abordar la pobreza en toda su complejidad, encontramos que es de gran ayuda la *Meta 1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.*

Para la erradicación de la pobreza en todas sus formas en el Paraguay y en la región, para no ir más lejos, el Estado deberá enfrentar este desafío de ir más allá de garantizar un ingreso mínimo para acceder a la canasta básica diaria, y pasar a garantizar realmente a todos los hombres y las mujeres, y en particular los pobres y vulnerables, que tengan los mismos derechos a los que menciona el texto de la meta 1.4.

Justamente, las propuestas y luchas que buscan dichos objetivos generan mucha tensión y conflicto con los sectores que concentran la mayor parte de los recursos productivos, la producción, la comercialización y los resultados productivos, financieros y los servicios logísticos.

El Estado, la sociedad y las empresas mercantiles necesitan discutir estos aspectos, para avanzar en el proceso de la Agenda 2030, y entablar un diálogo real y efectivo, para avanzar y cosechar logros. Recomendamos enfrentar dicho desafío.

Otro punto que queremos insistir es sobre el indicador de la pobreza multidimensional. En este caso, consideramos que las dimensiones o aspectos medidos con sus indicadores correspondientes son importantes para identificar las privaciones e incapacidades que afectan a los hogares y familias. De ahí que recomendamos que en su difusión y su uso se insista en la medición descriptiva, según las dimensiones e indicadores medidos. Y que el índice, por su carácter teórico abstracto, se reserve para las instancias técnicas y los estudios comparativos a nivel internacional y mundial, pues con dicho índice se pierden las referencias a las carencias y discapacidades que necesitamos identificar y abordar mediante políticas públicas pertinentes, coherentes y consistentes, apropiados al diagnóstico y al contexto país.

En relación con la *Meta 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables*, en cuanto a:

- Indicador 1.3.1 GLO Población cubierta con programas de protección mínimos, no es suficientemente clara la metodología y técnica de medición, por lo que es necesario su discusión, por las razones descritas en dicho sentido.
- Después de más de 15 años de ejecución de los programas de las TMC de Tekoporã, y recientemente, de los programas transitorios durante la pandemia 2020 - 2021 (Pytyvõ 1 y 2; Pytyvõ

Medicamentos y de Frontera) cabe fortalecer el diseño, la ejecución y la evaluación de dichos programas. Pues es necesario que la co-responsabilidad de las familias asistidas, pobres y pobres extremos, estén vinculadas con los servicios de la educación pública inicial, básica y media de los niños, niñas y adolescentes; media técnica; alfabetización y capacitación laboral de jóvenes y adultos, y con proyectos laborales y productivos en el corto plazo, de la agenda de las políticas sociales (construcción de viviendas populares, sistemas de saneamiento básico, etc.). La enorme proporción de los empleos informales que es de 65% de la ocupación total general (2020), afecta a 3 de cada 5 personas ocupadas en las zonas rurales, a 9 de cada 10 personas trabajadoras sin ningún tipo de instrucción, y de empleados domésticos (Abc, 06/06/2021). La desigualdad, pobreza y desprotección social se reproducen sin pausa, por lo que habrá que establecer medidas que reviertan sus efectos de manera integral.

Recomendaciones específicas

1. En el marco del Sistema de Protección Social ¡Vamos!, establecer un registro universal integrado de personas beneficiarias de programas comprendidos dentro de dicho sistema. Esto, dada la experiencia de la pandemia, en la cual el Estado no contaba con un registro que le permita entregar en tiempo y forma los desembolsos del Programa Pytyvo.
2. En coordinación con el Sistema de Protección Social ¡Vamos!, garantizar medidas que permitan que programas claves -especialmente Tekoporã, Abrazo y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores- aumenten en su cobertura a la población objetivo.
3. Aprobar y poner en vigencia una ley de creación de un fondo de contingencia agroclimática para pequeños/as productores/as que activan bajo el modelo de la Agricultura Familiar Campesina (AFC).
4. Incrementar la asistencia técnica y crediticia a comunidades indígenas y campesinas que activan bajo el modelo de la AFC.
5. Acelerar la instalación de Unidades de Salud Familiar (USF).
6. Fortalecer el monitoreo de entidades (empresas e instituciones) respecto a la inclusión efectiva de las y los trabajadores en la seguridad social del IPS.
7. Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Recomendaciones generales transversales al ODS 1 y ODS 10

Dada la fuerte vinculación entre las problemáticas de la pobreza y desigualdad, son varias las políticas públicas que impactan y pueden impactar simultáneamente en ambas. En tal sentido, a continuación, se realizan recomendaciones transversales a los ODS que hacen a dichas problemáticas.

1. Recomendar al INE, actualizar en forma oportuna los indicadores vinculados con las metas de ambos ODS en la plataforma digital creada para el monitoreo y seguimiento a los ODS en su página web, con base en los resultados de las encuestas permanente de hogares y otros estudios disponibles en el mismo sitio o de otras instituciones oficiales, para facilitar su acceso adecuado. Ejemplo: en el caso de los indicadores de las dos metas sobre el ODS 10, los cuadros de indicadores de la plataforma están completos hasta el 2019 y el 2018, respectivamente. Su actualización al 2020 y 2019 en este informe lo hicimos con base en el Segundo INV – Paraguay 2021 y las Cuentas Nacionales del BCP 2020.
2. Aumentar el número de metas e indicadores monitoreados en relación con ambos ODS, que permitan dimensionarlos y abordarlos en su integralidad e interseccionalidad, en busca de mejores resultados e impacto.
3. Financiamiento adecuado para implementar estas y otras medidas, principalmente a través de los presupuestos públicos. Esto implica un aumento de la inversión social por parte del Gobierno Central, inversión que, en proporción al PIB, es la menor en Sudamérica (Panorama Social 2020 de CEPAL).
4. En línea con la recomendación general anterior, mejorar la política tributaria con perspectiva de equidad (Comité DESC).
5. También en línea con la recomendación general B, fortalecer la calidad del gasto público, a través de medidas anticorrupción, de supresión de gastos superfluos y/o de reasignación de los mismos a políticas públicas prioritarias.
6. Adoptar, en forma urgente, medidas institucionales y legales necesarias para proteger las tierras/territorios de comunidades indígenas y campesinas, lo cual a su vez incluye que las fuerzas de seguridad no realicen desalojos forzosos y violentos (Recomendaciones EPU al Estado paraguayo; Comité DESC).
7. Publicar en un único portal web cuánto es la población meta total de cada uno de los programas sociales (p. ej.: Tekoporã, Abrazo, Pensión Adultos Mayores, Cantidad de USF, Ley de Trabajadoras Domésticas, etc.) y cuánto es la población anualmente alcanzada, para fortalecer el monitoreo de las brechas de cobertura de estos programas y facilitar información pública de calidad a la ciudadanía (Serafini, 2020); Informe EPU Decidamos; Comité DESC).

REFERENCIAS

- Abc, 06 de octubre 2021/nacionales. “La informalidad aumentó y afecta al 65% de la ocupación en Paraguay”, en: Abc color, Asunción, <https://www.abc.com.py/>.
- Barrios Cáceres, M. (2018). Resulta imperativo revertir el patrón de muertes y amedrentamiento como respuesta a las reivindicaciones territoriales. En Codehupy (Ed.) *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 53-66). Asunción: Codehupy. <https://www.codehupy.org.py/informes-anales>
- Barrios Cáceres, M. (2019). Una situación crítica que ya no tolera demoras ni improvisaciones. En Codehupy (Ed.) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2019* (pp.71-85). Asunción: Codehupy. <https://www.codehupy.org.py/informesanales>
- Cabello Alonso, J. y Ayala Amarilla, O. (2020). Desamparo, crisis alimentaria, desalojos: rastros de la violencia hacia pueblos indígenas. En Codehupy (Ed.) *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (pp. 47-60). Asunción: Codehupy. <https://www.codehupy.org.py/informesanales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares Continua- EPHC 2020, www.ine.gov.py/microdatos/Encuesta-Permanente-de-Hogares-Continua.php.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Objetivos de Desarrollo Sostenible. Plataforma digital de monitoreo y seguimiento de los ODS en Paraguay. <https://ods.ine.gov.py/#una-id>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021). *Pobreza monetaria y distribución de ingresos*. EPHC 2020. Presentación en PPT, Año 2020. <https://.ine.gov.py>
- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). 2021. Plan Nacional de Pueblos Indígenas. https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan_Nacional_Pueblos_Indigenas_-_version_digital.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Programa Tekoporã. <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/Tekoporã>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). (2016). *Manual de Funciones de las USF*. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/7aa3c3-ManualdefuncionesdelasUSF1.pdf>
- Molinier, L. (2019). La crisis económica, climática y política. ¿Cómo llegamos al 2023? En Codehupy (Ed.) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2019* (pp. 51-65). Asunción: Codehupy. <https://www.codehupy.org.py/informesanales>

- Molinier, L. (2020). Paraguay enfrenta las crisis con más deudas. En Codehupy (Ed.) *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (pp. 27-43). Asunción: Codehupy. <https://www.codehupy.org.py/informesanuales>
- Serafini, V. (2019), ODS 1, Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, Asunción, disponible en: www.decidamos.org.py/
- Serafini, V. (2020), Paraguay. Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles 1, 2, 10 y 13. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, Asunción, disponible en: www.decidamos.org.py/
- Zavatiero, C. (2018). Evaluación de las Unidades de Salud de la Familia – USF, en: Fiscalidad para la Equidad Social, tomo 2. Asunción: Decidamos / CADEP. <http://www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/06/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-2-FINAL.pdf>.

OBJETIVO  ACCIÓN A FAVOR DE
2030 LOS ODS EN PARAGUAY

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA

**CLUB
DE
MADRID**



**SHARED
SOCIETIES
PROJECT**