

ODS 10 REDUCIR LA DESIGUALDAD EN Y ENTRE LOS PAÍSES

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**

ODS 10 REDUCIR LA DESIGUALDAD EN Y ENTRE LOS PAÍSES

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.

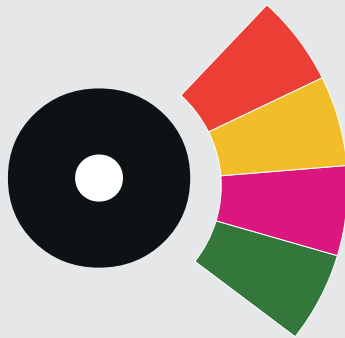
Se autoriza el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este documento, siempre que se cite la fuente.

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 10?	6
2. Situación del ODS 10 en Paraguay en el periodo 2016 – 2020	7
El ODS 10 en el Segundo Informe Nacional Voluntario (INV). Paraguay 2021...	7
El índice de desigualdad de ingresos (GINI)	11
Marco institucional del ODS 10	12
Planes y acciones desde el Estado	14
3. Recomendaciones al Estado para avanzar hacia las metas del ODS 10	15
Reflexiones finales generales	15
Recomendaciones generales transversales al ODS 1 y ODS 10	17
Referencias	18

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 10, denominado *Reducción de las desigualdades*. 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 10?

El ODS 10 – *Reducción de las desigualdades* en su denominación corta, y *Reducir la desigualdad en y entre los países*, en su redacción larga – cuenta con 10 metas y 11 indicadores. En particular, la primera de las metas establecidas para este indicador expresa textualmente lo siguiente:

De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.

2

Situación del ODS 10 en Paraguay en el periodo 2016 - 2020

A mediados del año 2021, el Estado paraguayo había establecido dos indicadores para la medición nacional. La situación con respecto a ambos indicadores es analizada en este apartado. Además, Decidamos ha considerado oportuno, a los efectos de este documento, introducir un tercer indicador: el índice de desigualdad de ingresos (Gini) en su medición nacional (INE) y una medición internacional (CEPAL) (Cuadro N°1).

Cuadro 1. Indicadores analizados en este documento

Nº	Redacción del indicador	Tipo de indicador	Información adicional sobre el indicador
1	Proporción de población en situación de pobreza relativa, a través del 50% de la mediana de los ingresos.	GLO (10.2.1)	Indicador global (mundial) adoptado por el Estado.
2	Remuneraciones de asalariados como proporción del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de seguridad social.	ALT (10.4.1.)	Indicador elaborado por el Estado a partir del indicador global 10.4.1, denominado "Proporción del PIB generada por el trabajo, que comprende los salarios y las transferencias de protección social".
3	Índice de desigualdad de ingresos (Gini) – medición nacional y medición internacional.		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.

El ODS 10 en el Segundo Informe Nacional Voluntario (INV). Paraguay 2021

El Segundo INV Paraguay 2021, a diferencia del Primer INV Paraguay 2018, incluye en el Capítulo 9, el progreso en los objetivos, según metas e indicadores, como resultado del monitoreo y seguimiento a los 17 ODS.

En relación con el **ODS 10. Reducción de las desigualdades en todos los países y entre ellos**, comienza diciendo que las desigualdades son barreras para el desarrollo económico y social del país, independientemente de las dimensiones de las que surjan, al amenazar la posibilidad de las personas de vivir una vida en plenitud. Que su reducción es un reto para el país, y que han aumentado los esfuerzos para garantizar una vida digna para todos (Segundo INV, p.228).

En cuanto al resultado del monitoreo y seguimiento al ODS 10, incluye la información relacionada con las metas e indicadores seleccionados. Como se señala en el Cuadro 1, existen tres tipos de indicadores asociados con las metas de los ODS. Los Indicadores Globales (GLO); Indicadores Alternativos (ALT), y los Indicadores Complementarios (CO).

Meta 10.2 *De aquí al 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.*

Indicador nacional 10.2.1 GLO: Proporción de la población en situación de pobreza relativa a través de la mediana de los ingresos desglosada por área de residencia, departamento, sexo y grupos de edad.

El Indicador 10.2.1 GLO (Tabla N° 1), muestra que a nivel país, la pobreza relativa se redujo en 1,7 puntos porcentuales (pp) hacia el 2017, para aumentar en 0,2 pp en 2018 y mantenerse después en 19,1% hasta 2019. En 2020 bajó 0,2 pp, al nivel ya alcanzado en 2017, y que es 1,7 pp menor a 2015. En definitiva, la pobreza relativa se redujo al 2020 a 18,9%, una marca menor al año base.

En su distribución por zona, se destaca la extendida pobreza rural y su tendencia a la reducción, aunque a un ritmo desigual. Solo en dos años registra bajas importantes, de 1,7 pp (2017) y de 5,1 pp (2020), situación que también se registra en la evolución de la pobreza extrema en dicha zona. Su explicación está principalmente relacionada con la incidencia de los programas de protección social, como se puede ver en las fuentes de ingreso no laborales de la estadística del ingreso (INE, 2021 / EPHC, 2020).

Tabla 1.

Indicador 10.2.1 GLO: Proporción de la población en situación de pobreza relativa, a través del 50% de la mediana de ingresos, desglosada por área de residencia, departamento, sexo y grupos de edad.

Unidad de medida Desagregaciones	Porcentaje (%) Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total País 1/	20,6	19,9	18,9	19,1	19,1	18,9
Área						
Urbana	9,5	8,7	9,0	8,4	8,9	10,7
Rural	37,8	37,5	34,8	36,4	36,1	32,7

ODS 10: REDUCIR LA DESIGUALDAD EN Y ENTRE LOS PAÍSES
Situación, desafíos y recomendaciones al Estado

Unidad de medida Desagregaciones	Porcentaje (%) Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Departamento						
Asunción	4,3	4,5	3,9	3,9	5,2	6,9
Concepción	43,1	34,4	34,7	-	-	-
San Pedro	48,5	43,2	38,5	35,9	37,8	38,3
Cordillera	20,8	19,8	20,8	-	-	-
Guairá	28,9	30,7	27,7	-	-	-
Caaguazú	38,2	36,3	36,4	35,7	31,7	26,1
Caazapá	49,2	49,3	42,4	43,8	35,6	32,1
Itapúa	19,7	25,7	27,0	26,1	25,8	19,7
Misiones	25,3	28,6	19,6	-	-	-
Paraguarí	30,0	34,8	27,4	-	-	-
Alto Paraná	16,7	15,2	12,3	14,2	14,9	17,2
Central	7,9	6,7	7,8	5,5	7,3	8,3
Ñeembucú	25,0	24,1	15,5	-	-	-
Amambay	16,8	14,2	10,4	-	-	-
Canindeyú	34,1	28,5	32,9	-	-	-
Presidente Hayes	8,8	14,9	13,4	-	-	-
Sexo						
Hombre	20,7	19,8	18,5	18,6	18,6	18,9
Mujer	20,6	20,1	19,4	19,5	19,7	18,9
Grupos de edad						
0 a 14 años	29,1	28,3	26,7	27,3	27,0	26,5
15 a 24 años	18,0	17,4	17,5	17,8	18,6	19,0
25 a 49 años	16,0	15,9	15,2	14,4	14,4	14,4
50 y más años	17,5	15,6	14,4	15,4	15,9	15,0

Fuente:

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2015 – 2016

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 – 2019

1/ No incluye los departamentos Boquerón y Alto Paraguay/ No incluye empleados domésticos sin retiro del hogar

Recopilado por DGEEC - Sistema de Indicadores ODS

En cuanto a la pobreza relativa por departamento, se tienen diversas situaciones que evidencian las desigualdades territoriales. En el año base 2015, se registraron niveles de pobreza que duplicaban los promedios registrados a nivel país en algunos departamentos con mayor incidencia de ruralidad y pobreza, como Caazapá, San Pedro, Concepción, Caaguazú, seguidos de lejos

por Canindeyú, Paraguari, Guairá. Al 2017, aunque todos estos departamentos habían reducido los niveles anteriores, seguían registrando niveles elevados de pobreza relativa, unos más que otros. Al 2020, y con datos disponibles solo para los departamentos alcanzados por las Encuestas Permanentes de Hogares del INE, la situación es la siguiente: San Pedro, Caazapá y Caaguazú registran los más elevados niveles de pobreza relativa; 38,3%; 32,1% y 26,1%, y tras su reducción respecto de 2015, en márgenes significativos de 10,2; 17,1; 12,1 pp respectivamente, incluyendo el 2020, el año de la pandemia, aunque en el caso de San Pedro, solo se reduce en algunas décimas el nivel alcanzado en 2019.

Mientras que otros departamentos con mayor grado de urbanización no muestran reducciones en los niveles de pobreza relativa entre 2015 y 2020. El departamento Central, que rodea a Asunción, la capital, registró 7,3% en 2019, frente al 7,9% inicial, y aumentó 1 pp en 2020, después de mostrarse inestable; Alto Paraná registraba 16,7% y bajó al 14,9% en 2019, para aumentar 2,3 pp en 2020, y llegar a 17,2%, solo 5 décimas frente a 2015; Itapúa registra el mismo nivel inicial, 19,7%, pero después de haber aumentado entre un mínimo de 25,7% (2016) a un máximo de 27,0% (2017). En 2019, tenía 25,8% y bajó 6,1 pp en 2020, para quedar en 19,7%, como efecto de la pandemia. Itapúa, al igual que Misiones, Ñeembucú, y en menor medida Central, son departamentos fronterizos con la Argentina, y fueron afectados por el cierre de la frontera con dicho país, que ya lleva casi dos años, para el movimiento de personas y mercaderías entre ambos países. En el caso de la frontera con el Brasil, el cierre fue más corto, duró siete meses (<https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/10/15/>), y afectó a tres departamentos, Alto Paraná, Canindeyú y Amambay.

Meta 10.4 *Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad*

Indicador 10.4.1 ALT Remuneraciones de asalariados como proporción del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de seguridad social²

Tabla 2.

Indicador 10.4.1 ALT: Remuneraciones de asalariados como proporción del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de seguridad social.

Unidad de medida Desagregaciones	Porcentaje (%) Año				
	2015	2016	2017	2018	2019
Total país	32,0	31,4	30,6	31,3	32,5
Cálculo					
Remuneraciones (Millones de G.)	60.164.504	64.242.872	67.017.116	72.494.751	76.770,450
PIB (Millones de G corrientes)	188.230.723	204.447.278	219.188.417	231.489.278	236,566,704

Fuente: BCP. Sistema de Cuentas Nacionales.

² Actualización en 2019, con base en la misma fuente utilizada por el INE al 2021.

La información que aporta el indicador nacional muestra que el conjunto de las remuneraciones y las transferencias de seguridad social forman parte de hasta casi un tercio del PIB del país, y que, en 2019, solo aumentó 5 décimas en relación con el año base 2015, después de mantenerse fluctuante hacia la baja.

Aquí cabe aclarar que desde 2019, el país sobrevive a la crisis climática, económica y la social agudizada por la pandemia en 2020, con lo cual interrumpió el ciclo de crecimiento promedio anual del 5% entre 2004 y 2013, y del 4% entre 2014 y 2018.

El indicador ALT monitoreado es muy general pero desafiante para abordar la desigualdad económica y social en el país, en relación con el modelo de crecimiento económico; con los ingresos (salarios, precios, ganancias), y con la producción de bienes y servicios. Su transformación, a través de políticas públicas, es un desafío enorme para el Estado paraguayo, considerando, por ejemplo, la debilidad de la estructura del empleo en Paraguay.

En 2020, la ocupación informal afectó al 65% de la población ocupada y al 78% de los que perciben menos del salario mínimo mensual; a 7 de cada 10 mujeres; a casi 9 de cada 10 trabajadores de la construcción, y en igual proporción a las y los trabajadores domésticos (INE, 2021, EPHC 2000; Abc, 06/10/2021).

El índice de desigualdad de ingresos (GINI)

Además de los dos indicadores anteriores, para Decidamos es importante el monitoreo del Índice de desigualdad de ingreso (GINI) por su capacidad de medir el grado de la concentración en la distribución del ingreso. Es un índice que va de 0 a 1. Cuando es igual a 1, significa que una sola persona concentra todos los ingresos de la región o país; y si es igual a 0 implica que todas las personas de la región o país tienen igual ingreso. En la práctica, no hay país que tenga un índice 0 ó 1, sino índices que se ubican dentro del rango de 0 a 1. A mayor cercanía a 1, mayor desigualdad; y a mayor cercanía a 0, menor desigualdad.

Las mediciones oficiales nacionales de este índice, efectuadas por el INE, indican que al año 2020, este índice se redujo en comparación a 2015, con un leve incremento en 2017 respecto a 2016.

Tabla 3.
Índice de desigualdad de ingresos (Gini) – Medición Nacional

Año	Índice de desigualdad
2015	0,478
2016	0,482
2017	0,488
2018	0,461
2019	0,458
2020	0,437

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2021.

Respecto a este índice, es importante también observar las mediciones que realizan algunos organismos internacionales, como la CEPAL

Tabla 4.

Índice de desigualdad de ingresos (Gini) – Medición internacional, para Paraguay

Año	Índice de desigualdad
2015	0,499
2016	0,497
2017	0,503
2018	0,474
2019	0,470

Fuente: CEPAL, 2020.

La Tabla N°4 muestra una reducción en relación con el índice de 2015. Sin embargo, el nivel de 2019 es levemente superior al promedio de América Latina, que está en 0,460. Y en el ránking regional, Paraguay es el tercer país de Sudamérica con mayor índice de desigualdad de ingresos.

En la publicación CEPAL (2021), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2020, se pone de relieve la preocupación por la lenta reducción de este índice en la región. Al respecto, se expresa:

...la región no está avanzando de manera significativa en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto no solamente reduce la posibilidad de cumplir con el décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), sino que disminuye la viabilidad de reducir la pobreza y la pobreza extrema. Cumplir con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema no es viable sin un progreso visible en la reducción de las brechas de ingreso, sobre todo en un contexto de bajo crecimiento del ingreso promedio de los hogares. (CEPAL 2020, p.67)

Marco institucional del ODS 10

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es la institución encargada de reducir las desigualdades en el Paraguay. Su objeto es el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, mediante la coordinación interinstitucional de acciones tendientes a reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población, por lo que sus acciones contribuyen principalmente al cumplimiento de los ODS 1, 2 y 10 (Comisión ODS Paraguay, 2021, p 230).

Este planteamiento de la Comisión ODS, en el contexto del Segundo INV Paraguay 2021, nos parece que cae en la confusión generalizada de equiparar la política de reducción de la pobreza con la política de reducción de la desigualdad, que, aunque están interrelacionadas, tratan de dos conceptos y situaciones diferentes.

La pobreza es causa y efecto de la desigualdad económica y social, históricamente establecida en este país, así como en los demás países, de ahí la transversalidad de la desigualdad. Ella se traduce en la necesidad de su corrección con políticas redistributivas de ingresos, recursos económicos, producción, rendimiento económico, oportunidades laborales, educativas, salud y saneamiento básico, y de acceso permanente al ejercicio de los derechos humanos de todas y todos

La reducción de la pobreza ayuda a la reducción de la desigualdad, pero no la puede superar si solo tiene un carácter compensatorio. Situación sobre la cual el MDS muestra su intención de generar transformaciones con su actual programa Tekoha³.

De hecho, está prevista que, la discriminación y la desigualdad hacia los grupos de población específicos como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes, la población hablante en guaraní y campesina, y los pueblos indígenas sean abordadas por instituciones, políticas y estrategias específicas. El Ministerio de la Mujer tiene como rol el diseño, ejecución y evaluación de políticas que buscan la erradicación de la desigualdad de género. En ese sentido, establece agendas de trabajo con el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, para avanzar en varios aspectos, y actualmente, en sus objetivos hacia la igualdad sustantiva, para poner fin a la exclusión social, política y económica⁴.

En el caso de la situación de las mujeres rurales, se ha logrado, después de experiencias de trabajo concretas, y de discusiones políticas, la formulación y aprobación de la Ley N° 5446/15 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, promulgada el 20 de julio de 2015, y que entró en vigencia un año después. Su objetivo general es promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, fundamentales para su empoderamiento y desarrollo. El Ministerio de la Mujer es la autoridad de aplicación de dicha ley, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), otras instituciones públicas relacionadas con el sector rural, y los gobiernos departamentales y municipales (www.mujer.gov.py).

Sin embargo, instituciones públicas a cargo de políticas fundamentales para la reducción de la desigualdad estructural, como el Instituto Nacional de la Tierra y el Desarrollo Rural (Indert), ente rector a cargo de la reforma agraria, sigue mostrando su debilidad para desempeñar tan importante rol. La creación de asentamientos espontáneos de campesinos e indígenas, mediante ocupaciones de hecho, y su legalización posterior ante el Indert, era la estrategia más socorrida de sus organizaciones, ante la falta de ejecución de programas de distribución regular de tierras, en atención al crecimiento vegetativo de la población rural, así como de la producción agropecuaria como opción de autogestión y seguridad alimentaria para las familias.

Pero en los dos últimos años, han recrudecido los desalojos violentos por medio de operativos policiales, propiciados por los propietarios terratenientes, nacionales y extranjeros, usurpadores de las tierras públicas, campesinas e indígenas, incluso en los casos de asentamientos en proceso de tramitación y de consolidación gestionados por el Indert⁵. Estos desalojos, contradicen las políticas de reducción de la pobreza del MDS y otras instituciones, pues destruyen el fruto de las

3 Propone soluciones integrales para regularizar la posesión de la vivienda y la tierra, y transformar en barrios los asentamientos espontáneos en las zonas urbanas y suburbanas. Ver en: <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha> y en el anexo de este trabajo: Programas de protección social

4 Consultar: www.mujer.gov.py y www.cde.org.py.

5 La crónica de las ocupaciones de tierras por parte de las organizaciones campesinas e indígenas, así como los violentos desalojos de los que son víctimas, son una constante de los noticieros de los medios de prensa del país.

iniciativas y los esfuerzos de dichas comunidades por salir de la pobreza extrema, y mejorar sus condiciones y calidad de vida, ante la ausencia de estrategias eficaces del Estado que les apoye.

Planes y acciones desde el Estado

En el Segundo INV Paraguay 2030, se menciona el nuevo Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “*Jajapó Paraguay*”, vigente desde octubre 2020, liderado por el MDS, y a su principal objetivo de la reducción de la pobreza en todas sus formas, considerando los derechos humanos y el ciclo de vida de las personas, como una herramienta para reducir la desigualdad existente entre la población paraguaya (Comisión ODS, 2021, p.230).

En cuanto a la desigualdad hacia las mujeres, actualmente se encuentra en ejecución el IV Plan Nacional de Igualdad “Allanar el camino para la igualdad sustantiva” 2018 – 2024, y sus programas de atención a la problemática de las mujeres, desde la búsqueda de la igualdad legal hasta la política y la inclusión económica. La nueva política de protección y promoción de las mujeres rurales, ya enmarcada en la nueva ley citada anteriormente, es un nuevo desafío.

La protección y la promoción de los pueblos indígenas están previstas en el Plan Nacional Indígena 2021, elaborado de manera participativa y abierta entre los 19 pueblos indígenas, a partir de un diálogo político sobre la cuestión indígena entre el 2017 y 2020. El plan fue articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los 17 ODS.

3

Recomendaciones para avanzar hacia las metas del ODS 10

Reflexiones finales generales

En el seguimiento al ODS 1 Fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, hemos encontrado que en 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*, se propone el fin de la pobreza y la reducción de la desigualdad en forma importante.

Sin embargo, el único indicador utilizado para medirlo, es el **1.4.1 ALT Proporción de los hogares con acceso a servicios básicos**. Este indicador es limitado, por lo que hace falta construir más indicadores que consigan medir dicha meta en toda su potencialidad.

Con todo esto, estamos insistiendo en que no toda reducción de la pobreza significa reducción de la desigualdad, y en el caso de Paraguay, uno de los países más desiguales de la región, es fundamental apuntar a la reducción de la desigualdad que esté en relación con “*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*”.

Esta insistencia está en relación con la demanda de las comunidades campesinas e indígenas de acceder y ejercer el derecho a la tierra para producir sus medios de vida, como ser, la producción para el autoconsumo y la venta de excedentes, y la obtención de dinero, para satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo los servicios públicos de salud, educación, recreación, vivienda digna, agua y saneamiento ambiental, entre otros.

Dicho lo anterior, nuestras recomendaciones incluyen:

1. En relación con la **Meta 10.2** *De aquí al 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición*, hace falta crear nuevos indicadores que estén relacionados con la inclusión en todos los sentidos mencionados, pues el único existente es insuficiente.
2. En relación con la **Meta 10.4** *Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad*.

- El Indicador 10.4.1 ALT, que establece la proporción que ocupan las remuneraciones y transferencias a la seguridad social en relación con el indicador de la producción de bienes y servicios (PIB) de la economía paraguaya, que se observa en la Tabla N° 2, entre 2015 – 2019, es un indicador que interpela el modelo de desarrollo económico. Pues, en este modelo actual, se prioriza la obtención y acumulación de excedentes con origen en la renta de la tierra rural y los precios internacionales de las exportaciones agropecuarias, principalmente soja en grano y carne congelada. Mientras, los ingresos relacionados con los salarios y la transferencia de la seguridad social, de todo el sistema, ocupan cerca de un tercio del total producido.
 - Vinculado con la situación de la estructura del empleo ya referida, donde la informalidad es su característica principal, la proporción que ocupan las remuneraciones a los asalariados, de hasta un tercio del PIB (Tabla N° 2), es insuficiente para medir los avances en la Meta 10.4. Pues, dicho indicador esconde la enorme desigualdad salarial y de protección social contributiva y no contributiva que tiene la mayoría de la población, 60% del total, conformada por pobres extremos, pobres no extremos, nivel medio, en relación con los sectores más acomodados y ricos (40%) y su incidencia en sus ingresos mensuales.
 - Esta situación implica que el trabajo digno, aquel que permite a las mujeres y hombres trabajadores generar ingresos dignos; protección y seguridad para el retiro laboral; condiciones materiales, y calidad de vida dignas, sigue estando lejos de ser alcanzado en el Paraguay. Hacen falta indicadores que orienten las mediciones y evaluaciones de políticas económicas (fiscales) y sociales redistributivas, que generen condiciones para el cambio al 2030, en cuanto a la igualdad sustantiva para todas y todos.
3. Sin la intervención de las políticas públicas hacia el cambio de dichas situaciones estructurales, seguirán siendo insuficientes las políticas de transferencias y subsidios directos para reducir la pobreza, pues el modelo productivo y de crecimiento concentrado en pocos y grandes propietarios es excluyente socialmente, y está generando y reproduciendo la pobreza.
 4. En el corto plazo, el aumento de la pobreza no extrema, vinculado con los efectos de la paralización económica y el confinamiento de la población, así como la reducción y contención de la pobreza extrema, mediante las transferencias monetarias desde los programas oficiales, deben ser revisados, hacia un horizonte de mediano y largo plazo.
 5. Se necesita que se apunte a la reducción de la desigualdad en todas sus formas, mediante una serie de alternativas que consideren la corresponsabilidad de las familias asistidas. Éstas, en una buena proporción, deben asegurar la escolarización y egreso de los niños, niñas y adolescentes de la educación escolar básica y media; su inmunización por vacunas y el acceso a la atención médica en los servicios locales y distritales; la asistencia a la capacitación y formación de las y los jóvenes, y de adultos, para mejorar la empleabilidad, así como la generación de alternativas económicas.
 6. Así como el diagnóstico de la desigualdad debe ser tener un enfoque integral, holístico, también su abordaje y reducción en forma sostenida debe proponer y gestionar políticas públicas integrales e interseccionales, es decir, que consideren más de un factor de discriminación y desigualdad (tipo de pobreza, género, grupo de edad, territorio, discapacidad, desempleo, trabajo informal).

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/>.
- 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 ODS Paraguay (2021). Segundo Informe Nacional Voluntario Paraguay 2021. “*Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente*”, Asunción, junio de 2021, <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>
- 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), Desigualdad de ingresos, EPH Período 1997/1998 a 2020, Tríptico. <https://ine.gov.py>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021), Pobreza monetaria y distribución de ingresos. EPHC 2020. Presentación en PPT, Año 2020. <https://ine.gov.py>
- Serafini, V. (2019), ODS 10 Reducir las desigualdades en y entre los países, 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/

OBJETIVO  ACCIÓN A FAVOR DE
2030 LOS ODS EN PARAGUAY

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA

**CLUB
DE
MADRID**



**SHARED
SOCIETIES
PROJECT**