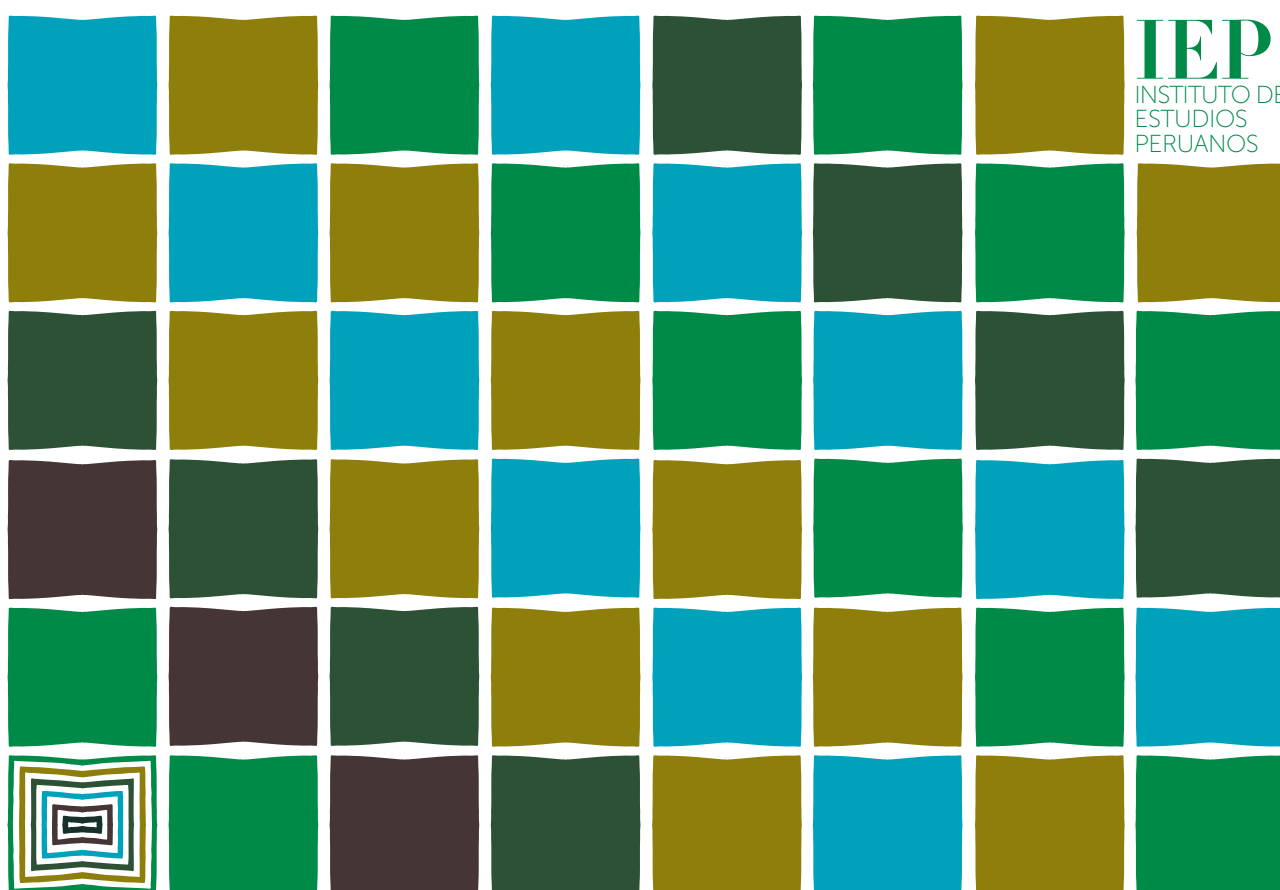


Verónica Serafini Geoghegan

# POBREZA RURAL EN PARAGUAY



Verónica Serafini Geoghegan

# POBREZA RURAL EN PARAGUAY

Documento de Trabajo n.º 253



**Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura**

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Central telefónica: (51-1) 332-6194  
Fax: (51-1) 332-6173  
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:  
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-9972-51-723-5

Documento de Trabajo-253 (ISSN 2225-3572)  
Serie: Estudios sobre Desarrollo, 29

Corrección: Sara Mateos

Diagramación: Malvina Flores

---

Serafini Geoghegan, Verónica

*Pobreza rural en Paraguay*. Lima, IEP, 2019 (Documento de Trabajo, 253. Estudios sobre el desarrollo, 29)

1. POBREZA; 2. POBREZA RURAL; 3. INDICADORES SOCIALES; 4. ALIVIO DE LA POBREZA; 5. POLÍTICAS PÚBLICAS; 6. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES; 7. TRABAJO; 8. PROGRAMAS SOCIALES; 9. PARAGUAY.

WD/ 06.02.01/D/29

---



Presentación .....	9
Introducción.....	11
1. El contexto general.....	15
2. La situación actual de la pobreza .....	21
3. El trabajo y los ingresos .....	25
4. Los pueblos indígenas.....	35
5. Políticas y programas .....	39
6. Instituciones e institucionalidad.....	51
Conclusiones .....	53
Bibliografía .....	57
Anexos .....	63
1. Razones de inactividad por área de residencia, sexo y condición de pobreza (%).....	64
2. Población ocupada por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según sector económico (%) .....	65

3. Población ocupada por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según categoría ocupacional (%) .....	66
4. Población ocupada que no cuenta con seguro médico por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según sector económico (%) ...	67
5. Población ocupada que no cuenta con seguro médico por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según categoría ocupacional (%) ....	68
6. Población ocupada que no aporta a una caja de jubilación por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según sector económico (%) ...	69
7. Población ocupada que no aporta a una caja de jubilación por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según categoría ocupacional (%) ....	70

## Índice de cuadros

1. Evolución de la incidencia de la pobreza por departamento (%).....	17
2. Incidencia de la pobreza total, extrema y no extrema, de la población, por grupos de edad y sexo, según área de residencia (%).....	22
3. Condiciones de vida de la población por área de residencia y situación de pobreza.....	24
4. Tasas de ocupación, desocupación e inactividad por área de residencia, sexo y condición de pobreza (%) .....	27
5. Tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo (en porcentajes y horas promedio) .....	27
6. Población ocupada en la agricultura familiar por sexo, según categoría ocupacional .....	30
7. Acceso a protección social de la población ocupada por área de residencia, sexo y condición de pobreza, según sector económico (%).....	31
8. Ingreso laboral en la ocupación principal de la población ocupada por área de residencia, sexo y condición de pobreza (guaraníes).....	33
9. Instituciones con competencia en la lucha contra la pobreza .....	51

## Índice de gráficos

1. Incidencia de la pobreza, índice de Gini y crecimiento del PIB .....	16
2. Gasto social por persona e índice de desarrollo humano en América Latina ...	19

## Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AL	América Latina
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
APS	Atención Primaria de la Salud
BCP	Banco Central del Paraguay
BM	Banco Mundial
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
ENREP	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EUT	Encuesta sobre Uso del Tiempo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
Indert	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
IPS	Instituto de Previsión Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PEES	Plan Estratégico Económico y Social
PIB	Producto interno bruto
PNIO	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social
SAS	Secretaría de Acción Social
Senavitat	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
Sinafocal	Sistema Nacional de Formación Técnica y Laboral
SNNA	Secretaría de la Niñez y Adolescencia
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USF	Unidad de Salud de la Familia
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social



En 2017, a partir de una iniciativa de la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para América Latina y el Caribe, y con la colaboración de la División de América Latina del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se creó la Alianza para la Eliminación de la Pobreza Rural en América Latina (la Alianza en adelante). La Alianza busca llamar la atención de los Estados, de la sociedad civil y del sector privado sobre la urgencia de retomar acciones para eliminar la pobreza rural en la región. Asimismo, pretende identificar y difundir un conjunto renovado de propuestas políticamente viables y técnicamente factibles de implementar en América Latina, validadas por un diverso grupo de expertos.

La Alianza está formada por un conjunto de especialistas en temas de pobreza rural. Investigadores, hacedores de política, activistas y funcionarios internacionales con destacadas trayectorias se unen para dialogar, consensuar propuestas de políticas, intervenciones y programas a favor de la eliminación de la pobreza rural y se comprometen con la promoción de las mismas en distintos foros y en diálogos con hacedores de política pública en la región. Es un colectivo diverso y comprometido con la eliminación de la pobreza rural en América Latina.

Como parte de las actividades de la Alianza se desarrollan estudios, se participa de foros, se generan debates y se brinda apoyo a los gobiernos que adoptan entre sus prioridades la eliminación de la pobreza rural. Igualmente, se incide en espacios nacionales e internacionales para asegurar que el tema de la pobreza rural se mantenga en las agendas de trabajo de actores nacionales y supranacionales, para de esa manera avanzar hacia una región más equitativa, próspera e inclusiva.

La Alianza difunde sus actividades y aportes a través de diversos medios y acciones, un ejemplo de ello es la serie Documentos de Trabajo publicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Este sexto documento de la serie, preparado por Verónica Serafini, nos presenta la situación de la pobreza rural en Paraguay. El documento discute los indicadores, políticas y acciones y —sobre todo— resalta los desafíos que aún deben enfrentarse para reducir, de manera sostenida, la pobreza rural. Este documento constituye un aporte para el debate sobre las políticas y la urgencia de no perder la atención a los temas relacionados con la pobreza rural en Paraguay.

Continuaremos con estas publicaciones de forma periódica y esperamos que con ellas el debate, las propuestas y las acciones sean más efectivas para eliminar la pobreza rural, que, a pesar de grandes avances en las dos últimas décadas, se mantiene en niveles inaceptablemente altos e insostenibles.





## Introducción

Paraguay ha venido reduciendo casi sin interrupciones la pobreza desde 2002 hasta 2017, año para el que se tiene la última medición. Esto ha significado pasar de una incidencia de la pobreza de 57,7% a otra de 26,4%. En este periodo, tanto la pobreza como la pobreza extrema se concentraron mayoritariamente en el área rural y un gran porcentaje de niños, niñas y adolescentes sufrieron este problema. No obstante, no deja de ser importante la pobreza urbana, concentrada en dos áreas metropolitanas.

El éxito, tanto en reducir la pobreza monetaria como en mejorar la mayoría de los indicadores sociales, fue producto de la combinación de altas tasas de crecimiento económico con un mayor rol del Estado en la economía y la sociedad.

Sin embargo, el modelo económico basado en la producción y exportación de productos de bajo valor agregado tuvo límites para crear empleos de calidad y determinó una alta volatilidad del crecimiento, dado su fuerte dependencia de factores climáticos y del mercado internacional. Por otro lado, la baja presión tributaria, junto con problemas de calidad en las políticas públicas, obstaculizaron la implementación de programas de cobertura amplia e integral.

Este contexto impidió que los avances fueran más rápidos y que Paraguay pudiera cerrar brechas tanto internas (sexo, condición económica, área de residencia, etnia, departamentos) como en relación con los países vecinos.

El concepto de pobreza que se utiliza en este documento es el de pobreza monetaria, medida anualmente por la Dirección General de Estadísticas Encuestas

y Censos (DGEEC) a través de una encuesta de hogares. La DGEEC cuenta con el apoyo técnico de varios organismos internacionales y con un comité técnico integrado por académicos para supervisar la metodología de medición.

El concepto de pobreza monetaria ha sido objeto de numerosas críticas por considerar el ingreso como el indicador principal. El cuestionamiento más importante viene de Mahbub ul Haq (1995) y Amartya Sen (2000), quienes proponen un nuevo paradigma, el del desarrollo humano, asumiendo que el ingreso no es el mayor determinante del bienestar, ni debería ser la medida de evaluación del desarrollo.

Desde este paradigma, las personas deben poder tener una vida productiva, larga y saludable; adquirir conocimientos y ser capaces de utilizarlos; participar social y políticamente con libertad, y disfrutar de un ambiente adecuado. El crecimiento económico se convierte en una condición necesaria pero no suficiente por varias razones. Por un lado, porque sus beneficios no siempre llegan a todas las personas en el mismo grado; por otro, porque aunque sí lo hagan, el ingreso que se deriva de ese crecimiento puede no llegar a garantizar la satisfacción de algunas necesidades o no ser suficiente si la familia tiene muchos dependientes, o si hay miembros con enfermedades crónicas o con necesidades especiales.

El cambio más radical de este enfoque es su mirada multidimensional del bienestar y del desarrollo, lo que se traduce en una mirada también multidimensional de las privaciones y, por ende, de la pobreza, que no se reduce exclusivamente al acceso a ciertos bienes y servicios, sino también a los resultados que las personas logran con ellos.

Si bien este análisis de la situación en Paraguay parte de la pobreza monetaria, adopta un enfoque amplio sobre las causas y consecuencias de la pobreza y, por lo tanto, incorpora variables más allá de las consideradas por la teoría microeconómica ortodoxa, como el capital humano. Este análisis se hace tomando en cuenta el ciclo de vida y el género, y las importantes diferencias que hay en la forma en que se concretiza la pobreza según la edad y el sexo.

La DGEEC conformó un equipo de trabajo integrado por académicos y técnicos nacionales y representantes de la cooperación internacional con el fin de dar seguimiento a la construcción de una metodología para medir la pobreza multidimensional. Sin embargo, todavía no hay en Paraguay una medida oficial. Se espera que en el transcurso del año 2018 se cuente con un indicador preliminar. Desde la academia hay algunos esfuerzos próximos a publicarse.

No obstante, Angulo, Solano y Tamayo (2018) analizan los resultados del índice de pobreza multidimensional (IPM-AL) para 17 países de América Latina, incluido Paraguay. Con el IPM-AL, Paraguay, que se ubica cuarto entre los países de la región con mayor pobreza monetaria en el área rural, mejora su posición relativa, pasando a ocupar el séptimo lugar. En un estudio sobre la niñez y adolescencia (0 a 17 años) en el país, Bruno y Osorio (2015) estiman una incidencia del 56% de pobreza multidimensional a escala nacional. En este caso, la multidimensionalidad implica una pobreza más elevada que la monetaria. Los resultados no son comparables debido a las diferencias entre las poblaciones estudiadas, en términos de área de residencia y grupo etario, y entre las metodologías de medición de la pobreza.

Este documento describe la evolución de la pobreza y los programas que tienen el potencial de combatirla, tanto a corto como a largo plazo. El primer apartado presenta de manera breve la evolución en el tiempo de la pobreza, el modelo económico y las políticas públicas. En el segundo apartado se describen las principales características de la pobreza, mientras que en el tercero se profundiza en el trabajo y los ingresos. El cuarto apartado se destina a la situación de los pueblos indígenas. El quinto presenta los principales programas dirigidos a la población en situación de pobreza, exponiendo sus objetivos, cobertura y principales características. Finalmente, en el sexto se presentan las instituciones involucradas en la lucha contra la pobreza y los problemas de institucionalidad que enfrentan. En las conclusiones se exponen los principales desafíos del país para continuar su trayectoria en la reducción de la pobreza.



## 1.1 La evolución y la situación actual

El sostenido crecimiento económico de Paraguay entre 2006 y 2013, a una tasa promedio anual del 5,4%, y un mayor esfuerzo del Estado, permitieron reducir los niveles de pobreza en el país, que pasaron de 48,9% (2.823.674 personas) al inicio del periodo a 28,0% al final (1.805.941 personas).

Entre 2013 y 2017, la economía se ralentiza como consecuencia de un menor dinamismo internacional, y a pesar de la expansión de los programas de transferencias monetarias focalizadas en familias y personas en situación de pobreza, la incidencia se redujo apenas 1,6 puntos porcentuales, pasando de 28,0% a 26,4% (1.809.053 personas). Como se puede observar, en valores absolutos no hubo avances, pues el número de personas por debajo de la línea de pobreza se encuentra en el orden de las 1.800.000 en los últimos cuatro años.

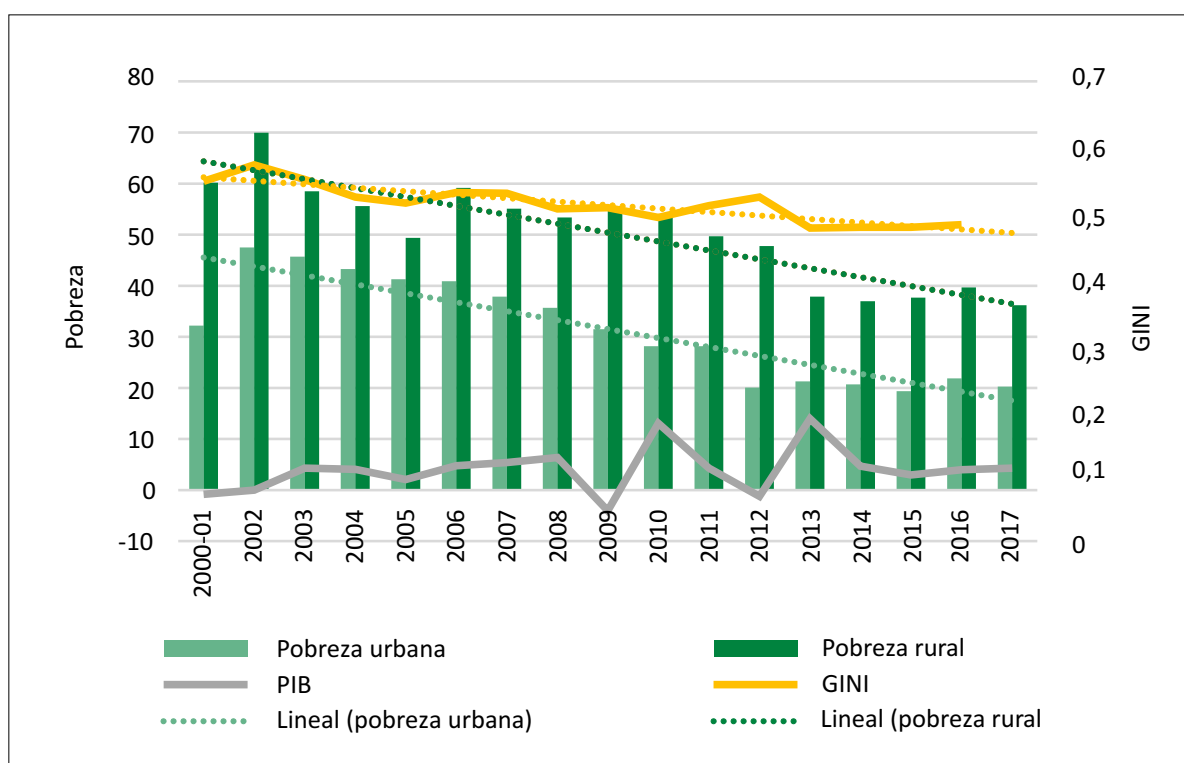
La desigualdad, medida por el índice de Gini, presenta una evolución positiva. Sin embargo, no ha sido suficiente para reducir de manera significativa la brecha económica, y el país continúa siendo uno de los más desiguales de la región. Otros países latinoamericanos, como Bolivia, Chile y Ecuador, lograron una mayor reducción de sus respectivos índices de Gini y se ubicaron por encima de Paraguay, que se encuentra entre los cinco países más atrasados al respecto, junto con Brasil, Guatemala, Honduras y Perú. A partir de 2013 no se verificaron cambios importantes en este indicador, aunque entre 2016 y 2017 se comprueba un leve incremento.

En definitiva, el crecimiento económico contribuyó a reducir la pobreza y la desigualdad económica, aunque lentamente, cuando la tasa era alta —por encima del 5% promedio anual. Con el crecimiento actual, entre 2016 y 2017, sin las transferencias monetarias, la pobreza hubiera aumentado en alrededor de dos puntos porcentuales (DGEEC 2018). Según el Banco Mundial (2014a: 16), a pesar de la escasa cobertura de las transferencias de los programas Tekoporá y Pensión Alimentaria de Adultos Mayores, sin ellas la pobreza extrema rural en 2013 hubiera sido cuatro puntos mayor. Por su parte, Zavattiero (2012) realizó una simulación del impacto de Pensión Alimentaria si sus transferencias llegaran a todas las personas mayores situadas por debajo de la línea de pobreza (97.000), y encontró que la pobreza se reduciría 1,4 puntos porcentuales.

Más allá del efecto en la reducción de la pobreza monetaria, los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas a ambos programas —Tekoporá y Pensión Alimentaria— fueron positivos.

Gráfico 1

INCIDENCIA DE LA POBREZA, ÍNDICE DE GINI Y CRECIMIENTO DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con información del BCP (2018) y la DGEEC (2018).

Históricamente, la pobreza ha sido mayor en el área rural,<sup>1</sup> sin que se hayan verificado cambios significativos en las brechas con el área urbana. Si bien hay

1. Según la DGEEC, “todo territorio situado fuera de las cabeceras distritales es considerado rural, en las mismas las viviendas se encuentran dispersas en el territorio y por lo general están rodeadas de cultivos y campos. Siempre según esta institución, el área urbana la “constituyen todas las cabeceras de distritos oficiales, definidas conforme a las leyes administrativas, presentan forma amanzanada, sin tener ninguna otra consideración especial” (2012: 30).

pobreza rural en todos los departamentos del país, el 62,7% (600.000 personas) se concentra en cinco de ellos: Caaguazú, San Pedro, Itapúa, Caazapá y Concepción. La pobreza extrema rural también se concentra en estos departamentos, a los que hay que añadir Guairá y Canindeyú.

Aun así, no se puede dejar de lado la pobreza urbana, dada la gran cantidad de personas que habitan en territorios relativamente pequeños y que se encuentran en dicha condición, sin que haya políticas que se dirijan específicamente a ellas. En las ciudades de Alto Paraná y Central hay poco más de 400.000 personas por debajo de la línea de pobreza, lo que representa la mitad de la pobreza urbana del país.

En lo que respecta a la pobreza extrema, en Central vive la mayoría de los pobres extremos (21.000 personas), seguido de Caaguazú, Itapúa y Asunción. La mitad de la pobreza extrema rural se concentra en solo tres departamentos: San Pedro, Caaguazú e Itapúa, donde viven alrededor de 118.000 personas cuyos ingresos no les permite adquirir una canasta básica de alimentos. La mitad tiene 14 años o menos o 60 años y más.

### Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR DEPARTAMENTO (%)

	Población total			Pobreza total			Pobre extrema		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asunción	7,5	12,3	-	3,3	7,0	-	1,2	5,7	-
Concepción	3,6	2,1	5,8	5,9	4,1	7,5	5,3	4,4	5,5
San Pedro	6,1	1,8	13,0	10,1	3,4	16,0	11,2	1,6	13,9
Cordillera	4,4	2,3	7,6	4,4	2,8	5,9	3,2	1,6	3,6
Guairá	3,2	2,1	5,0	4,1	3,0	5,1	5,1	1,1	6,2
Caaguazú	8,0	5,2	12,4	13,2	9,6	16,4	16,3	15,8	16,4
Caazapá	2,7	0,9	5,5	4,8	1,6	7,7	8,3	3,9	9,5
Itapúa	8,6	6,0	12,8	10,8	6,8	14,4	18,6	14,6	19,7
Misiones	1,8	1,5	2,2	1,9	1,5	2,2	2,0	2,7	1,9
Paraguarí	3,7	2,0	6,5	5,0	3,3	6,6	5,4	3,8	5,8
Alto Paraná	11,6	13,5	8,5	9,4	14,2	5,1	6,8	3,1	7,8
Central	30,2	43,1	9,5	18,5	35,3	3,4	7,4	33,2	0,3
Ñeembucú	1,3	1,4	1,2	1,2	1,5	1,0	1,5	2,5	1,2
Amambay	2,4	2,6	2,1	1,4	1,6	1,2	1,8	3,0	1,5
Canindeyú	3,2	2,0	5,1	4,7	2,7	6,4	5,6	3,1	6,3
Pdte. Hayes	1,8	1,1	2,8	1,3	1,6	1,1	0,2	5,7	0,3
Boquerón	-	-	-	-	-	-			-
Alto Paraguay	-	-	-	-	-	-			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH 2017.

## 1.2 El modelo económico y las políticas públicas

La reducción de la pobreza monetaria, medida por una línea de pobreza, se logra aumentando los ingresos de las familias de manera que se ubiquen por encima de esa línea. El incremento de los ingresos depende a su vez de la dinámica económica y de sus efectos sobre el empleo y los sueldos; de políticas públicas que repercuten en los ingresos (como, por ejemplo, los programas de transferencias o el sistema de jubilación o pensión); de las remesas que los miembros de la familia envían desde el exterior o desde otras regiones del país y de la inflación. Cuando suben los precios, el nivel de ingresos necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios aumenta y, con ello, la línea de pobreza se desplaza hacia arriba, dejando abajo a muchas familias.

Numerosas políticas públicas no tienen efecto directo en los ingresos —como la seguridad social, los seguros agroclimáticos, las políticas de vivienda y de salud o la de mitigación de catástrofes—, pero protegen a las familias de *shocks* que ellas no pueden controlar. Según varios estudios (Serafini y Zavattiero 2018a, Hardy 2014 y Ferreira et ál. 2013), un gran porcentaje de la población paraguaya está por encima de la línea de pobreza, pero con una alta probabilidad de caer en esa situación. La lucha contra la pobreza no significa solo sacar a los hogares de esa condición, sino también mantener fuera de ella a los que ya salieron.

En Paraguay, el vínculo entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es estrecho cuando el PIB crece a tasas relativamente elevadas. La demanda internacional dio un impulso a la economía, pero en un contexto de alto riesgo ambiental, conflictos por la tierra, volatilidad por la dependencia de factores climáticos, baja calidad del trabajo y escasa recaudación tributaria (FMI 2015; Castilleja, Garay y Lovera 2014; Banco Mundial 2014a, 2014b y 2016; Fanelli 2012).

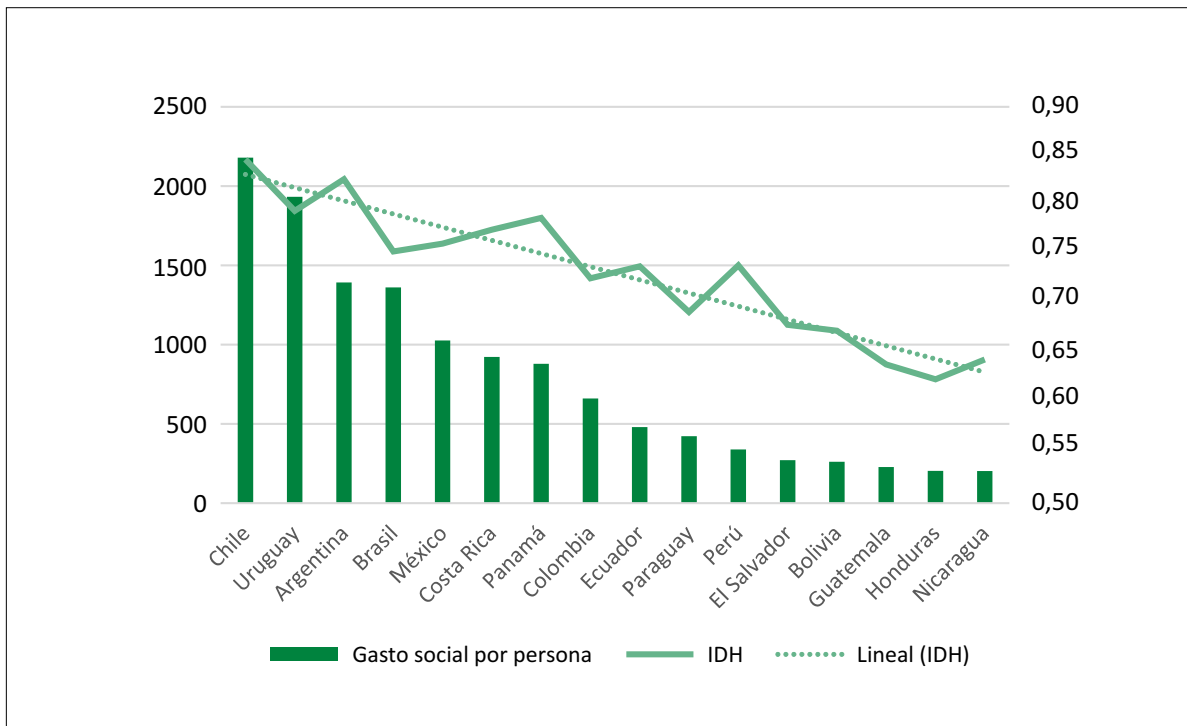
Por otro lado, el conflicto distributivo reflejado en la baja presión tributaria y en la inequitativa estructura de las recaudaciones impidió financiar políticas públicas de alcance y calidad. Adicionalmente, gran parte del esfuerzo fiscal se inició tarde con el nuevo milenio, lo que significó que Paraguay cumpliera solo siete de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (Gabinete Social 2015).

Uno de los mayores problemas de este modelo de crecimiento económico basado en los agronegocios de exportación es su escaso impacto en el fisco debido a las bajas tasas impositivas nominales, los privilegios tributarios —una tasa del impuesto al valor agregado menor que para el resto de las actividades económicas— y la elusión que deriva de la manipulación de precios de transferencia de la soja. El sector agrícola contribuye con menos del 1% a las recaudaciones tributarias, mientras que su aporte al PIB ronda el 20%. La presión tributaria total en los últimos años nunca superó el 12,5% del PIB, lo que además ubica a Paraguay entre los países de menor esfuerzo fiscal en la región (Borda y Caballero 2016 y 2017, Serafini, en prensa).

Una medida que resume la situación social de la población es el índice de desarrollo humano elaborado y difundido anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este indicador, Paraguay se encuentra por debajo de la mayoría de los países de América Latina y solo por encima de El Salvador, Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esta posición coincide con el nivel de inversión social, también uno de los más bajos de la región.

## Gráfico 2

## GASTO SOCIAL POR PERSONA E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Datos de la base de CEPAL – CEPALSTAT.

El apartado 5 describe los principales programas que se dirigen a la población en situación de pobreza. Como se verá, una gran parte de ellos fueron diseñados y comenzaron a aplicarse durante el gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos; en la gestión del presidente Fernando Lugo se expandió la cobertura de la mayoría y se iniciaron otros.

En el último periodo gubernamental resalta el aumento de la cobertura de los dos programas más importantes de transferencias monetarias y, en consecuencia, de los que más impacto potencial tienen en los ingresos de los hogares pobres: Tekoporá y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.

No hay publicaciones sobre focalización, pero algunos informes (ADE 2016) y la encuesta de hogares muestran que hay familias y personas de los deciles de mayores ingresos que se benefician de ambos programas, mientras que aún no se ha cubierto a la población del decil más pobre, que es la que se encuentra en la pobreza extrema. De todos modos, el cálculo de las filtraciones debe hacerse con cautela, teniendo en cuenta que los criterios de focalización se basan en un enfoque multidimensional de la pobreza, lo cual no permite una comparación directa con la línea de pobreza.



El crecimiento económico, las políticas redistributivas y la inflación son los principales factores que inciden en la pobreza monetaria. El crecimiento económico afecta el trabajo y los ingresos laborales, las políticas redistributivas focalizadas en la pobreza, como Tekoporá y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, transfieren recursos, y la inflación aumenta el nivel general de los precios, lo que eleva la línea de pobreza.

Durante el periodo analizado, si bien la inflación se mantuvo en el límite de menos de dos dígitos establecido por el Banco Central del Paraguay (BCP), la inflación de alimentos siempre fue superior a la inflación general promedio; en algunos años, hasta cinco veces mayor. El aumento del precio de los alimentos afecta de manera directa a la pobreza extrema, porque la línea se establece mediante la canasta básica de alimentos, mientras que su peso es menor en la pobreza no extrema, porque los alimentos pesan menos en términos relativos, pues la canasta incluye los no alimentos.

Desde esta perspectiva, la política agropecuaria no solo tiene la potencialidad de influir en la producción de alimentos y en los ingresos de las familias que producen, sino también en la línea de pobreza y por esa vía en la pobreza urbana, así como en la calidad y diversidad de la canasta básica de alimentos en las ciudades. De hecho, si se analizan las tasas de inflación en los últimos 15 años, se comprueba que el índice de precios de alimentos estuvo en la mayoría del periodo por encima del índice global de precios.



## La situación actual de la pobreza

### 2.1 Aspectos demográficos

Como se señaló, en Paraguay la pobreza se ha concentrado en el área rural —en especial la pobreza extrema— y afecta de manera particular a la infancia y adolescencia. En este grupo de edad (0 a 17 años), la pobreza extrema casi triplica el promedio nacional. La mayor tasa de pobreza se observa entre las mujeres adolescentes del área rural, con una incidencia del 45,6%.

La estructura de edades debe poner en alerta la estrategia utilizada para reducir la pobreza. La pobreza monetaria se disminuye aumentando los ingresos laborales con programas de inclusión económica. Sin embargo, dadas las características del trabajo que desempeñan las familias, estos programas, si no se integran a una red de protección social, pueden incentivar el trabajo infantil o adolescente, reduciendo la pobreza de ingreso a corto plazo, pero obstaculizando la acumulación de capital humano y las posibilidades de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Uno de los casos exitosos en este sentido es el de la Cooperativa Manduvirá y su esfuerzo por erradicar el trabajo infantil y forzoso en la producción de azúcar (Giménez y Vargas 2017, Coordinadora Estatal de Comercio Justo 2017).

Al analizar la situación según el sexo, el promedio general muestra una leve tendencia a la feminización, algo que se observó en el periodo 2011-2013, cuando se produjo una caída importante de la pobreza debido a que los ingresos laborales de los hombres aumentaron más que los de las mujeres (Serafini 2015). La brecha por sexo se amplía entre los 15 y 29 años, especialmente en el área urbana, y se reduce en el área rural entre las personas mayores, aunque en esa área es mayor.

**Cuadro 2**

INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL, EXTREMA Y NO EXTREMA, DE LA POBLACIÓN, POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO,  
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA (%)

	Total			0-14			15-17			18-24			25-29			30-59			60+		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total																					
Total	26,4	25,7	27,1	35,9	35,4	36,5	34,8	33,8	36,1	21,0	20,2	21,9	18,2	14,7	21,6	22,2	20,9	23,5	19,9	21,7	18,2
Extrema	4,4	4,2	4,6	6,6	6,1	7,3	5,9	5,7	6,2	3,1	3,1	3,2	3,0	2,5	3,4	3,5	3,3	3,6	2,6	3,3	2,0
No extrema	22,0	21,5	22,5	29,3	29,4	29,2	28,9	28,0	29,9	17,9	17,1	18,7	15,3	12,2	18,2	18,8	17,6	19,9	17,2	18,4	16,2
Urbana																					
Total	20,2	19,1	21,4	29,9	28,0	32,0	29,2	29,6	28,8	16,4	16,1	16,8	14,1	10,0	18,2	16,1	14,7	17,5	12,4	12,5	12,3
Extrema	1,5	1,4	1,7	2,8	2,4	3,3	2,4	2,4	2,4	1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	1,3	1,0	0,8	1,2	0,4	0,4	0,5
No extrema	18,7	17,8	19,6	27,1	25,6	28,7	26,8	27,2	26,3	15,4	15,0	15,8	13,1	9,3	16,9	15,1	13,9	16,3	12,0	12,1	11,8
Rural																					
Total	36,2	35,9	36,6	43,9	45,2	42,4	42,7	40,1	45,6	30,0	28,5	31,5	26,1	24,4	27,7	32,9	31,0	35,0	31,1	33,2	28,8
Extrema	9,0	8,7	9,3	11,7	10,8	12,6	11,0	10,8	11,1	7,2	7,3	7,1	6,7	6,1	7,1	7,8	7,5	8,2	5,9	6,9	4,9
No extrema	27,3	27,2	27,3	32,2	34,3	29,9	31,7	29,2	34,5	22,8	21,2	24,3	19,5	18,2	20,6	25,1	23,5	26,9	25,2	26,3	24,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

El aumento de la incidencia entre las mujeres en edad fértil podría estar mostrando el impacto que tienen las tareas de cuidado y domésticas en las oportunidades económicas. En ese sentido, las políticas de cuidado son tan importantes como las de inclusión económica.

Las niñas y adolescentes participan menos en el mercado laboral, aunque un grupo importante se desempeña como "criaditas". Su mayor presencia se observa en el trabajo no remunerado, tanto en participación relativa como en cantidad de horas dedicadas (OIT y DGEEC 2013 y 2016, DGEEC 2017a).

Un tercio de los hogares tiene jefatura femenina, ya sea autodeclarada o económica. La información estadística disponible muestra que los hogares con jefatura femenina tienen una mayor probabilidad de ser pobres, y que un ingreso insuficiente y una situación laboral precaria provocan una vulnerabilidad económica. Esta vulnerabilidad se resuelve en parte a través de una conformación familiar compleja, en la que se convive con otros parientes y una cantidad mayor de proveedores (Serafini 2014, 2015 y 2018).

## 2.2 Condición social

La condición social comenzó a mejorar en el 2000, aunque lentamente y con algunos retrocesos, sobre todo en los últimos años, con el aumento del analfabetismo, la exclusión escolar, la mortalidad materna (DGEEC 2018, MSPBS 2016) y la concentración de la tierra (Riquelme y Kretschmer 2016).

El cuadro 3 muestra algunos indicadores básicos de calidad de vida para revelar las brechas que hay según el área de residencia y la condición económica, imperceptibles en los promedios nacionales. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo nacional es de 5,8%, pero entre la población rural es de 9,6%, y si está en situación de pobreza, de 13,6%.

Las brechas más grandes se observan en la asistencia escolar en la adolescencia y en la cobertura del sistema de seguridad social en salud. En el caso de la educación, en el primer ciclo de educación escolar básica (6 a 9 años) las brechas son mínimas entre las áreas de residencia (urbana y rural) y la condición económica (pobre/no pobre). Sin embargo, se amplían de manera importante en el nivel medio (15 a 17 años). La cobertura en el área urbana y en la población no pobre llega al 90,0%, mientras que cae 20 puntos porcentuales en el área rural y en la población en condición de pobreza. Es llamativa la inasistencia escolar de la adolescencia en situación de pobreza en el área urbana (69,7%).

Más allá de la cobertura educativa, las recientes evaluaciones revelan que los logros son bajos (Unesco 2015). Los resultados del aprendizaje no contribuyen a mejorar sustancialmente las competencias laborales y, con ello, las oportunidades de obtener un empleo de mayor calidad.

## Cuadro 3

## CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SITUACIÓN DE POBREZA

	Total		Urbana		Rural	
	Pobreza	No pobre	Pobreza	No pobre	Pobreza	No pobre
Población de 15 años y más analfabeta (%)	11,1	4,3	8,1	2,7	13,6	7,7
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	6,4	9,4	7,1	10,3	5,8	7,6
Promedio de años de estudio de la población ocupada de 18 años y más	6,7	10,3	7,8	11,3	5,8	8,1
Asistencia población de 6-9 años (%)	96,5	99,0	98,5	99,3	94,7	98,4
Asistencia población de 10-14 años (%)	95,1	98,0	95,5	98,8	94,7	96,8
Asistencia población de 15-17 años (%)	71,0	83,3	69,7	90,0	72,3	71,7
Población con cobertura de seguro médico (%)	5,0	34,6	8,0	41,4	2,2	20,8
Acceso a la salud (%)	68,3	71,9	71,8	72,9	65,6	70,2

Fuente: DGECC (2017b).

La relación entre capital humano e ingreso laboral es ampliamente conocida. La población ocupada de 18 años o más apenas acumula en promedio 9,7 años de estudio es decir, un nivel cercano a la educación escolar básica (EEB), insuficiente para enfrentar un mercado laboral cada vez más competitivo. En el área rural en condición de pobreza, la cantidad de años de estudio es de 5,8, con lo cual no se espera que haya concluido ni los dos primeros ciclos de la EEB. En concordancia con otros indicadores educativos, resulta llamativo el bajo nivel educativo en el área urbana de la población ocupada en situación de pobreza, incluso por debajo del promedio rural no pobre.



## El trabajo y los ingresos<sup>2</sup>

El trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares paraguayos. El 85,1% de los ingresos proviene de él, una proporción que se reduce al 73,2% en el quintil de menor ingreso por el mayor peso relativo de las remesas y de los programas de transferencias monetarias focalizadas en la pobreza.

En el quintil de más ingresos adquiere relevancia la jubilación, por la mayor cobertura de la seguridad social. Cabe señalar que parte de la jubilación del sector público se financia con recursos del Tesoro, dado que los aportes son insuficientes. Esto hace que el sistema de jubilación contribuya a reforzar la desigualdad de ingresos (Higgins et ál. 2013, Alarcón 2010).

Los siguientes apartados presentan la situación del trabajo, incluida la inactividad, porque de otra manera pasaría inadvertida la mitad de la población femenina

---

2. El análisis sobre condiciones de trabajo se realiza para las personas de 18 años o más, que son las que según el código laboral pueden trabajar de manera plena. El trabajo en la adolescencia está protegido, mientras que el trabajo infantil está prohibido.

rural en condición de pobreza, que si bien no participa en el mercado laboral, realiza actividades de importante valor económico para el bienestar de la familia.

Por lo mismo, se incluye información sobre trabajo infantil y adolescente y sobre el tiempo que se destina a tareas no remuneradas, algo que afecta particularmente a las mujeres. Este análisis busca visibilizar los dos tipos de trabajo —remunerado y no remunerado— que la política pública debe considerar si el objetivo es eliminar los obstáculos estructurales que impiden a las personas dejar su condición de pobreza o mantenerse fuera de ella.

### 3.1 La condición laboral

La inactividad afecta principalmente a las mujeres (39,8%) del área rural (44,7%), y en particular a las que están en situación de pobreza (51,9%). Entre los hombres esta proporción no supera el 15,4%, que es el caso de los que se hallan en condición de pobreza en el área urbana.

Las razones de la inactividad también son distintas según el sexo, área de residencia y condición de pobreza. En el caso de los hombres, las razones más importantes son el estudio, la enfermedad, la vejez y contar con una jubilación o pensión; en el de las mujeres, las labores del hogar y motivos familiares. El estudio ocupa el tercer lugar entre las mujeres, mientras que entre los hombres, el primero.

El análisis por área de residencia y condición de pobreza muestra algunos cambios en el orden de las razones. En el área urbana adquiere relevancia el estudio, cayendo de manera importante en el área rural. En concordancia con la menor cobertura de los servicios sociales, la enfermedad, la edad y la discapacidad se acentúan en el área rural entre los hombres; entre las mujeres, las dos razones principales aumentan su importancia relativa (véase el cuadro 1 del anexo).

La pobreza profundiza estas razones, mostrando cómo la ausencia de oferta pública de salud, educación y cuidado disminuye las oportunidades económicas y la probabilidad de salir de la pobreza a través del trabajo remunerado.

La desocupación en Paraguay es baja en promedio, pero aumenta entre las personas en condición de pobreza, sobre todo por la proporción de mujeres desocupadas que viven en esa condición en el área urbana, que triplica en términos relativos el promedio nacional. En el área rural, las mujeres en situación de pobreza presentan una tasa de desocupación con una brecha menor que la del promedio nacional femenino (5,9%).

La Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT) cuantifica la cantidad de horas que se destina al trabajo no remunerado, reforzando la hipótesis de que la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado reduce las oportunidades económicas de las mujeres.

## Cuadro 4

TASAS DE OCUPACIÓN, DESOCUPACIÓN E INACTIVIDAD POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (%)

Total	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Ocupados	95,2	95,9	94,1	94,6	95,1	93,9	96,2	97,1	94,6
Desocupados	4,9	4,1	5,9	5,4	4,9	6,1	3,8	2,9	5,4
Inactivos	25,8	11,5	39,8	25,3	12,7	37,2	26,7	9,6	44,7
NR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
En situación de pobreza									
Ocupados	91,7	93,4	89,0	87,9	89,6	85,4	94,8	96,2	92,4
Desocupados	8,3	6,6	11,1	12,1	10,4	14,6	5,2	3,8	7,7
Inactivos	33,7	13,5	51,7	35,5	15,4	51,5	32,2	12,0	51,9
NR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No pobres									
Ocupados	96,0	96,5	95,3	95,6	96,0	95,2	96,7	97,4	95,5
Desocupados	4,0	3,5	4,8	4,4	4,0	4,8	3,3	2,6	4,5
Inactivos	23,7	11,0	36,4	23,4	12,3	34,3	24,2	8,5	41,2
NR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## Cuadro 5

TIEMPO ASIGNADO AL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO (EN PORCENTAJES Y HORAS PROMEDIO)

	Total	Hombres	Mujeres
Total tiempo asignado	100%	100%	100%
Trabajo remunerado	56%	75%	39%
Trabajo no remunerado	44%	25%	61%
Total horas promedio semanales <sup>&lt;?&gt;</sup>	67,0	62,4	68,1
Trabajo remunerado	45,9	49,5	40,4
Trabajo no remunerado	21,1	12,9	28,7
Horas promedio semanales trabajo no remunerado <sup>&lt;?&gt;</sup>			
Cuidado a miembros del hogar con alguna dependencia	14,4	9,9	16,8
Cuidado a niños/as (0-5 años) del hogar	10,1	6,8	12,4
Cuidado a personas (6-14 años) del hogar	6,9	5,4	8,0
Cuidado a personas adultas mayores (60 años y más) del hogar	6,0	5,7	6,2
Cocinar, poner la mesa, limpiar el lugar donde se comió	6,8	3,6	8,1
Limpieza de vivienda y/o patio	4,2	2,6	4,8
Actividades para otros hogares y la comunidad	7,3	5,1	8,7

Fuente: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>>.



Del cuadro 5 se desprenden importantes hallazgos. En primer lugar, la sobrecarga en horas promedio de trabajo de las mujeres, como consecuencia de las tareas domésticas y de cuidado. Estas labores deberían ser compartidas con el Estado y los hombres, dado que, aun si pasan desapercibidas, contribuyen a formar fuerza de trabajo, subsidian el costo de la canasta básica de bienes y servicios necesarios para la subsistencia y el bienestar de las familias, y producen bienes y servicios.

En el área rural, la cantidad de horas que se dedica al trabajo no remunerado —de cuidado y doméstico— es mayor, probablemente debido a patrones culturales menos flexibles y a una menor oferta de servicios públicos y privados que permitan trasladar al mercado o al Estado algunas de estas tareas.

En segundo lugar, los datos dan cuenta de la desigual asignación del tiempo al trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. Los hombres dedican el 75% de su tiempo al trabajo remunerado, mientras que las mujeres apenas el 39%.

La mayor dedicación influye en las oportunidades educativas y económicas. Varios estudios muestran el peso que tienen estas actividades en la decisión de continuar los estudios o trabajar. Una publicación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala que en Paraguay, el 75% de niños/as y adolescentes que no estudian ni trabajan (NINIs) son mujeres, y que la mayoría de ellas está realizando labores domésticas o de cuidado. La EUT encontró que estas jóvenes trabajan durante 37 horas semanales en su hogar, cuidando a uno de sus miembros o haciendo tareas domésticas. Otro estudio en el que se analizan las brechas en el mercado laboral encuentra que la principal razón declarada por las mujeres para no trabajar ni buscar empleo (inactividad económica) es la de tener que realizar labores domésticas y de cuidado (Serafini e Imas 2014).

La inactividad no es la única consecuencia. La necesidad de compatibilizar las responsabilidades familiares con la de proveedora influye en las decisiones sobre el tipo de ocupación, el sector económico o las horas de trabajo, lo cual repercute en la remuneración y en la calidad del trabajo medida por el acceso a la seguridad social.

## 3.2 La estructura de la ocupación

La estructura de la ocupación según el sector económico muestra importantes diferencias por sexo y área de residencia. En el área rural, la mitad de la población en situación de pobreza trabaja en el sector agropecuario, una proporción que se eleva al 77,1% cuando se trata de trabajadores/as en situación de pobreza. Los hombres se concentran particularmente en este sector (81,4%), a diferencia de las mujeres, que se distribuyen entre la actividad agropecuaria (69,3%), el comercio y algunos servicios (13,8%), y los servicios comunales, que incluyen el trabajo doméstico (13,1%).

La distribución de los trabajadores/as ubicados por encima de la línea de pobreza muestra una mayor diversificación, probablemente debido a su nivel educativo más

alto y a un mayor acceso a la información, entre otros factores (véase el cuadro 2 del anexo).

El análisis de la estructura de la ocupación según categoría ocupacional presenta menos cambios por sexo y área de residencia que en el caso anterior. No obstante, se observan diferencias significativas. El trabajo en el sector privado es la principal categoría de la ocupación, seguido muy de cerca por el trabajo por cuenta propia. En el área urbana, más de la mitad de los hombres (56,9%) y un tercio de las mujeres se ubica allí. En el área rural gana peso relativo el trabajo por cuenta propia, tanto para los hombres (46,0%) como para las mujeres (43,3%).

En condición de pobreza, el trabajo por cuenta propia ocupa al 68,6% de los hombres y al 48,2% de las mujeres. El trabajo familiar no remunerado ocupa el segundo lugar, con particular relevancia entre las mujeres.

En el área rural, el 10,0% de los/as trabajadores/as en situación de pobreza trabaja en el sector privado, una proporción que se eleva al 14,0% en el caso de los hombres en el área urbana. Las mujeres tienen poco peso allí, pero uno mayor en el trabajo doméstico (9,9%) (Véase el cuadro 3 del anexo).

Una forma de aproximarse a la cantidad de personas que se dedica a la agricultura familiar es combinar las categorías por sector y tipo de ocupación. El cuadro 6 muestra que si se agrupan los/as trabajadores/as por cuenta propia y los familiares no remunerados del área rural en la agricultura, se podría decir que hay unas 464.000 personas trabajando en la agricultura familiar, con una predominancia masculina (64,2% frente al 35,8% de mujeres).

Llama la atención la cantidad de familiares no remunerados, especialmente mujeres. Casi la mitad de ellas trabaja produciendo, pero sin ingresos. Serafini (2018) señala que esta situación se deriva de patrones culturales que tienen que ver con el acceso a la tierra y la distribución intrafamiliar de roles e ingreso. Esto se observa en particular entre hombres y mujeres jóvenes. Los primeros reciben recursos del padre sin dar mayor explicación, mientras que las mujeres deben justificar sus gastos. Las adultas obtienen ingresos con mayor autonomía, porque determinadas actividades quedan a su cargo, como la venta de huevos o la elaboración y comercialización de queso, entre otras.

El 41,7% de la población ocupada en el área rural se dedica a la agricultura familiar, lo que representa más de 450.000 personas de 18 años o más. No hay diferencias en las tasas de participación laboral entre hombres y mujeres, aunque sí las hay en el tipo de ocupación. Casi la mitad de las mujeres declara ser trabajadora familiar no remunerada, frente a solo el 16,2% de los hombres que declara lo mismo.

La mitad de la población ocupada en la agricultura familiar está en situación de pobreza (49,4%), con una mayor incidencia entre las mujeres. Esta proporción ubica a la agricultura familiar como una de las actividades que más influye en la pobreza.

El trabajo en la agricultura familiar enfrenta problemas estructurales. A pesar de haber políticas que se dirigen a este sector, sus efectos son limitados, ya sea

## Cuadro 6

POBLACIÓN OCUPADA EN LA AGRICULTURA FAMILIAR POR SEXO, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL

	Total		Hombres		Mujeres	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total población ocupada en el área rural	1.113.432	100,0	708.820	100,0	404.612	100,0
Total AF	464.211	41,7	298.146	42,1	166.065	41,0
Trabajador por cuenta propia	337.270	72,7	249.955	83,8	87.315	52,6
Trabajador familiar no remunerado	126.941	27,3	48.191	16,2	78.750	47,4
En situación de pobreza						
Total población ocupada en el área rural	317.076	100,0	206.063	100,0	111.013	100,0
Total AF	229.372	72,3	153.623	74,6	75.749	68,2
Trabajador por cuenta propia	160.850	70,1	126.002	82,0	34.848	46,0
Trabajador familiar no remunerado	68.522	29,9	27.621	18,0	40.901	54,0
No pobre						
Total población ocupada en el área rural	795.365	100,0	502.757	100,0	292.608	100,0
Total AF	234.839	29,5	144.523	28,7	90.316	30,9
Trabajador por cuenta propia	176.420	75,1	123.953	85,8	52.467	58,1
Trabajador familiar no remunerado	58.419	24,9	20.570	14,2	37.849	41,9
% población ocupada en la agricultura familiar en situación de pobreza						
Total AF		49,4		48,5		54,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

por su baja cobertura o su escasa calidad.<sup>3</sup> En el caso de las mujeres, la cobertura empeora (Heikel 2004, PNUD 2010, Heikel y Piras 2014, Serafini 2015, Guereña y Rojas 2016).

El deterioro de este sector tiene larga data. Zavattiero (2017), citando a Molinas (2000), señala que la pobreza en el área rural se debe a la crisis de la producción algodonera —principal cultivo de los campesinos en los años noventa— y a la concentración de la tierra. Este mismo estudio, mencionando a Riquelme y Vera (2015), indica que entre las causas de la migración del campo a la ciudad están el modelo de producción agroexportador, que concentra grandes extensiones de tierra y desplaza a las familias campesinas circundantes, el desarrollo de la producción a gran escala y la imposibilidad de los productores en economías de subsistencia de elevar la productividad de la tierra. El escaso acompañamiento del Estado para desarrollar la agricultura campesina y las insuficientes políticas para el acceso a la tierra (dado el considerable incremento de su valor), también contribuyen a la migración.

Una reforma agraria que permita acceder a la tierra y una política de agricultura familiar es la respuesta para garantizar oportunidades económicas en el área rural, arraigo y una producción de alimentos para el campo y la ciudad.

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

### 3.3 La calidad del trabajo

Una de las características principales del trabajo remunerado en Paraguay son sus precarias condiciones. El 68,3% de la población no cuenta con aseguramiento en salud, mientras que el 77,2% no aporta a ningún sistema de jubilación. El área urbana tiene mayor cobertura que la rural. En condiciones de pobreza, la exclusión de la protección social contributiva supera el 90%.

**Cuadro 7**

ACCESO A PROTECCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Cuenta con seguro médico	68,3	70,3	65,3	60,2	62,2	57,4	82,6	83,1	81,9
Aporta a un sistema de jubilación	77,2	76,9	77,6	71,0	70,5	71,7	88,2	87,2	89,9
En situación de pobreza									
Cuenta con seguro médico	94,0	93,4	94,9	89,7	87,9	92,3	97,3	97,3	97,2
Aporta a un sistema de jubilación	96,3	95,0	98,6	92,9	89,8	97,5	98,9	98,6	99,5
No pobres									
Cuenta con seguro médico	62,5	64,8	59,3	56,0	58,5	52,8	76,8	77,2	76,1
Aporta a un sistema de jubilación	73,0	72,7	73,4	68,0	67,7	68,3	83,9	82,5	86,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

La cobertura más reducida de salud y jubilación es la del sector económico primario (agricultura, ganadería, caza y pesca) y la construcción, así como la de las categorías ocupacionales de trabajo por cuenta propia, familiar no remunerado y trabajo doméstico. La pobreza acentúa las exclusiones, llegando en algunos casos a la totalidad de la población ocupada (véase los cuadros 4, 5, 6 y 7 del anexo).

La escasa cobertura se debe tanto al diseño de los mecanismos de seguridad social, como al alto costo de la incorporación para los colectivos laborales de bajos ingresos. En el primer caso, las dos principales instituciones de seguridad social — Caja Fiscal y el Instituto de Previsión Social (IPS)— se centraron originalmente en el trabajo en relación de dependencia.

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

Los vínculos entre la falta de servicios de salud, la necesidad de gasto de bolsillo y la pobreza fueron expuestos recientemente en un informe de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial (OMS y BM 2017). Los estudios realizados en Paraguay ubican al país entre los de mayor gasto de bolsillo en América Latina, con un mayor peso relativo en la pobreza y con un alto riesgo de empobrecimiento

de las familias que está por encima de la línea en caso de necesidad de atención quirúrgica (Gaete 2015 y 2017, Benítez 2017, Giménez et ál. 2017).

### 3.4 El nivel de ingreso

El nivel de ingreso de la población que se dedica a su ocupación principal es relativamente bajo, si se lo compara con el salario mínimo o con la línea de pobreza,<sup>4</sup> asumiendo una familia tipo con un solo proveedor.

El valor promedio de la línea de pobreza nacional mensual para el año 2017 es de Gs. 568.949; el tamaño promedio de una familia para ese mismo año es de 3,8 miembros en el área urbana y 3,9 miembros en el área rural. Por lo tanto, una familia tipo requiere como mínimo Gs. 2.162.006 para adquirir una canasta básica de alimentos y de no alimentos, según los criterios que se usan actualmente en los datos oficiales.

Concepto	Total	Urbana	Rural
Línea de pobreza para una familia tipo (3,8 miembros en el área urbana y 3,9 miembros en el área rural)	2.162.006	2.524.329	1.847.044
Salario mínimo general	2.041.123		
Salario mínimo trabajo doméstico	1.224.674		
Salario mínimo en establecimiento ganadero categoría A	725.318		

Fuente: Elaboración propia con información del BCP y de la DGEEC.

Hay varias hipótesis sobre el bajo nivel de ingreso. En primer lugar, se lo atribuye al escaso nivel educativo de la población ocupada, que como se vio, en promedio no supera la cantidad de años que permitiría culminar la educación media.

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

En el área rural, el bajo nivel de ingresos promedio probablemente tenga que ver con la agricultura familiar, donde la incidencia de la pobreza llega casi al 50%, una proporción muy por encima de la pobreza nacional y rural. En este caso, son posibles explicaciones el bajo precio que se paga por los productos, como consecuencia del contrabando o la intermediación; la pérdida de la producción por factores agroclimáticos; el escaso nivel de rendimiento y la ausencia de un piso mínimo de protección social.

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

El promedio general de ingresos de la población ocupada (Gs. 2.423.084) en 2017 sobrepasa ligeramente el salario mínimo (Gs. 2.041.123) y la línea de pobreza familiar (Gs. 2.162.006). Sin embargo, al analizar por sexo y área de residencia, se puede ver que en el caso de las mujeres y del área rural, este promedio se encuentra por debajo.

### Cuadro 8

INGRESO LABORAL EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (GUARANÍES)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Total								
Total	2.423.084	2.721.957	1.951.317	2.719.093	3.068.338	2.238.061	1.826.979	2.126.115	1.196.390
En situación de pobreza	855.918	984.887	597.765	1.123.043	1.371.810	737.100	598.437	671.448	407.374
No pobre	2.731.032	3.100.419	2.173.634	2.938.039	3.314.265	2.428.136	2.240.931	2.661.000	1.414.503

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## 3.5 El trabajo infantil y adolescente en el área rural

La situación laboral de los adultos (OIT y DGEEC 2016), y una alta valoración entre las familias del trabajo infantil y adolescente (OIT y DGEEC 2013), impulsan la participación a temprana edad en el mercado de trabajo, en particular en el área rural.

Según la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA) 2011, 436.419 niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) —el 23,5% de la población total— realizan actividades económicas, con una mayor incidencia entre los varones (290.209 personas) y en el área rural (269.013 personas). Además, el 95,1% efectúa trabajos peligrosos.

La Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA) Rural de 2015 se dedicó especialmente al análisis de la problemática en el área rural. El estudio encontró a 406.538 niños, niñas y adolescentes cumpliendo actividades económicas, el 95,6% haciendo un trabajo peligroso.

La encuesta también relevó la dimensión de las tareas domésticas, mostrando el tiempo y esfuerzo que se destina a esas labores, en detrimento de la salud y educación. Esta situación, si bien puede contribuir a reducir la pobreza monetaria en el corto plazo, a largo plazo impide el desarrollo de la capacidad laboral y, con ello, la posibilidad de superar las causas estructurales de la pobreza.



Los pueblos indígenas están particularmente afectados por la pobreza. El 66,2% de ellos se encuentra en esta situación y un 34,4% en la de pobreza extrema. De esta manera, entre esta población la pobreza es el doble que el promedio nacional, y la pobreza extrema, el triple.

La estructura etaria señala una conformación joven, en la que el 55,2% tiene menos de 19 años y un tercio se encuentra en la franja de la primera infancia. En valores absolutos, según la última encuesta de hogares, la población indígena llega a 120.514 personas. Un tercio de los hogares cuenta con jefatura femenina, una proporción similar al promedio nacional.

La tasa promedio de actividad de esta población (52,3%) es inferior al promedio nacional (63,1%) y hay una mayor brecha entre hombres y mujeres. El 68,1% trabaja en el sector primario, especialmente en el caso de los hombres (74,1%), pues las mujeres participan en el sector terciario. En este caso, hay una importante diferencia con el resto de la población ocupada a escala nacional, ya que solo el 20,7% se dedica a la agricultura, la ganadería, la caza o la pesca.

Como era de suponer, el nivel de ingreso promedio en la ocupación principal es sumamente bajo (Gs. 983.000) en comparación con el promedio nacional (Gs. 2.319.000). Si se lo compara con el salario mínimo al momento de levantarse la encuesta (Gs. 2.041.123), el promedio nacional de ingresos laborales se ubica un 14% por encima de este, mientras que el promedio de la población indígena, un 48% por debajo.

Uno de los déficits más importantes para mejorar la capacidad laboral de los pueblos indígenas es el educativo. La tasa de analfabetismo de las personas de 15 años o más es del 33,3%, y llega al 40,8% entre las mujeres. Estas cifras son cinco veces superiores al promedio nacional. Solo el 3% de la población indígena ocupada cuenta con más de 13 años de estudio.

Un reciente estudio (Serafini, en prensa) encontró que uno de los determinantes de la pobreza es el nivel educativo del/a jefe de hogar. La probabilidad de dejar y mantenerse fuera de la pobreza aumenta sustancialmente cuando la persona cuenta con 13 años o más de educación. En el caso de la población indígena, el nivel educativo de casi la totalidad de los/as jefes (96,9%) se encuentra por debajo de esa cantidad de años. El promedio de años de estudio de la población de 25 años o más es de 3,4 años. El mismo estudio señala que contar con menos de seis años en promedio de estudio equivale a no tener instrucción.

Un aspecto positivo es que el 88,2% de la niñez indígena de entre 6 y 14 años asiste a una institución formal de educación. Sin embargo, entre los 15 y 17 años la asistencia baja a la mitad; es decir, solo el 50,3% estudia.

Las desigualdades de género son importantes en esta población. Todos estos indicadores ubican a las mujeres en fuerte desventaja, a diferencia de la población no indígena, que ha logrado cerrar las brechas de cobertura entre hombres y mujeres.

El 28,6% señala haberse enfermado o accidentado y no haber consultado a ningún profesional de la salud. Entre las principales razones para no hacerlo, además de la medicación, figura la distancia al establecimiento de salud (11,5%) y el costo de la consulta (3,7%). El 65,6% indicó que no lo hizo debido a que se automedicó. Esta práctica tiene un componente cultural, relacionado con un conocimiento ancestral de las plantas medicinales, pero también puede ser el resultado de otros factores que deben ser atendidos por el Estado, como la falta de medicamentos e insumos en los centros de salud y un modelo de atención poco pertinente y sin calidad ni calidez.

El 85,1% no tiene un seguro médico. Solo el 3,5% cuenta con la cobertura del IPS, principal mecanismo de protección para salud y de ingresos en el retiro, lo que demuestra la vulnerabilidad de la población indígena en dos de los componentes fundamentales de la protección social: salud e ingresos.

La exclusión de la población indígena se manifiesta, también, en el acceso a la energía eléctrica. A escala nacional, las estadísticas señalan que el 99,1% de los hogares cuenta con este servicio, mientras que la cobertura en esta población solo llega al 59,4%. El 56,6% tiene acceso a agua mejorada. El promedio nacional es del 80%.

Se observa una ventaja en la cobertura de los dos principales programas de transferencia monetaria dirigida a la población en situación de pobreza: Tekoporá y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. Mientras que en el promedio nacional tienen entre ambos una cobertura de poco más del 40% en los dos primeros quintiles de pobreza, en la población indígena esta proporción se eleva al 67,2% (Q1) y 84,5% (Q2). No obstante, estas cifras indican la dificultad de los programas



para alcanzar al quintil de mayor pobreza (DGEEC 2017a y 2018). Con los recursos actuales, la cobertura indígena debería estar universalizada, teniendo en cuenta la escasa población implicada.

Estas brechas en las condiciones de vida y oportunidades económicas entre la población indígena y no indígena constituyen un imperativo ético para el Estado paraguayo. Si el país ha logrado avanzar en la cobertura de la mayoría de los servicios públicos, no hay ningún argumento que justifique la exclusión de los pueblos indígenas.



La lucha contra la pobreza en Paraguay cobra fuerza a partir de 2005, cuando se inician algunos programas que se dirigen especialmente a la población de bajos ingresos y/o en situación de vulnerabilidad.

Unos años antes, en 2000, al suscribir la Declaración del Milenio, Paraguay se comprometió a cumplir los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. La mayoría de ellos hacen referencia a la pobreza, tanto a sus causas como a sus consecuencias. Este compromiso internacional fue relevante para formalizar la lucha contra la pobreza a través de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREP) aprobada en 2006. En este periodo también estaba vigente el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) impulsado por la Secretaría de la Mujer —ahora, Ministerio de la Mujer—, que continuó a partir de 2008 con el III PNIO.

En 2008, con la gestión del presidente Lugo, se aprueba el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES), cuyo objetivo primordial es lograr un crecimiento económico con inclusión social, generando más empleo y con una mejor distribución del ingreso. El PEES tiene entre sus metas la reducción de la pobreza. En 2010, la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS) fortalece los objetivos sociales de la gestión de gobierno 2008-2013 a partir de sus dos ejes estratégicos: “Calidad de vida para todos y todas” e “Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad”. La PPDS, buscando centrarse en la reducción de la pobreza, define once programas prioritarios para la gestión 2010-2013, denominados “emblemáticos”. El objetivo de estos programas “además de asegurar el ejercicio de derechos básicos, es la promoción de las personas hacia mejores niveles

de calidad de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades y fortaleciendo de esta forma el capital humano y social” (Gabinete Social 2018: 22).

En 2013, con la gestión del presidente Horacio Cartes, se diseñó el programa Sembrando Oportunidades, que busca articular la oferta pública de programas en torno a las familias en situación de pobreza. Para ello implementó un relevamiento de información en el área rural, con el fin de focalizar las intervenciones en dos áreas: acceso a servicios básicos —acceso a un ingreso, cobertura de salud y agua en red— e inclusión productiva —extensionismo agropecuario, capital para inversión, insumos, asociativismo, entre otros.

A continuación se presentan los principales programas que tienen como objetivo explícito y/o en su diseño e implementación, atender a la población en situación de pobreza. Los programas han sido clasificados según el tipo de política que afectan: identidad, protección social, salud, educación, producción agrícola, energía y habitabilidad.

## 5.1 Identidad

En 2009 se dio inicio al programa “Incluyendo a las personas en el ejercicio de su derecho a la identidad”, con el fin de garantizar que todas las personas que viven en Paraguay accedan a su documento de identificación civil. Entre las principales líneas de acción de este programa se encuentran: a) la inscripción de los hechos vitales y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; b) campañas masivas de inscripción y cedulaación en forma conjunta con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional; c) la fiscalización de oficinas registrales; d) la digitalización de actas; y e) la readecuación del sistema informático.

El programa se inició partiendo de cerca del 30% de la población sin documento. Desde 2010, esta variable es incluida en la encuesta anual de hogares, de manera que se sabe que el 84,4% de la población tiene cédula de identidad, una proporción que es menor en el área rural (77,3%). En 2016, estas cifras fueron de 94,7% y 97,7%, respectivamente (DGEEC 2017a: 5). La Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) reportó un 93,0% de niños y niñas con certificado de nacimiento,<sup>5</sup> con una cobertura menor en el área rural (90,2%). La documentación en los pueblos indígenas presenta brechas.

Actualmente está en vigencia el Plan Nacional de Identidad, cuyo objetivo es articular el Registro Civil y el Departamento de Identificaciones para que cada niño/a nacido/a vivo/a obtenga su certificado de nacimiento y su cédula de identidad el mismo día en que nace.

---

5. Este documento debiera ser expedido al momento de nacer. Sin embargo, como cerca de los establecimientos hospitalarios no hay oficinas que se encarguen de ello, la familia realiza el trámite meses o años después. El certificado de nacimiento es obligatorio para gestionar la cédula de identidad.

## 5.2 Protección social

En Paraguay, los programas de protección social se iniciaron a principios del siglo XX, con la primera caja de aportes jubilatorios de funcionarios, hoy denominada Caja Fiscal, administrada por el Ministerio de Hacienda. En la década de 1940 se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), una institución cuyos fondos provienen de obreros, empleadores y del sector público. En ambos casos, la población beneficiada es la que trabaja en el sector formal, por lo que queda fuera gran parte de la población adulta, tanto la que se declara inactiva (en su mayoría mujeres), como la que trabaja por cuenta propia, como familiar no remunerado o en tareas domésticas. Los beneficios del sistema contributivo se centran en el acceso a la salud y a la jubilación, y la mayoría de los aportantes viven en el área urbana, dado el diseño institucional de los programas y la estructura laboral.

El marco legal del IPS ha ampliado paulatinamente la cobertura para abarcar otros colectivos laborales, como las amas de casa o quienes trabajan por cuenta propia. Sin embargo, la cotización requerida es muy alta, considerando el ingreso promedio del segmento, especialmente si se trata de campesinos. En peor estado se encuentran quienes no cuentan con remuneración (inactividad o trabajador/a familiar no remunerado).

La encuesta de hogares 2016 da cuenta de que el 77,8% de la población ocupada de 18 años o más no aporta al IPS, una proporción que aumenta al 87,8% en el área rural. Quienes aportan a esta institución, así como a Caja Fiscal, se concentran en los deciles más ricos de la población, sin cobertura en la población en situación de pobreza del área rural.

Dada la exclusión del área rural de la seguridad social contributiva, los compromisos internacionales asumidos por el país, la alta incidencia de la pobreza y los resultados de los programas no contributivos en la región impulsaron un importante debate en Paraguay sobre la pobreza y las políticas necesarias para reducirla a inicios del nuevo milenio.

Una vez puesto el tema en la agenda, se desarrollaron numerosos programas de protección social no contributivos dirigidos a la población en situación de pobreza o de vulnerabilidad. Entre los más importantes por su cobertura o permanencia en el tiempo figuran los siguientes: Tekoporá; Abrazo; Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; Alimentación Escolar; el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) y la tarifa social de energía eléctrica.

### Tekoporá

Este programa es ejecutado por el Ministerio de Acción Social, antes Secretaría de Acción Social (SAS). Su objetivo es romper con la transmisión generacional de la pobreza. Se trata de un programa de transferencia monetaria con corresponsabilidades, en el que se entrega un monto de dinero a cambio de que niños, niñas y adolescentes permanezcan en la escuela y cumplan con el esquema nacional de vacunación, y de que las mujeres embarazadas asistan a los controles prenatales obligatorios.

El programa comenzó a implementarse en 2005 con alrededor de 5000 familias en situación de extrema vulnerabilidad, aumentando su cobertura entre 2009 y 2010 a más de 100.000 familias. La cobertura en 2017 llegó a 152.000 familias, incluidas 23.000 familias indígenas y 20.000 personas con discapacidad, módulos incorporados desde 2015. La mayor cobertura es rural debido a que desde su creación, el programa se focalizó en esa área por su mayor incidencia de pobreza. No obstante, queda una amplia población infantil y adolescente de los deciles de menores ingresos sin cubrir. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 señala que alrededor del 55% de la niñez de 0 a 17 años de los tres deciles de menores ingresos no forma parte del programa en el área rural, mientras que en el área urbana esta proporción asciende a cerca del 90%.

Los instrumentos de focalización (territorial y del hogar) asumen el concepto de pobreza multidimensional, pues sus variables se refieren a la condición de la vivienda y al acceso al agua potable y a servicios públicos, como salud y educación. Las mujeres son las beneficiarias prioritarias de la transferencia del subsidio y quienes se responsabilizan por el cumplimiento de las corresponsabilidades.

Las dos evaluaciones del programa muestran su impacto positivo (Rossi 2016, Veras Soares, Pérez Ribas e Hirata 2008a y 2008b). Sin embargo, este efecto podría potenciarse si la oferta de servicios de salud y educación se perfeccionara, tanto en cobertura como en calidad, si el pago de las transferencias fuera regular, y si los miembros adultos de las familias se incorporaran a programas que mejoraran la inclusión económica, ya sea en el trabajo agropecuario o en otras ocupaciones.

## Abrazo

Este programa, ejecutado por la Secretaría de la Niñez y Adolescencia (SNNA), se inició en 2005 con el propósito de contribuir a la disminución de la pobreza infantil en Paraguay promoviendo el ejercicio de los derechos a la salud, educación y protección familiar de los niños y niñas que trabajan en la vía pública. Tiene cuatro componentes: a) Calle (seguimiento de la presencia en la calle de niños y niñas y trabajo de vinculación con el programa); b) Centros de protección, abiertos y comunitarios (atención en educación; salud básica e higiene; alimentación y recreación a las niñas y los niños beneficiarios, en un horario opuesto al de la escuela); c) Apoyo familiar (acompañamiento sicosocial; orientación a personas adultas en iniciativas económicas; inclusión en la comunidad; cobertura de servicios básicos), y d) Articulación institucional (redes de servicio). A las familias que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad se les entrega mensualmente un bono en efectivo y, si tienen niños y niñas menores de cinco años, también una canasta de alimentos.

La focalización se realiza con el mismo instrumento que emplea Tekoporá. Cuenta con una cobertura de aproximadamente 10.000 niños, niñas y adolescentes (NNA), frente a unos 400.000 NNA que trabajan. El programa comenzó con un énfasis en el trabajo infantil en la calle, pero en los últimos años ha comenzado a abarcar otros ámbitos, como el de la producción de caña de azúcar, olerías y caleras, principalmente.

Uno de los problemas que más afecta a las niñas, sobre todo, es el “criadazgo”, para el que no hay una estrategia particular, aunque sí se vienen organizando campañas desde hace varios años y se asume que han tenido un impacto positivo. No obstante, las noticias de abuso sexual, e incluso, de muerte de estas niñas son cada vez más frecuentes en la prensa.

### Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

Este programa, cuya ejecución está a cargo del Ministerio de Hacienda, tiene como objetivo mejorar la autonomía económica de las personas mayores de 65 años en situación de pobreza. Consiste en la entrega de un subsidio equivalente al 25% del salario mínimo. Se inició en 2010 con 3000 beneficiarios y actualmente cuenta con 187.000.

El instrumento de focalización mide la pobreza multidimensional y cuenta con ajustes para adaptarlo al área urbana, teniendo en cuenta que el instrumento original se elaboró para el área rural. Este programa tiene una mayor cobertura en el área urbana y debiera hacer un esfuerzo por ampliar la del área rural.

### Alimentación Escolar

Este programa se creó en 1995 con el objetivo de contribuir a la permanencia de los niños y niñas en la escuela, aumentar el rendimiento escolar y mejorar los hábitos alimenticios con un complemento nutricional consistente en un vaso de leche y un alimento sólido (pan lacteado o galleta, fortificados). La población estudiantil con que se inició pertenece a escuelas públicas de los niveles inicial y escolar básica, aunque actualmente se ha expandido por la demanda de adolescentes a la educación media.

A pesar de contar con recursos, el programa no ha cumplido con la cobertura esperada. Si bien en los últimos años fue ampliándose, actualmente no alcanza la cobertura universal de la población objetivo. El alto costo de las raciones en algunos departamentos y en Asunción hace suponer que hay espacio para una gestión más eficiente (Serafini 2016: 58). Este programa está a cargo del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) en el caso de los establecimientos educativos de Asunción, mientras que en los departamentos del interior depende de las gobernaciones respectivas.

La EPH señala que, dependiendo del departamento, la cobertura para la niñez del complemento nutricional (como desayuno, una galleta y una taza de leche) varía del 9,0% (Cordillera) al 87,7% (San Pedro), mientras que la del almuerzo escolar, del 2,1% (Central) al 44,1% (Amambay). En ningún caso se completan los 200 días de clase previstos en el calendario escolar. La cobertura para la niñez en situación de pobreza varía de 15,0% (Amambay) al 88,0% (Canindeyú) (Serafini 2017).

### Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)

Desde su creación en 2005, el objetivo de este programa fue mejorar la calidad de vida de la población paraguaya con un enfoque preventivo e integral, favoreciendo

la recuperación nutricional de poblaciones vulnerables. Enfoca sus intervenciones específicamente en la niñez y las mujeres embarazadas con la finalidad de “garantizar la prevención, asistencia y control de la desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional”.

El programa establece que las personas beneficiarias recibirán mensualmente y en forma gratuita un complemento nutricional. También se prevé la asistencia al entorno familiar en cuestiones relacionadas con buenas prácticas alimentarias y de crianza. El PANI consiste en la entrega de dos kilos de leche entera enriquecida con hierro, calcio, zinc, cobre y vitaminas a niños y niñas con bajo peso durante doce meses y a mujeres embarazadas desde que ingresan al programa, independientemente del tiempo de embarazo, y tres meses más después del parto. Con la cobertura actual, el programa llega aproximadamente al 35% de su población objetivo. La detección de la desnutrición se produce en los puestos de salud o en las unidades de salud de la familia (USF) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) cuando las personas acuden a esos centros y, a partir de allí, se realiza la inclusión en el programa.<sup>6</sup>

## 5.3 Salud

### Atención Primaria a la Salud (APS)

Dado que generalmente las personas en situación de pobreza recurren a los servicios de salud más cercanos a su hogar, es de suponer que el programa Atención Primaria a la Salud (APS), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, es el que mayor cobertura tiene en esta población.

La estrategia de atención primaria sienta sus bases en la declaración de Alma-Ata, de 1978, con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho a la salud de la población. Aunque Paraguay incorporó declarativamente los principios, no fue sino hasta el año 2008 en que formalizó la implementación de la estrategia creando las primeras 12 unidades de salud de la familia (USF).

El mapeo de las USF realizado por Ríos (2014) da cuenta de que actualmente hay 751 USF, pero con problemas de funcionamiento por la carencia de algunos miembros del equipo de salud, el desabastecimiento de medicamentos y la falta de acceso a atención especializada por déficits en la implementación de las demás redes de atención.

Las USF están conformadas por un/a médico/a, un/a licenciado/a en enfermería, un/a auxiliar de enfermería y cinco agentes comunitarios/os. Cada una cubre aproximadamente a 3500 personas. Estos especialistas se instalan en las comunidades, efectúan consultas ambulatorias y domiciliarias, y asisten principalmente a pacientes encamados o que por alguna discapacidad física no pueden llegar al centro de salud. Asimismo, detectan las enfermedades, acompañan al paciente,

---

6. INAN, 2015, Resumen implementación PANI 2012-2014. Revisado en abril de 2018.

brindan información sobre prevención de enfermedades y charlas educativas de promoción de la salud.<sup>7</sup>

En Paraguay, la falta de cobertura de servicios esenciales y el alto gasto de bolsillo en salud aumentan la probabilidad de permanecer o caer en la pobreza, por lo que el acceso a una cobertura universal es una de las medidas que garantizaría la integralidad de las políticas de reducción de la pobreza.

## 5.4 Educación

Dados los preceptos constitucionales y legales, los niveles de educación inicial, escolar básica y media son gratuitos y los programas son universales. La gratuidad se trata de garantizar no imponiendo aranceles. En lo que respecta a los programas, si bien debieran ser universales, por diversas razones no llegan a la totalidad de la población sujeta del derecho, como ocurre con aquellos que proporcionan útiles o alimentación escolar.

Diversos programas de becas dirigidos al alumnado con un nivel de rendimiento alto y dificultades económicas son ejecutados por organismos públicos. Sin embargo, su cobertura es baja y cuentan con poca información para estimar su efecto en la permanencia en el sistema educativo y la calidad (filtraciones) de la focalización.

Los programas de alfabetización de adultos —15 años o más— atañen de manera particular a la población en situación de pobreza. En 2017, la tasa de analfabetismo promedio era de 5,8%, sustancialmente mayor en el área rural (9,4%) que en la urbana (3,6%). Esto significa que unas 280.000 personas declararon no saber leer ni escribir. El Programa de Educación Bilingüe de Jóvenes y Adultos (Prodepa) es el programa de alfabetización no formal dirigido a esta población. Ñane Ñe e es el programa de posalfabetización (no formal) para quienes ya pasaron por el Prodepa o no pudieron culminar la educación escolar básica. El último informe señala que en 2014 la cobertura de ambos programas no superó las 1500 personas. Ese mismo año, la encuesta de hogares relevó que unas 225.000 personas no sabían leer ni escribir.

## 5.5 Trabajo

Los cuatro programas de generación de ingresos dirigidos de manera específica a la población en situación de pobreza son: Tenonderá; Familia por Familia; Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (Proeza) y el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (Proders). Los dos primeros tienen una baja cobertura y, por lo tanto, sus resultados no se pueden evaluar a través de la encuesta de hogares. El tercero (Proeza) se está recién iniciando.

---

7. Véase: <<http://www.mspbs.gov.py/aps/informacion-aps/>>.



## Tenonderá

El objetivo de este programa es aumentar los activos productivos, financieros, humanos y sociales, con el fin de disminuir las posibilidades de transmisión intergeneracional de la pobreza. Ofrece capacitación en temas relacionados con la formación empresarial (educación financiera y manejo de negocios) y el desarrollo humano (autoestima, comunicación, negociación, entre otros); asistencia financiera (recursos financieros) para poder adquirir los activos necesarios para iniciar o fortalecer una actividad productiva, y un acompañamiento y asistencia técnica a los emprendimientos familiares por medio de gestores empresariales.

Se dirige de preferencia a familias participantes del programa Tekoporã a partir de la tercera etapa (36 cuotas) y eventualmente a otras en condición de vulnerabilidad, según criterios de intervención prioritarios definidos por la Secretaría de Acción Social (SAS). Actualmente, el programa tiene una cobertura de 5500 familias y es ejecutado por esta institución.<sup>8</sup> Apoya a una variedad de emprendimientos productivos, tanto vinculados a la agricultura familiar como al empleo rural no agropecuario.

## Familia por Familia

El objetivo de este programa es promover la inclusión social y económica de las familias en extrema pobreza, mejorando las políticas públicas que las ayuden a iniciar un proceso de acumulación de activos productivos, humanos, sociales y financieros. El proyecto piloto se implementó con una cobertura de alrededor de 1000 familias hasta 2017. La institución a cargo fue la Secretaría Técnica de Planificación (STP), con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), la asistencia técnica de la Fundación Capital y el aporte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

A través de esta iniciativa se brinda una transferencia financiera a las familias para el emprendimiento económico, asistencia técnica para la producción, comercialización y construcción de capital social, y un apoyo para la autogestión y la elaboración de un plan de vida. En 2018, el gobierno está considerando trasladar la responsabilidad del programa de la STP al SNPP para ampliar su cobertura y llegar a una mayor cantidad de familias y comunidades.

## Proeza

El Programa Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (Proeza) tiene como objetivo aumentar la resiliencia y mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables, y reducir la pérdida de cobertura forestal en áreas ambientalmente vulnerables de la región oriental del Paraguay a través del desarrollo de tres ejes: plantaciones a pequeña escala con productores de escasos recursos; plantaciones para bioenergía a mediana escala en sistemas amigables con el ambiente; y una mayor capacidad institucional para prestar apoyo técnico a los productores, con

8. Véase: <<http://www.stp.gov.py/v1/sembrandooportunidades-tenondera-un-programa-de-inclusion-financiera-que-ha-superado-sus-metas-en-el-2016/>>.

normas de calidad y buenas prácticas forestales, ambientales y sociales. La cobertura será de 30.000 hogares en situación de pobreza que cuentan con 0,8 hectáreas de tierra. La SAS será la responsable de detectar a los hogares.

## Proders

El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (Proders), con financiamiento externo, ha culminado en 2018. Tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitieran fortalecer su organización comunitaria y la autogestión, así como la inserción al mercado y a las cadenas de valor. Debido a que entre sus metas se encontraba trabajar con 180 comunidades indígenas, este proyecto debe de haber contribuido a reducir la pobreza, teniendo en cuenta que casi la totalidad de la población indígena se encuentra en dicha situación. El proyecto brindó transferencias y asistencia técnica y, en menor proporción, se dedicó a buscar mercados que rindieran más ingresos.

## 5.6 Energía

### Tarifa social de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

La tarifa social consiste en una reducción (subsidio) en el costo del suministro de energía eléctrica para los usuarios y usuarias de escasos recursos económicos, con un consumo residencial, que se abastezcan en baja tensión monofásica y tengan una llave limitadora de corriente de 16 o menos amperes. La reducción puede ser del 25%, 50% y 75%, según el nivel de consumo. La cobertura actual llega a unas 240.000 familias.

Más allá de la reducción de la tarifa, la calidad del suministro es un desafío pendiente para la inclusión económica, dado que en las condiciones actuales no es posible generar emprendimientos productivos (incluso pequeños) que demanden el uso de energía eléctrica: enfriadoras y pasteurizadoras de leche, procesadoras de alimentos u otros artefactos que requieran de ella.

## 5.7 Habitacional

### Habitabilidad

El programa Habitabilidad se propone contribuir a la reducción del déficit habitacional que enfrentan tanto las familias rurales y urbanas en situación de pobreza y extrema pobreza, como los pueblos indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas, promoviendo el suministro de los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la propiedad. La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) cuenta con varios programas focalizados en la pobreza: Che Tapýi; el Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM); el Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis) y Sembrando Oportunidades, con

diferentes mecanismos para seleccionar a esta población. No se conocen estos mecanismos ni sus resultados.

La cobertura general de la Senavitat es relativamente baja, teniendo en cuenta el déficit habitacional. Este último se estima en 1.460.000 viviendas en 2018, mientras que los reportes de la institución señalan la construcción de 25.000 viviendas en el periodo 2013-2017, es decir, del 1,7% del total del país. Si todos los programas de la Senavitat se concentraran en la pobreza, la cobertura potencial sería del 6% de los hogares en dicha condición.

## 5.8 Otras intervenciones

Varios programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) tienen el potencial de reducir la pobreza. Si bien no tienen ese objetivo explícitamente definido, una parte importante de la población sujeta a sus beneficios se encuentra en situación de pobreza o por encima de la línea de pobreza, pero con mucha probabilidad de caer en ella si enfrentan algún *shock* económico.

Los principales componentes de estos programas son la asistencia técnica y la entrega de insumos (semillas, fertilizantes) o infraestructura (silos, invernaderos). Un vacío es el del seguro agroclimático, fundamental para reducir los riesgos que se derivan de la excesiva dependencia del clima.

Por otro lado, el acceso a mercados, la regulación de mercados oligopsonicos, la reducción de las asimetrías de información y las mejoras de infraestructura vial no cuentan con intervenciones efectivas o de amplio alcance. El programa de compras públicas no ha podido aplicarse plenamente, a pesar de que había nichos de mercado, mientras que las ferias locales solo han beneficiado a unas pocas familias campesinas.

Un caso particular de compras públicas es el del Programa de Alimentación Escolar de Paraguay (PAEP). Este programa tiene el potencial de reducir la pobreza en el corto plazo, debido a que contribuye a que las familias productoras de alimentos generen ingresos, con lo cual aquellas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza pueden superar esa situación. A largo plazo, la provisión de alimentos sanos en los establecimientos educativos reduce los costos de oportunidad de permanecer en la escuela y mejora las condiciones de aprendizaje, por lo que contribuye a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las compras públicas de alimentos de la agricultura familiar son una modalidad poco común en los municipios —en comparación con la del servicio de “catering” —, por lo que este programa enfrenta algunos problemas que deben solucionarse para aumentar su cobertura, eficiencia e impacto.

En general, los programas públicos tienen un bajo grado de coordinación, incluidos los del MAG, y en especial los que buscan mejorar y aumentar la producción y los de acceso al crédito, que competen principalmente al Crédito Agrícola de Habilidad (CAH). La limitada integración de las diversas intervenciones, con particular déficit en el acceso a mercados (sobre todo en contextos de pobreza),

reduce todavía más las oportunidades de comercializar la producción por el bajo nivel adquisitivo del mercado local.

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) desarrolla sus acciones fundamentalmente en el área urbana a través de tres tipos de intervención: fiscalización laboral, intermediación laboral (oficinas de empleo y organización de ferias de empleo) y programas para poblaciones específicas en coordinación con dos instituciones de formación y capacitación laborales: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal).

Paraguay no cuenta con una política de empleo que encamine con claridad los esfuerzos que se realizan en la materia. Las actividades y servicios que se implementan son de baja cobertura, considerando la población en edad de trabajar que se encuentra desempleada, subempleada o en la informalidad. Cualquiera de estas situaciones requiere de intervenciones que faciliten el vínculo entre la oferta y la demanda, mejoren las condiciones de empleabilidad o penalicen el incumplimiento de las normas laborales vigentes.

La ausencia de mecanismos de supervisión y evaluación reduce la oportunidad de mejorar el impacto de estos programas, que es escaso, si se consideran los resultados en materia de reducción de la pobreza, nivel de ingreso y vulnerabilidad social entre las personas en edad de trabajar en Paraguay.



## Instituciones e institucionalidad

Una serie de instituciones cuentan con competencia y recursos asignados para combatir la pobreza en Paraguay, tanto monetaria como multidimensional. A continuación se presenta un cuadro resumen de estas instituciones (cuadro 9).

**Cuadro 9**

INSTITUCIONES CON COMPETENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Institución	Tipo de competencia	Programa/producto
Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Rectoría	
Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS)	Rectoría	
Secretaría de Acción Social (SAS)	Implementación	Tekoporá y Tenonderá
Secretaría de la Niñez y Adolescencia (SNNA)	Rectoría e implementación	Abrazo
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat)	Implementación	Construcción y subsidios en efectivo para la vivienda
Ministerio de Hacienda (MH)	Implementación	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	Implementación	Combate a la desnutrición
Ministerio del Interior	Implementación	Cédula de identidad
Ministerio de Justicia	Implementación	Partida de nacimiento
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Implementación	Apoyo a la agricultura familiar
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)	Implementación	Acceso a la tierra y arraigo
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	Implementación	Tarifa social de energía eléctrica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del apartado.

Un reciente documento elaborado por el Gabinete Social (2018), así como otros estudios realizados por organismos internacionales, como el Banco Mundial (2018) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (2018a y 2018b), y por investigadoras nacionales (Serafini y Zavattiero 2018b), dan cuenta de los problemas de institucionalidad que enfrentan las políticas de lucha contra la pobreza en el país.

Las competencias de los organismos involucrados presentan en algunos casos vacíos, en otros solapamientos y en otros conflictos de interés. No hay un seguro de desempleo ni agroclimático que enfrente la volatilidad de los ingresos y contribuya a la previsibilidad económica necesaria para aumentar la inversión y lograr una proyección de largo plazo en los emprendimientos productivos o laborales.

Por otro lado, la mayor parte de los programas deben replantearse a la luz de la actual realidad y de la evidencia empírica de los demás países, considerando que en muchos casos se diseñaron hace unos 15 años.

La lucha contra la pobreza en Paraguay tiene al menos dos instituciones con roles de coordinación. Sin embargo, ninguna ejerce el liderazgo de forma efectiva. La política de protección social tampoco cuenta con una institucionalidad clara y requiere mecanismos de vinculación entre los pilares contributivos y no contributivos.

La medición de la pobreza es realizada por una institución dependiente de otra que tiene la competencia de reducirla, por lo que pueden surgir conflictos en esta área. Otros instrumentos que forman parte de los sistemas de información requieren ser perfeccionados para garantizar mejores procesos de focalización, que tiendan a universalizar los programas; para integrar las intervenciones con el fin de aumentar su impacto; para garantizar la derivación de titulares de los derechos a los programas y reducir costos. No hay un sistema de monitoreo y evaluación que permita comprender los problemas y tomar decisiones para enfrentarlos.

Dado el peso que tiene la pobreza en el área rural, la institucionalidad de la política agropecuaria adquiere especial relevancia, en particular la de la agricultura familiar (De Campos 2016). Los problemas de coordinación de los programas de acceso a la tierra y a mercados con precios justos, extensionismo agropecuario e inclusión financiera se traducen en el desabastecimiento del mercado interno, en el aumento de los precios de los alimentos y en la dependencia de productos alimenticios básicos del extranjero, además de reducir la eficiencia de los recursos invertidos.



## Conclusiones

La lucha contra la pobreza es un imperativo ético porque sus causas estructurales, cimentadas en las profundas desigualdades, históricas y persistentes, no pueden enfrentarse con la sola voluntad de quienes la padecen o están en riesgo de padecerla. No se puede esperar que el crecimiento económico por sí solo contribuya a reducir la pobreza y a romper su transmisión intergeneracional.

El rol del Estado adquiere relevancia por esta razón, pero también por motivos instrumentales. Tanto la sostenibilidad del crecimiento económico y de la seguridad social, como la seguridad alimentaria, la seguridad ciudadana, el arraigo, la menor conflictividad y la eficiencia e impacto del gasto público, dependen de contar con una población libre de privaciones involuntarias y cuyo esfuerzo se traduzca en un mayor capital humano.

La Constitución y los compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, obligan al país a reducir la pobreza como problema en sí mismo, así como determinante de otros.

La pobreza es la antesala de la exclusión, del exiguo logro escolar y del trabajo infantil y adolescente. A largo plazo, en la juventud y adultez, estas consecuencias negativas se convierten en la causa de que esta condición persista, creándose un círculo vicioso imposible de interrumpir sin políticas activas que desde el nacimiento de la persona contribuyan a ampliar sus capacidades y oportunidades.

La universalización de los servicios de atención primaria de la salud, de desarrollo infantil temprano, de educación y de cuidado durante la infancia y adolescencia

es una medida indispensable para cambiar la trayectoria de vida de las personas y para el logro de objetivos económicos en su etapa laboral.

Aprovechar el bono demográfico no será posible si desde el inicio de la vida no se crean condiciones para que las personas permanezcan y avancen en los diferentes niveles educativos, adquieran un empleo de calidad y formen parte de los sistemas de seguridad social que les garantice una vejez digna.

La ampliación de la cobertura educativa, la puesta en marcha de políticas activas de empleo y de políticas agropecuarias que se ajusten a las necesidades y aspiraciones de los jóvenes, constituyen los ejes principales de intervención para esta franja etaria.

Cambiar las relaciones familiares en lo que respecta al rol de las mujeres jóvenes (trabajo familiar no remunerado) es fundamental para reducir la tendencia a migrar en busca de autonomía económica.

Un trabajo productivo y seguro no solo genera un ingreso, capital social y satisfacción personal, sino que también contribuye al crecimiento económico y a la sostenibilidad del sistema de protección social contributivo.

Las políticas de educación continua, económicas y de protección social deben ampliarse e integrarse para cambiar las condiciones laborales de los miembros adultos de los hogares y generar un crecimiento inclusivo.

Las políticas de orden económico, como las de agricultura familiar y empleo, requieren ser evaluadas y mejoradas, dado sus límites para garantizar una seguridad económica. Las políticas de inclusión financiera y bancaria —seguros, ahorro y crédito— y de asistencia técnica, tanto en el área urbana como en la rural, deben también ampliarse e integrarse a las de acceso a mercados con precios justos, estables y previsibles y al control de riesgos.

Generar empleo y emprendimientos de calidad e impulsar la producción de alimentos a un ritmo que mantenga baja la inflación de alimentos y garantice la seguridad alimentaria, es esencial para continuar disminuyendo la pobreza y reducir también la probabilidad de caer de nuevo en ella.

El empleo rural no agropecuario debe ser objeto de políticas específicas. La evidencia de concentración de la tierra debe enfrentarse cumpliendo las leyes vigentes en los ámbitos de los poderes Ejecutivo y Judicial.

La mayor parte de los indicadores sociales y económicos muestra una evolución positiva en los últimos años, producto de las mejoras en los marcos institucionales —normas y organizaciones públicas—, de la aplicación de planes y programas y del consiguiente aumento de la inversión pública.

La ampliación de la cobertura redujo las brechas urbano/rurales, pero quedan pendientes otros retos, como abarcar plenamente a las poblaciones dispersas, a los pueblos indígenas y a la población en situación de pobreza, lo cual exige planificación y mecanismos eficaces de focalización. Se requiere, asimismo, perfeccionar la focalización, así como la capacidad de los recursos humanos para trabajar con poblaciones específicas.



La política de cuidado es indispensable para mejorar la calidad de vida de la niñez y de las personas adultas, así como para lograr la inclusión económica de las mujeres jóvenes y adultas. Esta política debe ser un pilar fundamental de la política de protección social, que cuenta con múltiples intervenciones, pero aisladas.

La política de protección social es particularmente importante para reducir la pobreza monetaria y multidimensional, porque contribuye a crear las condiciones para incluir en las políticas de carácter universal a quienes están por debajo de la línea de pobreza y a quienes tienen un alto riesgo de caer en esta situación.

La calidad de las políticas requiere una especial atención. Si bien no hay suficientes evaluaciones (salvo en educación), la evidencia y las demandas ciudadanas señalan problemas de calidad en la infraestructura y en el servicio civil —docentes, extensionistas agropecuarios, personal de blanco en atención primaria—, falta de insumos y deficiencias en el tratamiento integral de las políticas, tanto interna como intersectorialmente.

El financiamiento de las políticas es otro asunto que no puede dejar de considerarse. El espacio fiscal se está reduciendo debido al alza de los costos del endeudamiento, sin que se observen transformaciones en el sistema tributario que permitan aumentar la recaudación y, a la vez, disminuir la inequidad tributaria.

En los últimos años, la infraestructura vial y las transferencias a gobernaciones y municipalidades fueron los rubros en los que más se aumentó el presupuesto. Tanto las gobernaciones como las municipalidades tienen competencia directa en algunas de las causas y consecuencias de la pobreza, por lo que los recursos involucrados tienen un fuerte impacto potencial.

Sin embargo, la modalidad de asignación desde el gobierno central responde a los criterios legales establecidos según la afectación territorial de las represas, y no a incentivos u objetivos relacionados con el desempeño económico y social. En el corto plazo, esto exige un fuerte componente de negociación para alinear los intereses y objetivos territoriales a los planes nacionales. En el mediano y largo plazo, es necesario un debate nacional acerca de la distribución de estos recursos para que contribuyan a los objetivos nacionales y a reducir las desigualdades territoriales.

El sistema de monitoreo y evaluación debe crearse e implementarse de modo que sea capaz de recoger y de proveer fluidamente información actualizada. Los instrumentos de recojo de información, no solo para este sistema, sino también para alimentar los mecanismos de focalización y posibilitar la universalidad de los programas, deben ser evaluados e integrados.



ADE – Analysis for Economic Decisions

- 2016 *Evaluación del apoyo presupuestario en Paraguay 2006-2014*. Informe final. Volumen II – Anexos. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pg\\_paraguay\\_evaluacion\\_ap\\_informe\\_final\\_volumen\\_2\\_anexos\\_es\\_final\\_atr\\_2\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pg_paraguay_evaluacion_ap_informe_final_volumen_2_anexos_es_final_atr_2_0.pdf)> (consulta: mayo 2018).

Alarcón, Manuel

- 2010 "Equidad fiscal en Paraguay". En *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Disponible en: <<http://portal.sat.gob.gt:8080/documentos/EquidadAL.PDF>>.

Angulo, Roberto, Angélica Solano y Ana Tamayo

- 2018 *La pobreza rural en América Latina: qué dicen los indicadores sobre la población indígena afrodescendiente de la región*. Documento de Trabajo, n.º 246. Serie Estudios sobre Desarrollo, n.º 24. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Banco Mundial

- 2014a *Estrategia de alianza con la República del Paraguay 2015-2018*.
- 2014b *Volatilidad del crecimiento económico en Paraguay. Fuentes, efectos y opciones*.
- 2016 *Análisis de riesgo del sector agropecuario en Paraguay*.
- 2018 *Paraguay – Notas de política 2018*. Disponible en: <<https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/publication/notas-de-politica-2018>>.

Benítez, Gerardo

- 2017 *Paraguay: distribución del gasto en salud y gastos de bolsillo*. Principales resultados. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

Borda, Dionisio y Manuel Caballero

- 2016 "Eficiencia y equidad tributaria: una tarea en construcción". En *Población y Desarrollo*, n.º 22 (42): 81-91. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas.
- 2017 "Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay". En *Población y Desarrollo*, n.º 23 (44): 60-71. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas.

Bruno, Sebastián y Andrés Osorio

- 2015 *La pobreza infantil multidimensional en Paraguay*. Documento de Trabajo. Asunción: Unicef.

Campos, Celsy

- 2008 *Situación de las mujeres rurales. Paraguay*. Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Castilleja, Liliana, Pedro Garay y Diego Lovera

- 2014 *Diagnóstico de crecimiento de Paraguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Coordinadora Estatal de Comercio Justo

- 2017 *El comercio justo en España 2016. Convergencias con la Agenda 2030*. Madrid.

De Campos, Arnoldo

- 2016 *Propuestas para el fortalecimiento del Sistema de Protección Social en Paraguay, con énfasis en la seguridad alimentaria, agricultura familiar y en el mejoramiento de la gobernanza de los programas sociales de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay (SAS)*. Asunción: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos)

- 2012 "Manual del censista. Censo 2012".
- 2017a "Principales resultados. Encuesta de Uso del Tiempo".
- 2017b "Condiciones de vida".
- 2018 Encuesta de Hogares Indígenas 2016-2017.

Fanelli, José María

- 2012 *Crecimiento y equidad en Paraguay*. CEDES.

Ferreira, Francisco H. et ál.

- 2013 *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

FMI (Fondo Monetario Internacional)

- 2015 "Paraguay. Informe del artículo IV de 2014". Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

#### Gabinete Social

- 2015 "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Segundo informe de gobierno". Asunción.
- 2018 "Protección social en Paraguay. La oportunidad de implementar un sistema de protección social. Nota de protección social 2.0". Asunción.

#### Gaete, Rubén

- 2015 *Financiamiento de la cobertura universal de la salud en Paraguay*. Asunción: Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.
- 2017 *Financiamiento de la cobertura universal de la salud en Paraguay*. Asunción: Paraguay Debate – CADEP.

#### Giménez, E. et ál.

- 2017 "Composición del gasto de bolsillo en el sistema de salud del Paraguay". En *Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud*. 2017, n.º 15 (3): 64-72.

#### Giménez, Ana Lucía y Federico Vargas

- 2017 *Experiencias de comercio justo en Paraguay. Situación y perspectiva del comercio justo y de la agroecología desde las organizaciones sociales*. Universidad de Córdoba.

#### Guereña, Arantxa y Luis Rojas

- 2016 *Yvy Jara. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM.

#### Hardy, Clarisa

- 2014 *Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

#### Heikel, María Victoria

- 2004 "Dimensión de la pobreza y relaciones de género en el sector rural". En Valenzuela, María Elena, ed., *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

#### Heikel, María Victoria y Claudia Piras

- 2014 *Nota técnica de género de Paraguay*. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.

#### Higgins, Sean et ál.

- 2013 "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay". Commitment to Equity Assessment (CEQ) *Working Paper*, n.º 11. Tulane University.

#### Mahbub ul Haq

- 1995 *Reflexiones sobre desarrollo humano*. Oxford University Press.

#### MSPBS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social)

- 2016 *Indicadores básicos de salud*. Asunción: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

#### OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)

- 2018a *Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen 1. Evaluación inicial*.
- 2018b *Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) y DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos)

- 2013 Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay.
- 2016 Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes Rural 2015. Trabajo infantil y adolescente en el sector rural agrícola, pecuario, forestal y de pesca y piscicultura en Paraguay.

OMS (Organización Mundial de la Salud) y BM (Banco Mundial)

- 2017 *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report.*

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

- 2010 *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado.* Asunción: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Riquelme, Quintín y Regina Kretschmer

- 2016 *Concentración de tierras y producción en Paraguay.* Asunción: CDE.

Rossi, Martín

- 2016 *Evaluación de impacto del programa Tekoporã.* Documento de Trabajo. Asunción: Ministerio de Hacienda.

Veras Soares, Fabio, Rafael Pérez Ribas y Guilherme Hirata

- 2008a *Informe final de la evaluación de impacto del programa piloto Tekoporã.* Asunción: SAS, UNFPA, GTZ.
- 2008b "Achievements and Shortfalls of Conditional Cash Transfers: Impact Evaluation of Paraguay's Tekoporã Programme". IPC Evaluation Note (3). Brasilia: International Poverty Center (IPC), marzo.

Sen, Amartya

- 2000 *Desarrollo y libertad.* Buenos Aires: Planeta.

Serafini, Verónica

- 2014 *Un análisis feminista sobre políticas de combate a la pobreza en Brasil, Paraguay y Uruguay.* Brasilia: CDE, CFMEA.
- 2015 *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género.* Asunción: ONU Mujeres – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 2016 *Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después.* Asunción: Paraguay Debate – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- 2017 "Cuando ganan los sojeros". En Palau, Marielle, coord., *Con la soja al cuello.* Asunción: BASE-IS.
- 2018 Trabajo remunerado de las mujeres desde un enfoque de género. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

[En prensa] "Crecimiento económico y conflicto redistributivo. El dilema de la reducción de la pobreza en Paraguay. Una aproximación inicial".

Serafini, Verónica y Víctor Imas

- 2014 *Igualdad de género y principales brechas en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres. Disponible en: <<http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/igualdad%20de%20ge%CC%81nero%20y%20principales%20brechas%20en%20paraguay.pdf?v=1&d=20150721T161955>>.

Serafini, Verónica y Claudina Zavattiero

- 2017 *Cuenta regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: UNFPA.
- 2018a "Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad". En Rivarola, Milda, coord., *Fiscalidad para la equidad social*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – Decidamos.
- 2018b "La protección social en el Paraguay. Avances y desafíos para la garantía de derechos". En *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. 2: 173-191.

Unesco

- 2015 *Informe del tercer estudio regional comparativo y explicativo (TERCE)*. Santiago de Chile: Unesco.

Zavattiero, Claudina

- 2012 "Estimación del impacto de la ley de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza en el Paraguay". En Redondo, Nélica y Sagrario Garay, eds., *El envejecimiento en América Latina: evidencia empírica y cuestiones metodológicas*. Río de Janeiro: Fondo de Población de las Naciones Unidas, ALAP.
- 2017 *Migración rural con enfoque de género y juventud en Paraguay*. Asunción: Vía Campesina.

Zavattiero, Claudina y Verónica Serafini

- 2016 *Paraguay joven. Informe sobre juventud*. Asunción: UNFPA.



## Anexo 1

## RAZONES DE INACTIVIDAD POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiantes	12,7	26,2	8,8	16,4	30,4	11,9	6,4	16,9	4,1
Labores del hogar	36,4	0,6	46,6	31,1	0,4	41,1	45,1	1,1	55,1
No consigue trabajo	2,2	3,7	1,8	1,9	3,7	1,3	2,7	3,5	2,5
Enfermo	11,0	21,6	8,0	10,5	17,9	8,0	11,9	29,8	7,9
Anciano	10,4	17,1	8,4	10,3	14,9	8,8	10,5	22,1	7,9
Discapacitado	3,5	8,7	2,1	3,2	6,5	2,2	4,1	13,6	1,9
Jubilado o pensionado	4,7	9,8	3,3	6,9	13,1	4,9	1,1	2,5	0,8
Motivos familiares	15,7	5,6	18,6	16,1	6,0	19,3	15,2	4,8	17,6
Otra situación	3,3	6,6	2,4	3,6	7,0	2,5	2,9	5,8	2,3
En situación de pobreza									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiantes	6,1	15,2	3,9	7,2	17,8	4,6	5,1	12,6	3,3
Labores del hogar	43,3	1,0	53,2	37,9	0,2	47,0	48,5	1,8	59,2
No consigue trabajo	2,9	4,1	2,6	2,3	5,3	1,5	3,5	2,9	3,7
Enfermo	13,5	34,4	8,6	13,6	32,9	8,9	13,5	36,0	8,3
Anciano	7,1	16,5	4,9	6,3	11,9	5,0	7,9	21,2	4,8
Discapacitado	4,5	14,0	2,3	4,7	13,0	2,7	4,3	15,1	1,9
Jubilado o pensionado	0,5	1,6	0,3	1,0	3,2	0,5	-	-	-
Motivos familiares	19,3	6,0	22,5	24,1	6,2	28,4	14,7	5,7	16,8
Otra situación	2,8	7,1	1,7	3,0	9,5	1,4	2,6	4,7	2,1
No pobres									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiantes	15,2	29,7	10,8	19,0	33,1	14,1	7,3	19,5	4,5
Labores del hogar	33,7	0,5	43,9	29,3	0,5	39,3	43,1	0,6	52,7
No consigue trabajo	1,9	3,5	1,4	1,8	3,4	1,2	2,2	3,8	1,8
Enfermo	10,0	17,6	7,7	9,6	14,8	7,8	11,0	26,0	7,6
Anciano	11,6	17,3	9,9	11,4	15,5	9,9	12,1	22,7	9,7
Discapacitado	3,2	7,1	2,0	2,8	5,2	2,0	3,9	12,7	1,9
Jubilado o pensionado	6,4	12,3	4,5	8,5	15,1	6,2	1,8	4,1	1,3
Motivos familiares	14,4	5,5	17,1	13,8	6,0	16,6	15,5	4,2	18,0
Otra situación	3,6	6,4	2,7	3,8	6,4	2,8	3,1	6,5	2,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.



## Anexo 2

POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, ganadería, caza y pesca	19,9	23,0	15,3	2,7	3,4	1,7	50,4	54,3	43,6
Industrias manufactureras	11,8	14,0	8,5	13,9	16,8	10,1	8,0	9,6	5,0
Electricidad, gas y agua	0,5	0,8	0,1	0,6	1,0	0,1	0,2	0,3	0,0
Construcción	7,8	12,8	0,5	8,8	14,9	0,7	6,1	9,6	-
Comercio, restaurantes y hoteles	27,2	24,1	31,8	33,1	31,5	35,4	16,7	12,4	24,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,5	5,0	1,4	4,5	6,5	1,8	1,8	2,6	0,4
Finanzas, seguros, inmuebles	5,8	6,2	5,3	7,9	8,7	6,8	2,1	2,1	2,1
Servicios comunales, sociales y personales	23,2	13,8	37,1	28,0	16,7	43,1	14,7	9,1	24,5
NR	0,3	0,4	0,2	0,4	0,6	0,3	-	-	-
En situación de pobreza									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, ganadería, caza y pesca	46,9	51,4	39,4	7,7	9,0	5,8	77,1	81,4	69,3
Industrias manufactureras	7,5	9,0	5,0	11,9	15,3	6,8	4,2	4,6	3,4
Electricidad, gas y agua	0,0	0,1	-	0,1	0,2	-	-	-	-
Construcción	6,9	11,0	0,1	12,1	20,2	0,2	3,0	4,5	-
Comercio, restaurantes y hoteles	21,0	17,7	26,7	37,9	35,7	41,1	8,0	4,9	13,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,4	2,0	0,3	2,9	4,4	0,7	0,2	0,4	-
Finanzas, seguros, inmuebles	1,6	1,8	1,4	3,4	4,0	2,5	0,3	0,2	0,5
Servicios comunales, sociales y personales	14,5	7,0	27,1	24,1	11,3	42,9	7,2	4,0	13,1
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No pobres									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, ganadería, caza y pesca	13,9	16,3	10,4	2,0	2,5	1,2	39,8	43,2	33,9
Industrias manufactureras	12,7	15,2	9,2	14,2	17,0	10,5	9,5	11,7	5,7
Electricidad, gas y agua	0,6	0,9	0,1	0,7	1,2	0,1	0,3	0,5	0,1
Construcción	8,0	13,3	0,6	8,3	14,1	0,8	7,4	11,7	-
Comercio, restaurantes y hoteles	28,6	25,7	32,8	32,5	30,9	34,6	20,2	15,5	28,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,0	5,7	1,6	4,7	6,8	2,0	2,4	3,5	0,6
Finanzas, seguros, inmuebles	6,7	7,2	6,0	8,5	9,4	7,3	2,8	2,8	2,7
Servicios comunales, sociales y personales	25,2	15,4	39,1	28,6	17,5	43,2	17,7	11,1	28,9
NR	0,3	0,4	0,2	0,5	0,7	0,3	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## Anexo 3

POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	9,6	8,0	11,9	11,7	9,8	14,1	5,9	5,1	7,3
Empleado / obrero privado	39,6	48,7	26,2	46,7	56,9	33,2	26,9	35,6	11,5
Empleador o patrón	5,6	7,3	3,1	6,6	8,7	3,8	3,8	5,0	1,7
Trabajador por cuenta propia	32,0	31,3	33,0	24,6	22,0	28,1	45,0	46,0	43,3
Trabajador familiar no remunerado	6,6	4,0	10,3	2,8	1,6	4,5	13,2	7,9	22,6
Empleado doméstico	6,6	0,7	15,3	7,5	0,9	16,2	5,2	0,5	13,5
NR	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	-	-	-
En situación de pobreza									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	1,6	1,6	1,4	2,6	2,9	2,2	0,8	0,8	0,8
Empleado / obrero privado	21,6	29,8	7,9	36,7	52,3	13,8	10,0	14,0	2,6
Empleador o patrón	2,1	3,0	0,4	2,7	4,3	0,5	1,5	2,1	0,4
Trabajador por cuenta propia	52,5	55,6	47,2	40,8	37,1	46,1	61,5	68,6	48,2
Trabajador familiar no remunerado	14,9	9,6	23,7	4,9	3,1	7,5	22,6	14,2	38,2
Empleado doméstico	7,4	0,3	19,3	12,3	0,4	29,9	3,6	0,3	9,9
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No pobres									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,4	9,5	14,0	12,9	10,9	15,7	7,9	6,8	9,8
Empleado / obrero privado	43,6	53,1	29,9	48,2	57,6	35,8	33,6	44,4	14,9
Empleador o patrón	6,4	8,3	3,7	7,1	9,3	4,2	4,7	6,2	2,2
Trabajador por cuenta propia	27,4	25,5	30,1	22,4	19,8	25,7	38,5	36,7	41,5
Trabajador familiar no remunerado	4,7	2,7	7,6	2,5	1,3	4,1	9,5	5,2	16,7
Empleado doméstico	6,5	0,9	14,5	6,8	1,0	14,4	5,9	0,6	14,9
NR	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## Anexo 4

POBLACIÓN OCUPADA QUE NO CUENTA CON SEGURO MÉDICO POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>									
Total	68,3	70,3	65,3	60,2	62,2	57,4	82,6	83,1	81,9
Agricultura, ganadería, caza y pesca	90,3	90,3	90,4	79,1	77,7	82,7	91,4	91,5	91,1
Industrias manufactureras	60,5	60,3	61,0	57,5	58,2	56,0	69,9	66,4	81,8
Electricidad, gas y agua	13,6	14,5	-	4,5	4,8	-	56,7	60,4	-
Construcción	88,1	89,2	44,0	85,7	87,2	44,0	94,3	94,3	-
Comercio, restaurantes y hoteles	69,7	70,6	68,6	66,3	67,9	64,3	81,6	81,6	81,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	53,5	58,5	27,4	50,9	56,1	26,5	65,2	67,8	36,4
Finanzas, seguros, inmuebles	39,7	40,1	39,1	37,1	38,0	35,6	56,9	53,6	62,7
Servicios comunales, sociales y personales	56,0	50,5	59,0	54,2	50,0	56,4	61,9	51,9	68,3
NR	24,3	30,7	5,0	24,3	30,7	5,0	--	--	--
<b>En situación de pobreza</b>									
Total	94,0	93,4	94,9	89,7	87,9	92,3	97,3	97,3	97,2
Agricultura, ganadería, caza y pesca	97,8	97,8	97,8	93,0	91,7	95,9	98,2	98,3	97,9
Industrias manufactureras	84,2	83,0	88,0	81,6	80,7	84,7	89,9	88,3	93,7
Electricidad, gas y agua	29,5	29,5	-	29,5	29,5	-	-	-	-
Construcción	98,5	98,5	100,0	98,1	98,1	100,0	100,0	100,0	-
Comercio, restaurantes y hoteles	89,9	87,4	92,6	88,2	85,8	91,2	96,2	95,8	96,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	75,0	82,4	-	74,9	83,2	-	75,3	75,3	-
Finanzas, seguros, inmuebles	69,8	68,2	73,0	66,3	65,8	67,4	100,0	100,0	100,0
Servicios comunales, sociales y personales	95,0	92,0	96,4	96,1	93,6	97,0	92,4	88,6	94,5
NR	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>No pobres</b>									
Total	62,5	64,8	59,3	56,0	58,5	52,8	76,8	77,2	76,1
Agricultura, ganadería, caza y pesca	84,7	84,7	84,8	71,4	70,3	74,3	86,1	86,3	85,7
Industrias manufactureras	57,4	57,2	58,0	54,7	55,2	53,6	66,4	62,8	79,1
Electricidad, gas y agua	13,3	14,2	-	4,0	4,3	-	56,7	60,4	-
Construcción	86,1	87,4	42,3	83,2	84,9	42,3	93,4	93,4	-
Comercio, restaurantes y hoteles	66,4	67,9	64,6	62,7	64,9	60,1	79,3	79,8	78,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	51,9	56,4	28,6	48,8	53,5	27,7	64,8	67,5	36,4
Finanzas, seguros, inmuebles	38,1	38,4	37,5	35,5	36,3	34,2	55,1	52,3	60,3
Servicios comunales, sociales y personales	51,0	46,0	53,7	49,3	45,8	51,1	57,0	46,5	63,9
NR	24,3	30,7	5,0	24,3	30,7	5,0	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## Anexo 5

POBLACIÓN OCUPADA QUE NO CUENTA CON SEGURO MÉDICO POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	68,3	70,3	65,3	60,2	62,2	57,4	82,6	83,1	81,9
Empleado / obrero público	23,0	25,7	20,3	23,2	27,4	19,3	22,1	20,3	24,4
Empleado / obrero privado	56,5	60,7	44,9	51,8	55,9	42,6	70,8	73,0	58,9
Empleador o patrón	73,2	77,9	57,2	69,3	74,9	52,0	85,3	86,0	81,9
Trabajador por cuenta propia	87,2	91,9	80,5	81,3	88,3	73,9	92,9	94,7	89,5
Trabajador familiar no remunerado	91,3	94,5	89,4	80,8	80,9	80,8	95,2	98,8	93,0
Empleado doméstico	86,6	66,1	88,1	85,6	59,4	87,6	89,1	86,3	89,3
NR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
En situación de pobreza									
Total	94,0	93,4	94,9	89,7	87,9	92,3	97,3	97,3	97,2
Empleado / obrero público	73,4	74,6	71,2	85,8	87,2	83,1	42,1	42,4	41,6
Empleado / obrero privado	83,6	84,5	78,4	80,3	81,4	74,0	93,2	92,6	100,0
Empleador o patrón	95,7	95,3	100,0	97,3	97,0	100,0	93,4	92,8	100,0
Trabajador por cuenta propia	97,1	98,3	94,6	95,5	97,9	92,6	97,9	98,5	96,4
Trabajador familiar no remunerado	97,6	95,3	99,2	86,7	65,1	100,0	99,4	100,0	99,0
Empleado doméstico	98,5	100,0	98,5	98,9	100,0	98,9	97,5	100,0	97,3
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No pobres									
Total	62,5	64,8	59,3	56,0	58,5	52,8	76,8	77,2	76,1
Empleado / obrero público	21,5	23,7	19,3	21,5	25,1	18,2	21,3	19,2	23,9
Empleado / obrero privado	53,5	57,5	43,1	48,8	52,4	41,0	68,2	70,5	56,2
Empleador o patrón	71,6	76,4	56,2	67,7	73,5	51,2	84,3	85,0	80,8
Trabajador por cuenta propia	82,9	88,6	76,1	77,6	85,6	69,5	89,7	91,8	86,5
Trabajador familiar no remunerado	86,8	93,8	83,3	79,2	86,4	76,1	91,2	97,5	87,9
Empleado doméstico	83,6	63,2	85,3	82,2	57,1	84,5	87,0	83,6	87,2
NR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## Anexo 6

## POBLACIÓN OCUPADA QUE NO APORTA A UNA CAJA DE JUBILACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	77,2	76,9	77,6	71,0	70,5	71,7	88,2	87,2	89,9
Agricultura, ganadería, caza y pesca	97,1	96,1	99,3	94,8	93,6	97,9	97,3	96,4	99,5
Industrias manufactureras	70,8	67,6	78,6	69,1	66,4	75,0	76,1	70,9	93,7
Electricidad, gas y agua	15,9	17,0	-	7,3	7,8	-	56,7	60,4	-
Construcción	94,2	94,6	76,6	93,5	94,1	76,6	95,9	95,9	-
Comercio, restaurantes y hoteles	80,2	77,3	83,4	77,7	75,0	80,9	89,0	86,8	91,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	62,7	67,4	37,8	61,4	66,6	37,1	68,6	70,8	44,4
Finanzas, seguros, inmuebles	59,0	57,0	62,4	57,6	56,0	60,4	68,1	63,4	76,3
Servicios comunales, sociales y personales	62,9	54,1	67,7	62,3	54,8	66,2	64,8	52,0	73,0
NR	26,2	33,2	5,0	26,2	33,2	5,0	-	-	-
En situación de pobreza									
Total	96,3	95,0	98,6	92,9	89,8	97,5	98,9	98,6	99,5
Agricultura, ganadería, caza y pesca	99,7	99,6	100,0	100,0	100,0	100,0	99,7	99,6	100,0
Industrias manufactureras	86,8	83,7	96,5	83,9	80,7	94,5	93,2	90,6	100,0
Electricidad, gas y agua	29,5	29,5	#¡DIV/0!	29,5	29,5	#¡DIV/0!	-	-	-
Construcción	99,3	99,3	100,0	99,1	99,1	100,0	100,0	100,0	-
Comercio, restaurantes y hoteles	94,7	90,6	99,2	93,4	89,1	98,9	99,2	98,1	100,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	72,9	80,1	-	71,5	79,4	-	86,8	86,8	-
Finanzas, seguros, inmuebles	78,6	68,2	100,0	76,1	65,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios comunales, sociales y personales	95,7	91,6	97,5	96,5	93,2	97,8	93,7	88,6	96,5
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No pobre									
Total	73,0	72,7	73,4	68,0	67,7	68,3	83,9	82,5	86,2
Agricultura, ganadería, caza y pesca	95,2	93,5	98,8	92,0	90,3	96,6	95,5	93,9	99,0
Industrias manufactureras	68,7	65,3	76,6	67,3	64,5	73,3	73,1	67,7	92,2
Electricidad, gas y agua	15,7	16,8	-	6,9	7,4	-	56,7	60,4	-
Construcción	93,2	93,7	75,9	92,4	93,1	75,9	95,2	95,2	-
Comercio, restaurantes y hoteles	77,8	75,1	80,8	75,1	72,5	78,0	87,4	85,3	89,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	61,9	66,4	39,4	60,5	65,4	38,9	67,9	70,1	44,4
Finanzas, seguros, inmuebles	57,9	56,3	60,6	56,6	55,4	58,6	66,8	62,3	74,8
Servicios comunales, sociales y personales	58,7	50,1	63,5	58,3	51,2	62,1	60,1	46,7	69,0
NR	26,2	33,2	5,0	26,2	33,2	5,0	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

## Anexo 7

POBLACIÓN OCUPADA QUE NO APORTA A UNA CAJA DE JUBILACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL (%)

	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Total	77,2	76,9	77,6	71,0	70,5	71,7	88,2	87,2	89,9
Empleado / obrero público	20,2	23,2	17,3	21,1	25,5	16,9	17,2	15,8	18,8
Empleado / obrero privado	62,9	65,9	54,8	59,1	61,9	52,7	74,8	76,2	67,3
Empleador o patrón	99,3	99,2	99,4	99,0	98,9	99,3	100,0	100,0	100,0
Trabajador por cuenta propia	100,0	99,9	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajador familiar no remunerado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado doméstico	94,7	72,5	96,3	94,0	67,4	96,0	96,3	87,8	96,8
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
En situación de pobreza									
Total	96,3	95,0	98,6	92,9	89,8	97,5	98,9	98,6	99,5
Empleado / obrero público	68,8	67,5	71,2	79,3	77,4	83,1	42,1	42,4	41,6
Empleado / obrero privado	85,4	85,1	87,1	82,3	82,0	84,4	94,0	93,4	100,0
Empleador o patrón	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajador por cuenta propia	100,0	99,9	100,0	99,9	99,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajador familiar no remunerado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado doméstico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No pobres									
Total	73,0	72,7	73,4	68,0	67,7	68,3	83,9	82,5	86,2
Empleado / obrero público	18,7	21,3	16,2	19,4	23,5	15,7	16,2	14,6	18,1
Empleado / obrero privado	60,5	63,4	53,1	56,6	59,2	51,1	72,5	73,9	65,2
Empleador o patrón	99,2	99,2	99,4	99,0	98,9	99,3	100,0	100,0	100,0
Trabajador por cuenta propia	100,0	99,9	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajador familiar no remunerado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado doméstico	93,3	70,1	95,3	92,5	65,5	95,0	95,3	85,4	96,0
NR	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2017.

