



JAJAPO ■ ■
PARAGUAY

**PLAN NACIONAL DE
REDUCCIÓN DE LA
POBREZA**



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**



Presidencia de la
República del Paraguay
**GABINETE
SOCIAL**

■ ■ **GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

**Presidente de la República del Paraguay
Mario Abdo Benítez**

Mario Alberto Varela Cardozo, Ministro
Ministerio de Desarrollo Social – MDS

Cayo Roberto Cáceres, Viceministro
Viceministerio de Políticas Sociales – MDS

César Guerrero, Viceministro
Viceministerio de Protección y Promoción Social y Económica – MDS

Luis Javier Ruiz Díaz, Viceministro
Viceministerio de Administración y Finanzas – MDS

Direcciones de Programas del MDS
Antoliano Cohene, Director del Programa Tekoporã
Javier Ramoa, Director del Programa Tenonderã
Antonio Boselli, Director del Programa Tekoha
Mirta Pereira, Directora del Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional
Daniel Acosta, Director del Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias

Coordinación General
Cayo Roberto Cáceres, Viceministro
Viceministerio de Políticas Sociales

Coordinación Técnica
Laura Barrios, Directora
Dirección General de Planificación para el Desarrollo.

Asesoría Técnica
Arnoldo de Campos, Consultor FAO
Wolfgang Demenus, Experto Integrado GIZ
Ana Rojas Viñales, Asesora MH
Claudina Zavattiero, Asesora UTGS

Colaboradores
Cinthia Arrúa
Lorenza Benítez
Luz Benítez
Hugo Britos
Rosana Caballero
Raquel Cáceres
Reveca Chávez
Marta Lezcano
Leila Molas
Belem Montalto
Marta Penayo
Daysi Riveros
Ricardo Yorg

La elaboración del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) Jajapo Paraguay ha contado con un proceso participativo durante el año 2019, fundamentado en talleres con áreas de planificación de instituciones públicas, diálogos con organizaciones campesinas, indígenas y populares, espacios de revisión técnica con especialistas temáticos en género, comunidades indígenas, personas con discapacidad y gestión territorial. Se reconoce el apoyo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República y de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Igualmente, se valora el apoyo de las siguientes agencias internacionales: la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ONU Mujeres, así como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

© Ministerio de Desarrollo Social – MDS
Mayo de 2020. Asunción, Paraguay

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente.
ISBN 978-99967-979-1-0 (versión impresa)
ISBN 978-99967-979-2-7 (versión digital)



Según una leyenda de la cultura guaraní, las semillas de los árboles de tajy (lapacho) fueron traídas del yvága (cielo) y entregadas a los hermanos Tupí y Guaraní por el mismo Tupã (Dios), a fin de que los hermanos pudieran señalar las tierras conquistadas con estos fornidos árboles.

La imagen de este Plan, representada por el tajy o lapacho amarillo, simboliza la vida en constante evolución. La frase *Jajapo Paraguay* junto al tajy amarillo y la franja de la bandera paraguaya, simbolizan el trabajo conjunto, coherente, coordinado y comprometido del Estado paraguayo para dar respuestas pertinentes a las necesidades de la población en situación de pobreza, para que aseguren mejor calidad de vida, desarrollo inclusivo y respeto al medio ambiente.

Ficha técnica

Fotografías

Departamento de Comunicación - MDS
Departamento de Estudios y Difusión - MDS

Diseño y diagramación

Paz Ferreira Ferreiro

Revisión y corrección de estilo

Jorge González

Instituciones públicas participantes

Administración Nacional de Electricidad	ANDE
Banco Nacional de Fomento	BNF
Crédito Agrícola de Habilidadación	CAH
Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo	DGEEC
Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay	ESSAP
Instituto Forestal Nacional	INFONA
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra	INDERT
Instituto Paraguayo del Indígena	INDI
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria	IPTA
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	MADES
Ministerio de Educación y Ciencias	MEC
Ministerio de Desarrollo Social	MDS
Ministerio de Hacienda	MH
Ministerio de Industria y Comercio	MIC
Ministerio de la Mujer	MINMUJER
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	MINNA
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	MOPC
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	MSPBS
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	MTESS
Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat	MUVH
Ministerio del Interior	MI
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	MITIC
Secretaría Nacional de la Juventud	SNJ
Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social	STP
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas	SENAVE
Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las personas con Discapacidad	SENADIS
Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental	SENASA
Unidad de Gestión (Presidencia de la República)	UG
Unidad Técnica del Gabinete Social	UTGS

Glosario de abreviaturas

AFC	Agricultura Familiar Campesina
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilidadación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAS	Centro Local de Atención Social
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ENREPD	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
ENALP	Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GS	Gabinete Social de la Presidencia de la República
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo
IPGD	Índice de Priorización Geográfica Departamental
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
IPS	Instituto de Previsión Social
LP	Línea de Pobreza
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MI	Ministerio del Interior
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
MJ	Ministerio de Justicia
MH	Ministerio de Hacienda
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MUVH	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEE	Organismos y Entidades del Estado
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PCD	Personas con Discapacidad
PIB	Producto Interno Bruto
PEES	Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013)
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2030
PNPI	Plan Nacional de los Pueblos Indígenas
PNRP	Plan Nacional de Reducción de la Pobreza - <i>Jajapo Paraguay, o Plan Jajapo Paraguay</i>
PLANAL	Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDS	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (2010-2020)
SPS	Sistema de Protección Social <i>Vamos!</i>
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
REDIEX	Red de Importaciones y Exportaciones
RSH	Registro Social de Hogares
ROS	Registro de la Oferta Social
RUP	Registro Único de Participantes de Programas Sociales
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR
SAS	Secretaría de Acción Social, que luego se convirtió en MDS
SSAN	Subsistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

Índice

Presentación	11
Introducción	15
1. PUNTO DE PARTIDA	18
1.1. Marco conceptual	20
1.1.1. Pobreza.....	20
1.1.2. Otros conceptos necesarios.....	21
1.2. Antecedentes de la pobreza en Paraguay	24
1.3. Contexto económico y social reciente en el Paraguay	25
1.4. Marco Normativo, de políticas e institucional	35
1.5. Principios transversales.....	40
1.6. Alineación estratégica entre Planes	42
2. PLAN NACIONAL DE REDUCCION DE POBREZA JAJAPO PARAGUAY	44
2.1. Proceso de elaboración	46
2.2. Objetivos del PNRP <i>Jajapo Paraguay</i>	46
2.3. Ejes estratégicos del PNRP <i>Jajapo Paraguay</i>	49
2.3.1. EJE 1: Protección	50
2.3.2. EJE 2: Inclusión Económica.....	54
2.3.3. EJE 3. Promoción Social	57
2.4. El Plan con pertinencia intercultural y étnica	59
2.5. Resultados esperados	61
2.6. Vinculación entre el Plan <i>Jajapo Paraguay</i> y el SPS <i>Vamos!</i>	63
2.7. Sub-Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional	64
2.8. Estrategia de Atención a los primeros mil días.....	65
2.9. Alcance del PNRP <i>Jajapo Paraguay</i>	65
3. LINEAMIENTOS OPERATIVOS Y DE GESTIÓN	68
3.1. Instrumentos del PNRP 2020-2030.....	70
3.1.1. Registro Social de Hogares.....	70
3.1.2. Registro Único de Participantes.....	71
3.1.3. Registro de la Oferta Social.....	71
3.1.4. Matriz de Bienestar – Eje Protección.....	72

PRESENTACIÓN

3.2. Gestión articulada y coordinada del PNRP.....	75
3.2.1. Coordinación y articulación	75
3.2.2. Modelo de gestión, según ejes del PNRP	75
3.2.3. Gestión Territorial.....	78
3.3. Sistema de monitoreo y evaluación.....	79
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	81
ANEXO	85



La reducción de la pobreza y el desarrollo social equitativo de las personas, familias y comunidades, son acciones prioritarias del Estado paraguayo, plasmadas en el Decreto N° 1020/2018 y encomendadas al Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Su abordaje intersectorial y por niveles (central, departamental y local) es un imperativo. Con el se busca instalar políticas públicas con enfoque de derechos, para dar respuestas a situaciones adversas como el hambre y la desnutrición; el trabajo infantil; el trabajo precario y no remunerado, el trabajo en peores condiciones y expuesto a riesgos; la falta de acceso a educación de calidad; la falta de atención oportuna de la salud, y a las actividades de cuidado; el limitado acceso a los bienes y servicios básicos, y a una vivienda digna, entre otros aspectos.

Dichas carencias se entrecruzan y potencian con diversas desigualdades, siendo inaceptable que existan personas que no tengan aseguradas las condiciones para una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos. Para erradicar la pobreza es indispensable reducir las desigualdades de la población.

Desde inicios del presente siglo, Paraguay ha avanzado en el desarrollo de políticas sociales, instalando en estos últimos años planes que trascienden gobiernos, fortaleciendo el enfoque de derechos, e impulsado la construcción de miradas sistémicas, para reforzar la integralidad de las intervenciones, a fin de lograr cambios significativos en la calidad de vida de las personas y sus territorios.

Dentro de este proceso, esta administración gubernamental actualiza los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030), posicionando con fuerza el Sistema de Protección Social Vamos!, y elaborando el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza – PNRP *Jajapo Paraguay*, con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), relacionados con metas de reducción de la pobreza y desigualdad.

El primer cuatrimestre del año 2020 ha sorprendido a todo el mundo con la crisis del COVID-19, la cual ha impactado internacionalmente en todos los hogares sin distinción, con efectos inmediatos y mediatos a nivel sanitario, económico, social, entre otros.

El impacto de la pandemia afecta de manera incremental en los sectores sociales más vulnerables, resultando en pérdidas de renta y de empleos, que en última instancia van a disparar los niveles de pobreza y de desigualdades económicas y sociales a nivel global (CEPAL, 2020). Este contexto sin precedentes refuerza la importancia de la implementación efectiva del PNRP *Jajapo Paraguay*, que plantea respuestas integrales, pertinentes y sostenibles para la población en situación de pobreza y pobreza multidimensional.

La puesta en marcha del PNRP *Jajapo Paraguay*, con horizonte temporal al año 2030, propone la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental de las acciones, a fin de promover sinergias a partir de las intervenciones sociales en territorio, y así dar cumplimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), más vigente aún, como política social post pandemia COVID-19, de manera a lograr su objetivo superior de **“reducir la pobreza en todas sus formas, sin que dejemos a nadie atrás”**.

Mario Alberto Varela Cardozo
Ministro
Ministerio de Desarrollo Social

INTRODUCCIÓN



El porcentaje de personas en situación de pobreza en América Latina y el Caribe se redujo del 44,5% al 29,6% entre 2002 y 2018, logro alcanzado gracias a un periodo de alto crecimiento económico y la expansión e institucionalización de políticas de protección social. Sin embargo, la pobreza extrema en la región aumentó en 2017, y se mantuvo igual en términos relativos en 2018 (CEPAL, 2019). En tanto, la concentración de la riqueza continúa siendo muy desigual.

Por esto, la reducción de la pobreza sigue en un plano prioritario en el escenario regional y global del desarrollo.

Paraguay no escapa a esta tendencia de la región, habiendo reducido los índices de pobreza de 57,7% a 24,2% entre 2002 y 2018, con excepciones en los años 2006 y 2016 (DGEEC, 2018)¹. Esta reducción constituye el punto de partida hacia una sociedad con igualdad de oportunidades y hacia la eliminación de la pobreza extrema para el año 2030.

Llegar a ese nivel de reducción de pobreza implicó generar transformaciones evolutivas dentro de la institucionalidad estatal, y potenciar el diseño e implementación de políticas, planes y programas, otorgándole la prioridad fiscal requerida.

La Constitución Nacional (CN) establece un estado social de derecho, principio a partir del cual se ha impulsado, a partir de 1993, la creación de algunas instituciones en el ámbito social. Entre ellas el Gabinete Social (GS), la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS); la reforma de la política educativa en 1994; en el periodo más reciente (2012/2018), se eleva de jerarquía a algunas secretarías del Poder Ejecutivo, dando surgimiento al Ministerio de la Mujer (MM), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES).

Particularmente relevante para el fortalecimiento de la institucionalidad social fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en el año 2018, con el mandato de mejorar la calidad de vida de la población a través de políticas de desarrollo e inclusión económica y social, fundadas en los principios y valores del respeto a los derechos humanos, la justicia social, la equidad, la inclusión, la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la participación social (Ley N° 6137/2018).

Pobreza en América Latina y el Caribe

se redujo del 44,5% al 29,6%
entre 2002 y 2018

Paraguay
redujo los índices de pobreza de 57,7%
a 24,2% entre 2002 y 2018

Si bien existen avances en dicha institucionalidad social, las brechas en torno al bienestar se han ampliado entre ciertos sectores, afectando a grupos poblacionales y territorios, como la niñez y adolescencia, mujeres, pueblos indígenas, personas del área rural, en particular a la agricultura familiar campesina.

Esta situación interpela las políticas sociales e implica replantear la intervención estatal, para hacerla integral e integrada, coordinada y más efectiva, con miras a lograr el impacto deseado en la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los ODS, y así reducir la pobreza en todas sus formas e internalizar, en las políticas, programas y proyectos, el compromiso de no dejar a nadie atrás.

El *Plan Nacional de Reducción de Pobreza Jajapo Paraguay*² invita a la acción comprometida de la gente, sean actores estratégicos estatales y privados, tanto a nivel central, departamental y territorial. Está concebido como un instrumento de planificación y gestión, que plantea la llegada

¹ La mención "DGEEC, 2018" corresponde a procesamientos especiales, utilizando la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2018; y no a expresiones vertidas en publicaciones de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

² "Jajapo" es una palabra guaraní cuya traducción es "Hagamos". La idea fuerza detrás es que la lucha contra la pobreza es compromiso de todos los sectores y no permite demoras.

integral, ordenada y priorizada de las intervenciones sociales, proyectando el camino a recorrer en el corto, mediano y largo plazo, a fin de transformar la realidad socioeconómica de la población sumida en la pobreza.

Este Plan, coordinado por el MDS, es el resultado del trabajo participativo que ha buscado instalar debates reflexivos sobre el compromiso de todos los sectores para eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza en todas sus formas. Además de materializar acciones articuladas e integrales en los tres ejes que se refuerzan mutuamente: la protección de hogares en situación de pobreza, la inclusión económica de personas que integran dichos hogares, y la promoción social de sus territorios y comunidades.

Talleres técnicos

210 participantes de 27 instituciones públicas

663 representantes de organizaciones campesinas,
indígenas y populares, de 163 organizaciones

Este proceso incluyó talleres técnicos con áreas de planificación y mesas de revisión específicas con representantes de instituciones públicas, así como diálogos con especialistas temáticos para abordar género, interculturalidad, discapacidad, territorialidad y articulación.

El mismo llegó a congregarse a 210 participantes de 27 instituciones públicas. A la par, se han instalado mesas de diálogo con representantes de organizaciones campesinas, indígenas y populares, demandando un amplio proceso de diálogo con 663 participantes de 153 organizaciones indígenas, campesinas y populares en todo el país.

Igualmente, se contó con asistencia técnica especializada a nivel nacional, por parte de la Unidad Técnica del Gabinete Social, como de organismos internacionales, como ONU Mujeres, la FAO, la Cooperación Alemana y la CEPAL.

El abordaje de la pandemia a causa del Coronavirus, más conocido como COVID-19, desde su llegada al país, ha dejado resultados alentadores en términos de una adecuada y oportuna intervención para controlar y minimizar la expansión y el contagio comunitario³. No obstante, el efecto posterior a la emergencia, relacionado con los aspectos sociales y económicos, si bien nos afecta a todos, golpea más fuerte a las personas en situación de pobreza o muy próximas a la línea de pobreza (sea monetaria o multidimensional); y esta realidad requiere la planificación técnica, operativa y de gestión que se halla contenida en el *Plan Jajapo Paraguay*.

Este documento se estructura en tres capítulos. El primero, esboza el punto de partida, tomando en consideración el marco conceptual, los antecedentes y evolución de la pobreza en el escenario económico y social del país; el marco normativo, de políticas y la institucionalidad social generada para atender dicha problemática, así como los desafíos para reducirla.

El segundo capítulo presenta los objetivos, resultados, metas y ejes estratégicos que guían este Plan, junto con la respectiva teoría de cambio, alcance, vinculación con el Sistema de Protección Social *Vamos!* y otros planes sectoriales, así como la instrumentación requerida.

El tercero, incorpora los lineamientos operativos y de gestión local para hacer operativo el Plan.

³ A mayo de 2020, el Paraguay es uno de los países latinoamericanos con menor cantidad de casos de personas afectados por COVID-19, con un bajísimo nivel de decesos.



PUNTO DE PARTIDA

1. PUNTO DE PARTIDA

Este capítulo expone el marco conceptual de la problemática de la pobreza en Paraguay, el contexto económico y social en el cual se desarrolla, el marco normativo e institucional dispuesto para su atención y los desafíos vigentes para su reducción, buscando con ello sentar las bases de la planificación requerida para la implementación del Plan *Jajapo Paraguay*.



1.1. Marco conceptual

En las últimas décadas surgió un nuevo debate en torno a los conceptos de desarrollo, pobreza y exclusión social al incorporar el ejercicio de derechos, la equidad social, la cohesión social y el concepto de ciudadanía, incluyendo la capacidad de participar en los asuntos públicos y poder actuar para la calidad de vida y el bienestar (Sen, 1999).

Presentaremos la conceptualización de la pobreza y sus fronteras con otros conceptos, desde diversas corrientes.

1.1.1. Pobreza

El análisis de la pobreza es abordado desde distintas disciplinas: la economía, la sociología y la antropología, las cuales proponen diversas perspectivas teóricas que consideran las carencias estructurales y materiales a partir de la ausencia de la posibilidad de lograr los recursos necesarios para obtener condiciones básicas o mínimas que permitan la sobrevivencia.

Uno de los primeros conceptos de pobreza fue el vinculado a la carencia de ingresos monetarios. Esta visión tiene sus bases en un largo debate en las ciencias económicas sobre el significado y trayectoria del desarrollo, y en parte también en la sociología.

La pobreza también es vista como una carencia de capacidades y oportunidades, que impiden a las personas funcionar y alcanzar logros acordes con sus expectativas de vida y con el contexto sociocultural en el que habitan.

De esta manera, la pobreza, además de ser un problema de ingresos o de disfrute de ciertos bienes materiales, incluye también privaciones que se relacionan a la libertad de las personas de construir su propia trayectoria de vida, como son el derecho a elegir y peticionar a las autoridades, de desarrollarse en un ambiente laboral adecuado, de vivir en un ambiente saludable (Serafini, 2016).

Este marco conceptual posibilita el análisis de la pobreza tanto absoluta como relativa. La primera refiere a la carencia y la segunda, a la desigualdad.

La pobreza, desde una perspectiva absoluta, considera la incapacidad para acceder a determinado grupo de bienes y servicios primarios. En cambio, desde una perspectiva relativa, se asocia con un determinado nivel de vida que está en relación con el nivel medio de ingresos y consumo de una determinada sociedad. Es el resultado de las diferencias en la distribución de la renta o ingresos.

Así, en el enfoque estructural, la pobreza es producto de las características de desigualdad de la sociedad y sobre todo del desigual reparto de los recursos y del poder entre las distintas clases sociales (Sen, 1978).

En cuanto a medición de pobreza, ésta alcanzó un gran desarrollo, en particular para dar cuenta de la pobreza estructural y la coyuntural, mediante dos indicadores conocidos como necesidades básicas insatisfechas (NBI) y línea de pobreza (LP), respectivamente.

La primera metodología considera hogares con NBI a aquellos que presentan al menos una privación en alguna de las siguientes dimensiones: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación o capacidad de subsistencia (DGEEC, 2014).

La segunda, se basa en la delimitación de una canasta de consumo y de alimentos y el cálculo de su costo, donde aquellos hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de dicho costo son considerados pobres o pobres extremos, respectivamente. La canasta de alimentos se calcula en base a las necesidades de energía y proteínas (kilocalorías).

En años recientes se ha propuesto un índice de pobreza multidimensional (IPM), que identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación, empleo, vivienda, entre otros. Esto, ante la creciente relevancia de los enfoques de derechos y de capacidades, como visión más amplia del bienestar no limitada a lo monetario.



El IPM refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo. En este sentido, recoge algunas dimensiones de las NBI y las amplía integrándolas a las del mercado laboral, en el cual se generan los ingresos monetarios que en parte utiliza la metodología de LP (UNDP, s.f.)

El Plan *Jajapo Paraguay* parte desde una concepción multicausal y dimensional de la pobreza, que hace referencia a un conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y grupos sociales, y se manifiesta a través de insuficiencia de ingresos y privaciones materiales y no materiales (alimentación, salud, educación, cuidados, vida libre de violencia, agua potable, servicios sanitarios y energía, vestimenta, entre otros).

Las dimensiones materiales y no materiales pueden englobarse en *vulnerabilidad, exclusión social y exclusión económica*, dimensiones que, combinadas, definen la magnitud y gravedad de la pobreza en la vida de las personas, sus familias y comunidades. Las mismas, afectan de manera diferenciada a determinados grupos humanos, siendo los principales ejes estructurantes de la pobreza y desigualdad la condición étnico-social, el género, el territorio (urbano/rural), la edad, entre otros.

En este contexto, compete a las políticas sociales en general y al Plan *Jajapo Paraguay* en particular, disminuir las brechas mediante intervenciones selectivas en tres grandes ámbitos: (1) protección (2) inclusión económica y productiva y (3) promoción social.

1.1.2. Otros conceptos necesarios

Luego de exponer la cara multidimensional de la pobreza, en este apartado se realiza una breve presentación de los conceptos de exclusión social, equidad, desigualdad, vulnerabilidad y desarrollo inclusivo, sin pretender definirlos exhaustivamente, sino comprenderlos y diferenciarlos de la pobreza e igualmente considerar su alcance en el marco de este Plan.

Exclusión Social

El actual concepto de exclusión social engloba el de pobreza y lo amplía. No se limita a expresar deficiencias económicas, sino que se refiere a la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales, como el trabajo, la educación, la cultura, una vivienda digna, la participación social, etc.

En la exclusión social, el sector excluido cuenta con menores oportunidades, en relación con el

resto de la población, para acceder a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades, de modo que esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo (Abrahamson, 1997).

Las carencias sociales y económicas tienden a acumularse, tanto en el nivel personal como en los territorios, encadenándose en procesos interdependientes. De este modo resulta insuficiente pretender luchar contra la exclusión social limitándose a una sola de sus dimensiones y dejando de lado, por ejemplo, el papel primordial que la vivienda o la salud tienen en todo proceso de integración.

Las circunstancias económicas, laborales, de política, entre otras, determinan que un número creciente de personas no pueden acceder a los derechos que otros tienen.

Así también, la exclusión social debilita los lazos sociales entre individuos, grupos y comunidades, y se manifiesta a través de la escasa o nula capacidad que tienen las personas para incidir o tener influencia directa sobre las situaciones que les afectan.

La exclusión social impacta en lo económico, y viceversa, cuando las personas, grupos y/o comunidades afectados por la pobreza, tienen dificultades de lograr una inserción ventajosa en el tejido productivo que les permita generar ingresos por encima de la línea de pobreza monetaria.

Desigualdad

La desigualdad se evidencia cuando parte de la población, sujeto de derechos, muchas veces no cuenta con las mismas oportunidades para ejercerlos, es decir, se halla privada del acceso a servicios y más aún a servicios de calidad. Por lo tanto, ésta tiene una dimensión comparativa, pues se trata de establecer las diferencias o brechas existentes entre las personas para el ejercicio pleno de sus derechos.

Para Antón, la desigualdad social “es un concepto relacional o comparativo que significa la existencia de distintas oportunidades en el acceso, posesión, control y disfrute de recursos y poder, derivadas de diferentes condiciones, contextos y trayectorias” (Antón, 2013).

Este autor señala que existe un consenso ético básico en el cual algunos tratos desiguales son considerados “ilegítimos”, mientras que otros, como los ocasionados por el sistema económico son más “discutibles”, aunque no por eso menos condenables. Y en virtud de ello considera que la manifestación del amplio rechazo ciudadano expresa el intento de deslegitimar la desigualdad social y de los actores que la entrañan.

Los ejes de la desigualdad social que caracterizan a los países de América Latina, incluido Paraguay, son el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico – racial, la edad y el territorio. Éstos, además, pueden entrecruzarse y generar mayores condiciones de desigualdad y mayores brechas entre la población.

PRINCIPALES EJES DE LA DESIGUALDAD SOCIAL DE AMÉRICA LATINA



La desigualdad “es ineficiente, un obstáculo para el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad” (CEPAL, 2018). Tiene efectos en el acceso a la salud, en la productividad y los ingresos; en las oportunidades diferenciadas causadas por la discriminación (por género o condición étnico – racial); en el territorio, la infraestructura y la dinámica urbana, todo lo que compromete las posibilidades de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

Tomando en cuenta los ejes de la desigualdad y sus efectos, el Plan se propone implementar estrategias integrales con enfoque de derechos, orientadas a la universalidad, pero sensibles a las diferencias entre las personas y los grupos, para acabar con las limitaciones que impiden el acceso en condiciones de igualdad a los servicios sociales y el bienestar.

Equidad social

La equidad implica “valorar las desigualdades desde una idea de justicia” (Hernández-Álvarez, 2008), y no es lo mismo que la igualdad, a pesar de su estrecha relación. De hecho, es un concepto que aparece como respuesta a la constatación de que el tratamiento igual entre diferentes supone una desigualdad de resultados, por las desiguales oportunidades de acceso o punto de partida.

Así, el reconocimiento de las diferencias y un trato diferenciado aparecen como una necesidad de compensación que se plasma en el concepto de equidad.

El concepto contempla las desventajas acumuladas, ya sea por adscripción de las mismas, o por el efecto del mercado, buscando la igualdad de oportunidades al inicio, en el sentido de reconocer la necesidad de “compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, a fin de lograr una sociedad más igualitaria” (CEPAL, 2000).

En suma, de acuerdo con el concepto de equidad, el trato diferenciado se justifica para anular (o atenuar) las desventajas entre diferentes.

La CEPAL entiende la equidad en el sentido de “compensar la desigualdad de trayectorias” (CEPAL, 2000) o “igualar las oportunidades a lo largo del ciclo de vida” (Robles, 2009).

Según Holzmann y Jorgensen (2003) la equidad se analiza en términos de dos conceptos polares: equidad de oportunidad y equidad de resultados. Al llevar a cabo intentos por mejorar la equidad, la línea divisoria entre el concepto mínimo de promover iguales oportunidades y el concepto máximo de intentar obtener iguales resultados es muy fina, por lo que ambos pueden convertirse en punto de partida cuando no lo son.

Alcanzar la equidad social requiere tomar decisiones políticas, económicas y sociales que contribuyan a superar las carencias y disminuir las desigualdades (CEPAL, 2000).

El Plan Jajapo Paraguay busca establecer un piso básico de protección a familias y hogares en situación de pobreza, y generar oportunidades para que la población en edad productiva y reproductiva logre una inserción económica más ventajosa. También, transformar aquellas condiciones que en los territorios marginalizados impiden que alcancen el desarrollo.

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad puede definirse como la exposición a un riesgo y a la incapacidad para enfrentarlo. Incluye aspectos tales como la indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shock y stress debido a eventos socio-económicos traumáticos.

A esto, el análisis sobre vulnerabilidad planteado por Moser (1998) le agrega la disponibilidad de recursos (activos tangibles o intangibles, como el trabajo, capital humano, vivienda, relaciones domésticas y capital social) y las estrategias para enfrentar estos eventos (como medios de resistencia), que pueden surgir desde el interior del propio grupo o pueden deberse a un apoyo externo (Pizarro, 2001; Villa y Rodríguez, 2002; Busso, 2002).

En particular, la vulnerabilidad social expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la

sociedad para enfrentar o neutralizar los impactos del patrón de desarrollo (Pizarro, 2001).

En este sentido, Holzmann y Jorgensen (2003) acotan que las personas pobres, y particularmente las personas extremadamente pobres, son especialmente vulnerables, porque normalmente están más expuestas a los impactos y tienen menos instrumentos para manejar el riesgo, y porque incluso un pequeño descenso en su situación de bienestar puede ser desastroso.

La relevancia del enfoque de vulnerabilidad social, que supera el concepto de pobreza, se relaciona con la posibilidad de captar la forma y las causas por las que diversos grupos sociales están sometidos a eventos y procesos que atentan contra su capacidad de subsistencia, su acceso a mayores niveles de bienestar y el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

A partir de estos hallazgos, Ferreira et al. (2013), Hardy (2014), Stampini et al. (2015) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016) analizaron la movilidad económica en países de América Latina, incluyendo al Paraguay, y construyeron una estratificación a partir de la línea de pobreza.

Estos estudios señalan que, si bien hubo avances en la reducción de la pobreza, hay una amplia proporción de la población con alta probabilidad de caer en ella. A este segmento social le denominaron como población en situación de vulnerabilidad, la cual se ubica por encima de la línea de pobreza, aunque muy próxima a ella (ingresos entre US\$ 4 a 10 por día, lo que representa 2,5 veces sobre la línea de pobreza – LP).

También hay otra proporción de la población con seguridad económica –con baja probabilidad de caer en la pobreza– a la cual denominaron clase media (ingresos entre US\$ 10 a 50 por día, unas 12,5 veces sobre la línea de pobreza – LP) (Serafini y Zavattiero, 2018).



El Plan Jajapo Paraguay plantea abordar las diferentes vulnerabilidades a las que se enfrenta la población, de modo a atenuar efectos negativos, riesgos, inseguridad, y, sobre todo, sus efectos reproductores de la pobreza y pobreza extrema.

Desarrollo inclusivo y Participativo

Se refiere a la inserción laboral, productiva y social más satisfactoria y equitativa, asegurando una mejor redistribución del ingreso desde su gestación (Sunkel e Infante, 2006).

Las estrategias de desarrollo inclusivo consideran y valoran la participación de todos los sectores de la sociedad, promoviendo y valorando a las poblaciones más pobres y vulnerables, haciéndolas responsables y protagonistas del aumento de su productividad, diversificación productiva y reducción de las brechas y desigualdades.

Dichos sectores indefectiblemente precisan una alineación de objetivos a nivel local, por lo tanto, es fundamental la adecuada articulación entre los diferentes niveles de gobierno, y que fundamentalmente cada gobierno local – en cogestión con el gobierno departamental y central – apoye decididamente al fortalecimiento de las organizaciones que nuclean a los diferentes sectores sociales (Cáceres, 2015).

El desarrollo inclusivo requiere de la inversión del Estado en las poblaciones en condiciones de pobreza, a fin de posibilitar el acceso a servicios y bienes sociales mínimos para su participación en el patrón de crecimiento y el goce de los beneficios de este.

Por lo tanto, la noción del desarrollo inclusivo supera las diferencias, brechas y desigualdades estructurales que afectan a la población, y converge hacia mejoras laborales, mayor diversificación productiva y crecimiento económico sostenible para todos los sectores. El concepto también se refiere a la inclusión efectiva de todas las personas al proceso de mejora de su bienestar.

En el marco del Plan Jajapo Paraguay, es necesario articular políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, de modo a superar las desigualdades y lograr el desarrollo inclusivo.

Es importante señalar que las brechas en el acceso y calidad adecuada de los servicios sociales afectan en general a toda la población. No obstante, en situaciones adversas, son las personas en situación de pobreza quienes se ven más afectadas al no tener cómo atender algún tipo de carencia, desigualdad o vulnerabilidad.

1.2. Antecedentes de la pobreza en Paraguay

La pobreza en Paraguay es resultado de un proceso histórico, económico, político, social y cultural, generada por múltiples factores que inciden en su origen y persistencia, lo que exige que se adopten políticas efectivas enfocadas en su reducción y superación.

Por un lado, están las causas endógenas, las cuales se refieren al modelo económico y social que provocan la desigual distribución del ingreso y el empobrecimiento de diferentes sectores sociales. Entre estas causas destacan las que tienen que ver con el sistema económico, las diferencias urbanas y rurales y las relaciones sociopolíticas.

Es decir, el modelo económico excluyente, que se combina con una crisis prolongada, escaso desarrollo del capital humano y social, incipiente industrialización, ineficacia y debilidad institucional, políticas sociales de intervención aislada y poco integrales.

Por otro lado, las causas exógenas se refieren a aquellos factores externos que influyen en el nivel de pobreza. Una de las principales dificultades para el desarrollo socioeconómico es la situación desventajosa de Paraguay en el sistema de relaciones internacionales.

En este sentido, las políticas de los países vecinos influyen en nuestra economía, al situarnos en desventaja competitiva como proveedores de materia prima y de productos poco elaborados. Esto explica la estructura de oferta exportable casi totalmente dependiente de la actividad agropecuaria.

Ante este escenario, la reducción efectiva y sostenida de la pobreza en Paraguay, y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias que padecen esta situación, requiere que se implementen intervenciones que integren y combinen el enfoque de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, con el enfoque de fortalecimiento de capacidades humanas y de fortalecimiento del capital social y de la ciudadanía.

Hacer frente a las situaciones de pobreza y exclusión social, desde las políticas públicas, necesita de respuestas concretas, con estrategias sociales que ordenen y mejoren significativamente la eficiencia, transparencia y efectividad de los resultados e impactos, en el marco de una política de Estado, con visión de largo plazo.

1.3. Contexto económico y social reciente en el Paraguay

En este apartado se presentan cifras e informaciones que dan cuenta de la coyuntura macroeconómica nacional, así como los datos más inmediatos respecto a la situación de pobreza multidimensional de las personas, familias y comunidades.

Escenario económico actual

En los últimos 15 años (2003-2018) la economía paraguaya, medida por el comportamiento de su PIB, mantuvo una tendencia de crecimiento oscilante, en general positivo (4,4% en promedio). Pero con picos de caída, como los de 2009 y 2012, cuyas causas principales se deben a la caída de la producción agrícola como consecuencia de las sequías y las crisis económicas internacionales.

El crecimiento de América Latina se desaceleró en el periodo 2013-2018, creciendo a una tasa promedio de 0,6%, mientras que los principales socios del MERCOSUR atravesaron por problemas macroeconómicos.

A pesar de la coyuntura externa desfavorable, en el quinquenio expuesto, el PIB nacional creció a un promedio de 4,2% (BCP, 2018).

La estabilidad macroeconómica de Paraguay en los últimos años es el resultado de una política fiscal y monetaria, prudente y predecible, permitiendo mantener una inflación baja y estable y unas cuentas fiscales saludables.

Sin embargo, en 2018 la economía paraguaya creció 3,4%, menos de lo proyectado, incluso menos que el promedio de los últimos 15 años, que fue 4,4%.

Ese año mostró un menor dinamismo a partir del segundo semestre en los sectores de la agricultura y la construcción, lo que se explica principalmente por la influencia de factores climáticos.

El crecimiento de 2018 tuvo un menor desempeño que el año anterior como resultado, en parte también, del deterioro coyuntural de los países de la región, la reducción del comercio exterior y de la demanda interna.

Específicamente, el crecimiento de 2018 estuvo sustentado por incrementos en el sector comercial del 7,4%, en la industria del 3,7% y en la agricultura del 2,0%; y en contrapartida, el sector de la ganadería se contrajo 2,4% y el sector del transporte, 1,2%.



Este menor ritmo de actividad económica se mantuvo en el 2019, la proyección del crecimiento inicialmente positiva del 1,5%, terminó en crecimiento nulo 0,0%. Esta coyuntura estuvo explicada, principalmente, por el lado de la oferta, por los resultados del sector agrícola, las binacionales y la industria manufacturera, y por el lado de la demanda, por la demanda externa neta.

La pandemia causada por el coronavirus está impactando significativamente en el crecimiento económico a escala mundial. Los datos de actividad a inicios de año daban cuenta de la recuperación gradual de la economía paraguaya, en línea con lo proyectado para el 2020, cuando pretendíamos tener un crecimiento del 4,1%. En este contexto, se prevé que la economía sufra una contracción en torno al 2,5% en el 2020, condicional a una considerable incertidumbre con respecto a la extensión de tiempo de las medidas de contención.

En el ámbito fiscal, en los últimos 10 años los ingresos tributarios han evolucionado en línea con el crecimiento económico y con mejoras en la eficiencia. La presión tributaria pasó del 8,3% del PIB en 2009 al 9,9% en 2018, creciendo en términos reales a una tasa del 6,1%, lo cual indica que se ha dado una mejora gradual de la formalización, como resultado de los avances en la eficiencia recaudatoria y la reducción de la evasión.

A pesar de esto, Paraguay todavía tiene la presión tributaria más baja de América Latina, y su sistema tributario se caracteriza por la regresividad⁴.

⁴ Eficiencia en la recaudación de los impuestos indirectos, pero debilidad de los impuestos directos.

Dado el nivel de inserción internacional y alta dependencia externa, la ralentización de la economía mundial y las políticas externas también impactan en los niveles de pobreza del país (Serafini, 2019).

Si bien se ha trabajado en la mejora del resultado operativo (ingresos menos gastos) y en aumentar los niveles de la inversión pública, sin desatender el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal⁵, las perspectivas para el futuro son bastante desafiantes.

Las necesidades de inversión en infraestructura, salud y educación sobrepasan el nivel actual de recursos tributarios que estiman ser recaudados. En estas áreas mencionadas, las brechas siguen siendo significativas en cobertura, pero son más significativas aún en calidad.

Considerando que la actual presión tributaria es insuficiente para atender estas demandas, una vía es racionalizar el gasto y ganar en eficiencia; y la otra, necesariamente activar la reforma fiscal que tenga por objetivo el desarrollo social inclusivo.

La incertidumbre del entorno económico futuro genera presión sobre las finanzas públicas y demanda la adopción de medidas que generen mayores recursos. Es decir, medidas que consideren desde la formulación de un presupuesto basado en la real capacidad del Estado, la asignación eficiente, la ejecución efectiva, hasta el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.

Para hacer frente a este escenario macroeconómico, el Presupuesto 2020 prioriza las políticas sociales, la salud, la educación, la inversión pública y la seguridad, con el propósito de generar impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos y aumento en la productividad.

Las inversiones del Estado constituyen una de las estrategias más adecuadas para impulsar el desarrollo social inclusivo y consistente, protegiendo a la población desde la concepción hasta la tercera edad.

No obstante, el segundo bimestre ha implicado la adopción de drásticas medidas sanitarias a fin de ralentizar la propagación del COVID-19,

proteger vidas y permitir que el sistema sanitario haga frente a la situación. Estas medidas tienen su impacto sobre la actividad económica, e indefectiblemente impactan en la pobreza.

Ante estas circunstancias, el Plan *Jajapo Paraguay* identifica estrategias que contribuyen a disminuir el impacto de la contracción económica, principalmente en las familias en situación de pobreza.

La puesta en marcha de las acciones de este Plan, junto con otras políticas sociales que el Estado paraguayo define como prioritarias, requiere de una mayor y más equitativa recaudación de recursos, que minimice los costos de eficiencia, cumplimiento y administración tributaria.

Un desafío indiscutible para el sistema tributario es, entonces, la progresividad impositiva o equidad vertical⁶, con lo cual el gasto público destinado a salud, educación y reducción de pobreza, pueden ampliar cobertura en los sectores más vulnerables, financiado principalmente por los estratos sociales de mayores recursos.

Esta progresividad en el largo plazo, y la mejora de la eficiencia y transparencia en el corto y mediano plazos, garantizarían la sostenibilidad del Plan, y contribuirían al logro de los objetivos propuestos en la reducción de la pobreza en todas sus formas.

Escenario social

El modelo económico nacional se basa principalmente en las exportaciones de productos primarios, sustentado en la producción de bienes con escaso valor agregado y gran concentración de recursos productivos, baja industrialización y apropiación desigual de los beneficios del crecimiento.

Así, Paraguay se diferencia del resto de los países de América Latina por el tipo de modelo económico⁷, el escaso desarrollo del proceso productivo industrial, salvo algunos segmentos de pequeña y mediana agroindustria, y más recientemente maquiladoras y constructoras privadas.

De este modo, la economía está sustentada principalmente sobre dos pilares;

- **El sector primario**, centrado desde hace un par de décadas en dos sistemas poco armónicos: una acelerada expansión del modelo agroexportador, dedicado al procesamiento de materia prima (soja, maíz y carne vacuna mayormente⁸) con agricultura empresarial maquinizada, alta inversión en tecnología, elevada productividad y concentración de capitales y renta (Riquelme y Vera, 2015), y muy baja generación de empleo (Romero, 2012). Además, extranjerización de la tierra (Galeano, 2011) y condiciones tributarias privilegiadas (Guereña, 2013), concentrando, junto con latifundios ganaderos, más del 90% de la superficie disponible para la producción agropecuaria y forestal (MAG, 2008). Y en contraste, la agricultura familiar campesina (AFC), con escasa superficie, intensiva utilización de mano de obra, baja infraestructura y mínima o inexistente rentabilidad.

Cabe referir que la AFC es “aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor a 10 trabajadores asalariados de manera temporal, en épocas específicas del proceso productivo y que no utiliza, bajo condición alguna, sea en propiedad, arrendamiento u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental, independientemente del rubro productivo”. (Ley N° 2.419/2004 y REAF-MERCOSUR, 2007.)

Entre 1991 y 2008 la AFC perdió 5,4% de fincas y 15,8% de superficie, representando en términos absolutos 15.088 fincas y 366.592 hectáreas (MAG, 2008).

Por su parte, el modelo agroexportador, cuya base es la producción sojera y los latifundios ganaderos, concentra el 85% de las tierras cultivables del país (500 y más hectáreas) (Riquelme y Vera, 2015). Aproximadamente la mitad de esas tierras eran anteriormente estancias ganaderas, mientras que la otra mitad pertenecía a familias campesinas o indígenas. En muchos casos estas familias vendieron o alquilaron su propiedad o sus derechos de ocupación al verse rodeadas por el cultivo de soja y obligadas a convivir con la fumigación permanente de agrotóxicos (Guereña, 2013).

La concentración de tierras descripta ubica a Paraguay entre uno de los países más desiguales

en distribución de tierras de América Latina, de acuerdo al índice Gini de medición (0,93 en 2008, una desigualdad extrema casi perfecta) (Guereña y Rojas Villagra, 2016).

En los distritos más afectados por el avance de la agricultura empresarial se ha observado un descenso importante en la producción de alimentos básicos, como la mandioca, el poroto y el maní. Según datos de la FAO, entre los años 1999 y 2009 la producción per cápita de alimentos descendió desde 92 hasta 75 kilogramos por persona y año. Como consecuencia, la importación de alimentos ha aumentado al mismo ritmo.

Datos de la Red de Importaciones y Exportaciones (REDIEX) muestran que entre 2008 y 2011 el valor de la importación de alimentos se incrementó en un 48,5%, pasando de 233.584 millones de dólares a 454.087 millones de dólares. Un periodo en el que también aumentaron las importaciones de sustancias químicas y maquinaria en torno al 40%, sin duda en beneficio del modelo agroexportador (Guereña, 2013).

- **El sector terciario**, con un importante componente estatal y un sector de comercio y servicios, con empleos mayoritariamente femeninos, concentrados en servicios comunitarios, sociales y personales en pequeñas empresas y trabajo por cuenta propia, en el que el 64,3% del empleo generado es informal (DGEEC, 2018).

Una de las características que presenta el mercado laboral paraguayo es la baja participación del sector secundario -compuesto por industrias manufactureras y de construcción- en la generación de empleos (18,7% de la PEA ocupada); el sector primario genera una quinta parte del empleo nacional (20,1%), mayormente en zonas rurales y entre la población masculina y pobre; y el sector terciario, el 61,2% restante, en gran medida urbano y femenino (DGEEC, 2018).

El número de personas ocupadas en el sector primario tuvo un decrecimiento de 12 puntos porcentuales en los últimos 15 años (2003 y 2017), mientras que en las demás ramas económicas se registra un crecimiento. Ciertamente, el 83,1 % de las personas que trabaja en la rama de la agricultura, ganadería, caza o pesca, se encuentran en pobreza o cercana a ella, en particular las de edad adolescente (91,5%) (DGEEC, 2017), denotando así la vulnerabilidad de las personas que emplea este sector.

⁵ La Ley No. 5098/2013 tiene por objeto establecer reglas generales de comportamiento fiscal orientadas a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas y se aplicarán a los organismos y entidades del Estado.

⁶ Quienes obtienen más recursos pagan más impuestos en forma proporcional y el monto del impuesto como porcentaje de ingresos debería ser superior conforme se incrementen los ingresos.

⁷ En las últimas tres décadas, en las sociedades rurales latinoamericanas coexisten empresas de alta complejidad tecnológica, empresas que forman parte de grupos económicos transnacionales provenientes de otros sectores productivos, empresas del agroturismo, trabajadores rurales no agrarios, con mundos rurales heterogéneos integrados por campesinos, aborígenes, productores medios, y trabajadores rurales agrarios segmentados por los procesos de mecanización, y nuevos desocupados (Romero, 2012).

⁸ Paraguay se ubica a nivel mundial como 6° mayor productor de soja, 4° exportador de soja, 6° mayor exportador de maíz y 8° mayor exportador de carne bovina (Palau, 2017).

La mayoría de los trabajadores realiza sus actividades laborales en pequeñas empresas, compuesta por 2 a 5 personas, solos o en el empleo doméstico (65,8%); este grupo representa el 92,8% del sector primario, de los cuales son mujeres un 71,1% y personas del estrato pobre (89,1%) (DGEEC, 2017). El trabajo en este tipo de empresas los expone mayormente a la informalidad (Navarro y Ortiz, 2014).

En este contexto, la dinámica demográfica no es correspondida a cabalidad por el modelo económico en lo que se refiere a la utilización de la mano de obra, ya que, mientras dicho modelo tiende a restringir la demanda de mano de obra, la dinámica demográfica del pasado reciente dio lugar a una creciente oferta de recursos humanos disponibles para el trabajo.

La tasa de desempleo abierto si bien es baja (5,7% en 2018), presenta algunos altibajos. Y junto con la del subempleo visible, totaliza una décima parte de la mano de obra subutilizada (DGEEC, 2018) que no logra insertarse a un trabajo en condiciones mínimas de calidad, dando cuenta de la precariedad laboral.

Las condiciones precarias del empleo se dan a raíz de la falta de un contrato entre personas asalariadas o en relación de dependencia, la no cotización a un sistema de jubilación - que a su vez determina la informalidad en el empleo- y los ingresos por debajo del mínimo establecido (DGEEC, 2018).

En este sentido, en 2018, el 48,4% de la población ocupada asalariada, incluyendo empleados domésticos, contaba con un contrato verbal en su ocupación principal, lo que dificulta el acceso a mejores condiciones y estabilidad laboral. El 77,1% de la población ocupada no realizaba aportes a un sistema de jubilación (DGEEC, 2018).

En el año 2018, el 64,3% de las personas ocupadas tenían una ocupación informal (1.704.115 personas) (DGEEC, 2019). La población ocupada que vive en áreas rurales es la más afectada por la informalidad (74,4%) (DGEEC, 2019).

2018

48,4% de la población ocupada contaba con un **contrato verbal** en su ocupación principal

77,1% de la población ocupada **NO realizaba aportes** a un sistema de jubilación

64,3% de las personas ocupadas **tenía una ocupación informal**

Tanto en áreas urbanas como rurales, la tasa de informalidad femenina es mayor a la masculina (66,8% y 62,3% respectivamente), aunque en términos absolutos los hombres son más numerosos en el empleo informal, 937 mil son hombres y 767 mil son mujeres (DGEEC, 2019).

El promedio de ingresos mensuales a nivel nacional, provenientes de la ocupación principal, es de Gs. 2.380.742 (DGEEC, 2018), cifra levemente superior al salario mínimo actual de Gs. 2.192.839 (2020).

Entre la población asalariada (se excluye a empleados domésticos) el 35% percibe menos de un salario mínimo en su ocupación principal. En el sector privado, esta cifra se eleva al 42,1%, mientras que en el sector público se reduce al 7,2% (DGEEC, 2018).

Estos promedios nacionales, sin embargo, no dejan ver ciertas realidades al interior de determinados grupos, en especial las condiciones laborales de la población femenina, de la población joven y de la rural.

La tasa de participación masculina ha sido, durante las últimas dos décadas (1997-2018), siempre superior a la femenina. Parte de las mujeres que acceden al mercado de trabajo tiene problemas de empleo: no lo encuentra (6,8%) o sus condiciones laborales no son las adecuadas, revelando la problemática que enfrentan las mujeres para su inserción en el mercado laboral y consecuentemente, para el logro de su autonomía económica (Zavattiero, Serafini, 2019).

Las mujeres, por lo general, padecen mayores desventajas al ser relegadas a la esfera reproductiva, lo cual limita sus capacidades para lograr inclusión económica y tomar parte activa en la promoción social. El origen de estas desigualdades habitualmente está vinculado a pautas culturales muy arraigadas en la sociedad y con una distribución desigual del poder. En este marco, la división sexual del trabajo y el uso del tiempo son factores clave para comprender la relación entre la pobreza y la desigualdad.

La dedicación de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidados, y la inversión de más horas en estas tareas no remuneradas, restringen sus capacidades para integrarse al mercado laboral en condiciones de igualdad, lo cual se traduce en límites para producir ingresos propios; empleos de peor calidad y remuneración; diferencias salariales; trayectorias laborales discontinuas; y desigual valoración social de las labores realizadas.

MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

Padecen mayores desventajas al ser relegadas a la esfera reproductiva

- Tienen más límites para producir ingresos propios,
- Empleos de **peor calidad**,
 - Diferencias salariales,
- Trayectorias laborales discontinuas, y
- **Desigual valoración social.**

Los salarios de las mujeres alcanzan el **75% del salario de los hombres.**



A la vez, la carga de trabajo reproductivo que pesa sobre la población femenina incide negativamente en la disponibilidad de oportunidades para recibir educación o atención a la salud, o en el desarrollo de capacidades para participar en las organizaciones locales, con el fin de dar a conocer sus opiniones e incluir sus intereses en la agenda pública.

Estas asimetrías, de igual manera, tienen impacto en otras dimensiones de la vida que cobran particular relevancia en la definición del bienestar. Las desigualdades de poder y las restricciones para producir ingresos propios son elementos determinantes para que se produzca violencia contra las mujeres y las niñas.

Todas las formas de desigualdad mencionadas se articulan al mismo tiempo y se potencian con otros factores que producen desigualdad, como la etnia, el lugar de origen o el estatus migratorio.

De allí que los ingresos más bajos son reportados por las mujeres, así como por las personas jóvenes, en especial entre quienes residen en zonas rurales. Los salarios de las mujeres alcanzan el 75% del salario de los hombres. Esta desigualdad es corroborada por el Índice Global de la Brecha de Género, que en 2018 posicionó al país en el puesto 104 de entre 149 países, según el Foro Económico Mundial.

Entre la población ocupada, la más afectada por la ocupación informal es la de jóvenes entre 15 y 19 años (94,2%), seguida por la de 20 a 24 años (72,4%) (DGEEC, 2019).

El grupo de jóvenes entre 18 y 29 años representa la tercera parte (30,3%) de la PEA nacional (DGEEC, 2018). Sin embargo, este posee los indicadores más desventajosos del mercado de trabajo en relación con las tasas globales, evidenciando la falta de estrategias de inclusión económica de la juventud a través del trabajo.

Existe en el país, por otra parte, un grupo de 416.425 niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, desarrollando tareas que en el 95,1% de los casos constituyen trabajos prohibidos por su peligrosidad (OIT y DGEEC, 2013).

Como consecuencia de la concentración de la riqueza y el poder se registran persistentes niveles de desigualdad e inequidad. La desigualdad en los ingresos se sitúa en 0,461 en 2018 (urbano 0,427 y rural 0,481) según el coeficiente de Gini. La leve tendencia a la baja en este índice no ha sido importante ni sistemática, con periodos de incremento entre 2016 y 2017.

La evolución relativa de la distribución del ingreso per cápita mensual en los últimos veinte años (1997-2018) se mantiene estable, aunque en niveles extremadamente desiguales. En promedio, el 41% del ingreso total ha estado concentrado en el 10% más rico (decil 10); mientras que el 1,2%, en promedio del total del ingreso per cápita, corresponde al decil más pobre (decil 1).

De esta distribución, resulta que el monto promedio de ingresos mensuales de un hogar paraguayo en 2018 era de Gs. 5.104.000, siendo la principal fuente la de origen laboral (DGEEC, 2019).

En tanto, el promedio mensual de ingresos laborales es aproximadamente de Gs. 4.683.000; el de un hogar situado en el 20% más pobre apenas alcanza Gs. 1.096.000 y el 20% siguiente a Gs. 2.227.000 (DGEEC, 2019). Es decir, casi el 40% de los hogares no logra, a través del trabajo de sus miembros, garantizar un ingreso mínimo (en términos del salario mínimo, Gs. 2.076.843 en promedio en 2018) para su subsistencia. Dicha estructura se complementa con ayudas familiares y del Estado.

La inequitativa distribución de los recursos y el bajo nivel de los ingresos de la población dan

lugar a la persistencia de la pobreza por carencia de ingresos. Según Navarro y Ortiz (2014):

Una desigualdad de ingresos alta significa que muchas personas con bajos recursos sub-invierten en las dimensiones esenciales del capital humano (educación, salud, nutrición, ahorros jubilatorios). Esto afecta la productividad, el crecimiento económico, la generación de empleos de calidad y la capacidad para obtener mejores ingresos (p. 73).

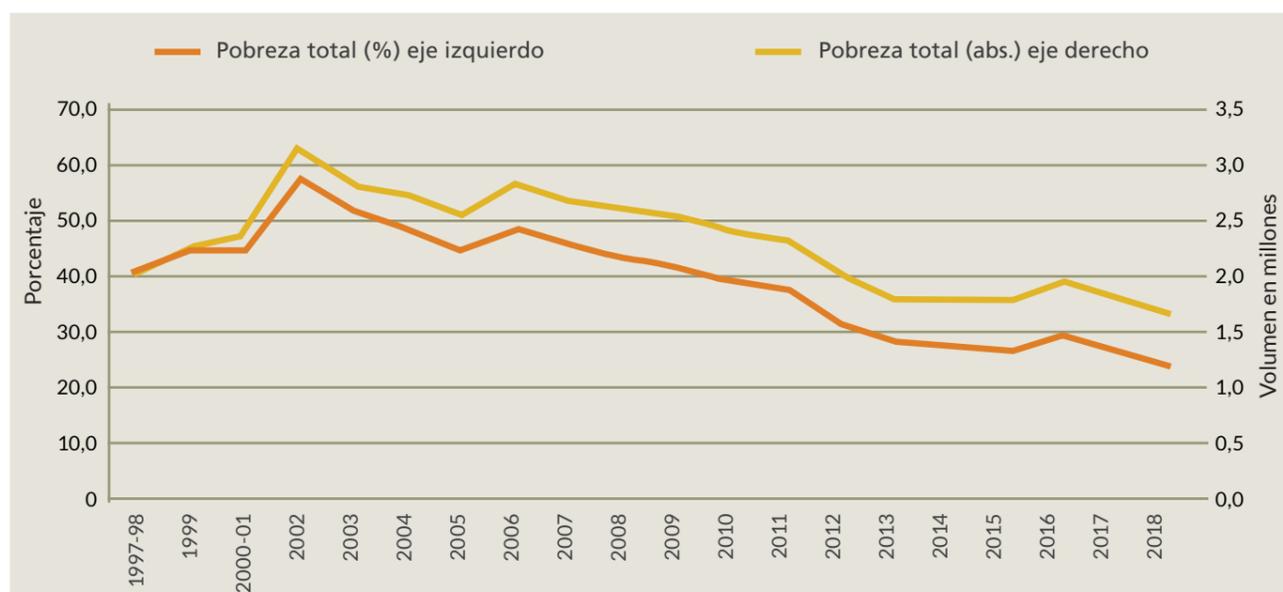
En este contexto, en 2018, con una población total de 6.953.696 personas, la pobreza afecta a casi uno de cada cuatro paraguayos (24,2%),

incluido un 4,8% en condiciones de extrema pobreza⁹ (DGEEC, 2019).

Dicha cifra ha venido disminuyendo en los últimos 15 años si se considera que, en 2003, el 51,4% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza. Sin embargo, el descenso no se ha dado de forma sostenida y entre el 2013 y el 2018 la disminución se desaceleró, e incluso en el 2016 se observa un incremento. Por cierto, ante la coyuntura actual, la tendencia es que la ralentización económica como consecuencia de las medidas preventivas incida en un incremento de la pobreza en 2020.



Figura 1. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza total*, Paraguay, 1997 a 2018



Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 1997 – 2018 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Observaciones:

- * No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.
- * Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos).

⁹ Para calcular la población que vive en situación de pobreza, la DGEEC realiza mediciones de la pobreza monetaria haciendo uso del método de la Línea de Pobreza. Este método se centra en dos componentes: el costo de la canasta y los ingresos familiares. El costo de la canasta básica de alimentos define la línea de pobreza extrema; en tanto el costo de la canasta básica de consumo, la línea de pobreza total.

De lo anterior se desprende que entre 2004 y 2018 la pobreza en términos relativos se redujo en 50,4% (1,6 puntos porcentuales por año) y la pobreza extrema en 46,8% (0,3 puntos porcentuales por año), lo que en valores absolutos representó una disminución de un millón de personas en situación de pobreza y de 170 mil personas en pobreza extrema.

Si bien la disminución de los índices de pobreza monetaria del país es un indicio positivo, aun afecta a 1,7 millones de personas. Además, dado que la población total siguió creciendo año a año en todo ese período, es evidente que el crecimiento de la pobreza acompañó al de la población de manera consistente con la premisa de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Esta realidad es dos veces mayor en términos porcentuales en el área rural frente a la urbana (34,6% y 17,8% respectivamente), en tanto, la brecha entre áreas es todavía más profunda si se considera la pobreza extrema, la cual es seis veces mayor en el área rural respecto a la urbana (10% y 1,6% respectivamente).

La pobreza extrema implica que las personas no tienen la capacidad de adquirir una canasta básica de alimentos, lo que da como resultado poblaciones mal nutridas o mal alimentadas.

Los fenómenos de pobreza tienen características urbanas y rurales diferenciales, siendo en este primer espacio menor que en el segundo, lo cual no implica que las poblaciones afectadas no sean sujeto de políticas públicas dirigidas a revertir dicha condición. Para poder hacerlo, se debe contar con una caracterización adecuada para dirigir las intervenciones programáticas de manera efectiva.

La pobreza en las ciudades responde a una lógica diferente, no solo en niveles de afectación, sino también en cuanto a diferenciales sociales de acceso a bienes y servicios y al mercado laboral.

Actualmente el 66% de la población que vive en condiciones de pobreza son niños, niñas, adolescentes o jóvenes, a nivel país.

Por sexo, el porcentaje de mujeres en situación de pobreza es mayor que el de los hombres para el rango etareo que abarca hasta los 49 años, siendo la brecha mayor en las edades productivas y reproductivas (25 a 39 años) con 6,4 puntos porcentuales más en el caso de la pobreza femenina.

Además, no deben dejar de observarse ciertas características:

- La pobreza se ha concentrado geográficamente en mayor proporción y severidad en el área rural (34,6%); en la niñez y adolescencia de 0 a 14 años (34,2%); entre las mujeres (24,7%) (DGEEC, 2018), y en los pueblos indígenas (66,2% del total de su población que asciende a 122.461 personas) en 2017 (DGEEC, 2018). Esta condición afecta el desempeño de otros indicadores sociales, por lo que constituyen grupos de alta vulnerabilidad económica.
- La ruralidad y el porcentaje de población en situación de pobreza al interior de cada Departamento, muestra una relación positiva que indica que a mayor porcentaje de población en zonas rurales, mayor será el porcentaje de pobreza. En esta situación se encuentran los departamentos de Caazapá (47%), Concepción (44%), Caaguazú (43,7%) y San Pedro (43,6%) (DGEEC, 2017).
- Las personas que han superado la línea de la pobreza (pero están muy próximas a ella) siguen estando en situación de vulnerabilidad económica, por las altas probabilidades de volver a caer por debajo de ella.

El otro sector especialmente afectado por las desigualdades es el de las personas con discapacidad, "por las barreras físicas, legales, ambientales y culturales a las que se tienen que enfrentar cada día. Su elevada vulnerabilidad tiene origen en las insuficiencias de marcos regulatorios e institucionales que fomenten un incremento en las oportunidades laborales o educativas, en la inadecuada prestación de servicios públicos que no incorpora sus necesidades específicas, y en la escasa participación social y política de estas personas, lo cual les impide el ejercicio de sus derechos" (PNUD, 2008).

Es necesario contemplar que las vulnerabilidades y privaciones no terminan cuando los ingresos monetarios de un hogar o una persona se sitúan por encima de la línea oficial que define el nivel de pobreza, expresada en términos monetarios, pudiendo mantenerse la pobreza aun cuando hayan aumentado su nivel de ingresos (SAS, 2017).

Esto es así ya que, aunque "la pobreza se identifique más frecuentemente con la falta de ingresos monetarios, sus causas implican la disminución de las capacidades de acceso a los servicios sociales y a las oportunidades para ejercer plenamente los derechos humanos, sin discriminación" (SAS, 2017).

De lo presentado pueden resaltarse ciertas características que introducen factores de vulnerabilidad en los hogares en situación de pobreza:

- Los hogares en situación de pobreza, además de numerosos (5 miembros en promedio), son más jóvenes (el promedio de edades de sus habitantes ronda los 26,5 años), está compuesto por familias extendidas (padres, hijos, abuelos, parientes, entre otros), cuenta con mayor número de hijos¹⁰ dependientes y menor número de aportantes; frente a los hogares de mayores ingresos, que cuenta con menos integrantes (mayormente son familias nucleares) y con personas de mayor edad (la edad promedio de sus miembros es 36,3 años) (DGEEC, 2017). Los hogares más pobres se encuentran sobre-representados entre los hogares de núcleo incompleto y extendidos. Del total de hogares pobres en el país, el 87,8% tiene como miembros a personas entre 0 a 17 años.

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

- Los jefes de hogares de familias con mayor número de miembros presentan bajo nivel de instrucción, en particular las jefas. La media de instrucción en la jefatura de hogares es de 8,5 años de estudio, en tanto las jefas mujeres con cinco y más miembros presentan 7 años de estudio, y en hogares en pobreza y numerosos, 5,8 años en promedio (DGEEC, 2017).
- Los hogares con jefatura femenina presentan mayores niveles de pobreza que aquellos con jefatura masculina. El 24,2% de los hogares encabezados por mujeres se encuentran en situación de pobreza, frente al 20,2% de los encabezados por varones. Pero además el porcentaje de hogares pobres con jefas aumenta en la edad productiva y reproductiva (30 a 59 años), ascendiendo a 28% (DGEEC, 2017). La jefatura femenina disminuye en el estrato de ingresos altos (Serafini, Zavattiero, 2018).

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

Por otro lado, según Chant (2002), los patrones de asignación de recursos dentro del hogar están a menudo mejor equilibrados en hogares con jefa mujer, y que el ingreso generado o controlado por mujeres tiende a beneficiar a otros miembros más que el generado por hombres. En general se reconoce que las jefas de hogar tienen, comparadas con los jefes, una mayor preferencia por invertir en los hijos, pero que las condiciones sociales que enfrentan estos hogares a menudo les impiden llevar a cabo estas preferencias (Acosta y Solís, 1998).

- La jefatura de hogar femenina monoparental¹¹ implica una doble demanda para las mujeres, como proveedoras económicas del sustento de sus hijos y como madres y trabajadoras domésticas (CEPAL, 2005). El 28,5% de las jefas de hogares encabezan hogares monoparentales. Dentro de este grupo predominan las mujeres viudas, separadas y divorciadas (39,9%) (DGEEC, 2017). Así, dentro de estos grupos, las madres solteras son las más desprotegidas, cobrando mayor volumen en la adolescencia y juventud (14 a 29 años) y en hogares en situación de pobreza, quienes dependen de redes sociales y familiares.

Por otra parte, la pobreza medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica las múltiples carencias a las que los hogares pueden enfrentarse. Sin embargo, a la fecha de presentación del *Plan Jajapo Paraguay* la medición de la pobreza no monetaria a través del IPM aún no ha sido oficialmente difundido¹².

Ante esto, podemos orientarnos por el consenso entre instituciones de gobierno, la academia y organizaciones de la sociedad civil sobre las dimensiones básicas de las necesidades humanas que se consideran indispensables para el bienestar de todo ser humano, entre ellos, vivienda, salud, educación y empleo.

De este modo, si se consideran otras dimensiones no monetarias, el perfil de la pobreza coyuntural se complementa con la pobreza estructural por medio de las dimensiones de necesidades básicas insatisfechas (NBI), pudiendo existir privaciones de ambos tipos.

En 2012, el 43% de los hogares y el 44,5% de la población en el Paraguay se encontraban en situación de pobreza por presentar al menos una necesidad básica insatisfecha.

Las necesidades en infraestructura sanitaria y en acceso a la educación explican gran parte de esta pobreza, seguidas por la capacidad de subsistencia y en último lugar por la calidad de la vivienda.

Nuevamente, la pobreza por NBI es más severa en áreas rurales, afectando a más de la mitad de los hogares que residen en ella, y con brechas que duplican las cifras del área urbana.

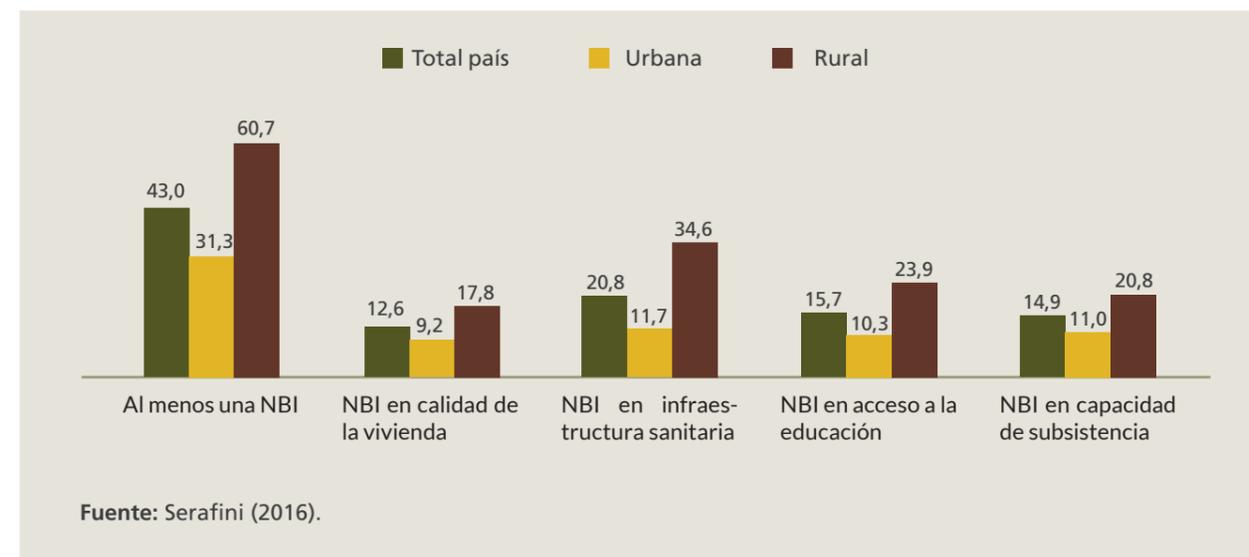
Con datos de 2017, el 2,5% del total de las viviendas correspondientes a hogares en situación de pobreza tienen condiciones insatisfactorias en sus paredes¹³, el 23% tienen pisos de tierra, y el 4,5% tienen techos de paja, cartón, hule o madera de embalaje (DGEEC, 2017).

El servicio sanitario con mayor déficit es la tenencia de baño y el tipo de desagüe sanitario, carencia que afecta al 38,3% de los hogares en situación de pobreza, seguido del acceso al agua, que es deficitario en el 36,6% de los casos (DGEEC, 2017).

En Paraguay, 20,8% de hogares en situación de pobreza obtienen agua para beber y cocinar de ríos, arroyos o vertientes, demostrando que una cantidad de hogares no sólo no tiene acceso al servicio de agua potable, sino que sus miembros deben ocupar parte de su tiempo y fuerza física en el traslado de agua hasta sus casas.

Además de la falta de cobertura de los servicios de saneamiento básico, la disposición de basura y el uso de combustibles naturales para cocinar, traen consigo problemas serios para la salud, a través de la contaminación del aire, sobre todo en aquellas zonas donde la recolección de residuos es escasa, y la población debe recurrir a la quema como opción para la eliminación de sus basuras.

Figura 2. Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por área de residencia, según tipo de NBI, Paraguay, 2012



¹⁰ Ello se condice con el menor ejercicio de los derechos reproductivos de las personas en situación de pobreza, quienes reportan una fecundidad deseada menor a la real (CEPEP, 2009).

¹¹ Monoparental: Hogar que cuenta con uno solo de los padres. En este caso, solamente la madre.

¹² La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) lidera el proceso de construcción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). El MDS contempla el algoritmo de cálculo del IPM en la actualización del instrumento de focalización de personas y hogares en situación de pobreza monetaria y multidimensional para la implementación del *Plan Jajapo Paraguay*.

¹³ Viviendas con paredes de estaqueo, adobe, tronco de palma, cartón, hule, madera de embalaje, o no tienen pared.

Entre la población en situación de pobreza, el 76,8% de los hogares elimina la basura a través de la quema, y el 65,3% de ellos aún utiliza combustibles naturales, como leña o carbón, para la cocina diaria.

La educación ha sido identificada como factor clave en la mortalidad infantil, factor de integración social, puerta de entrada a las nuevas tecnologías productivas y de la información y la comunicación (Ortiz, 2016), así como determinante de la calificación de la mano de obra.

A nivel país, en 2017 los avances en la cobertura de educación permitieron reducir el analfabetismo de 8,9% a 5,8% (entre 2003 y 2017), cifra que se duplica cuando se refiere a personas en situación de pobreza (11,1%) (DGEEC, 2017).

2017

los avances en la **cobertura de educación** permitieron **reducir el analfabetismo de 8,9% a 5,8% (entre 2003 y 2017)**

Con relación a los años de estudio de la población de 10 años y más, a nivel general éstos también han ido aumentando, pasando de 7 años en promedio en 2003 a 8,7 años en 2017. Sin embargo, las personas en situación de pobreza cuentan en promedio con tan sólo 6 años de estudio.

En relación a la asistencia escolar de personas de 15 a 17 años, que es la edad para que asistan a la educación media, aproximadamente el 78,9% asiste, en tanto, que, al observar adolescentes en situación de pobreza, la asistencia disminuye al 71%. Las principales razones de inasistencia están relacionadas con factores estructurales del hogar, especialmente de índole económica.

En cuanto a la salud, si bien se dieron notables mejoras relacionadas a la disminución de la mortalidad y, por otro lado, la consolidación del sistema de atención primaria de la salud, a través de las Unidades de Salud de la Familia (USF), todavía persisten algunos problemas estructurales. Estos se ven reforzados por la fragmentación del sistema sanitario, y se traducen en un mayor gasto de bolsillo, impactando en mayor medida a la población más vulnerable.

La población en situación de pobreza que no accedió a atención médica cuando la requería asciende al 31,7% (DGEEC, 2017). El principal motivo indicado es la auto medicación (72,4%), seguido de un 20,3% que consideró que la dolencia no era grave. El 4,8% de las personas en situación de pobreza manifiestan problemas atribuibles al sistema de salud, como mala

atención, carencia de atención cercana o costo de la consulta, es decir, barreras de acceso al sistema.

Como ya se ha mencionado, los indicadores del mercado laboral presentan importantes brechas entre los estratos a nivel general, pero que se profundizan en la población en situación de pobreza. Dicha población se dedica principalmente a actividades primarias y trabajos de baja calificación, especialmente en el área rural; igualmente en el área urbana, las personas están empleadas principalmente como trabajadores de servicios o vendedores de comercios del sector informal.

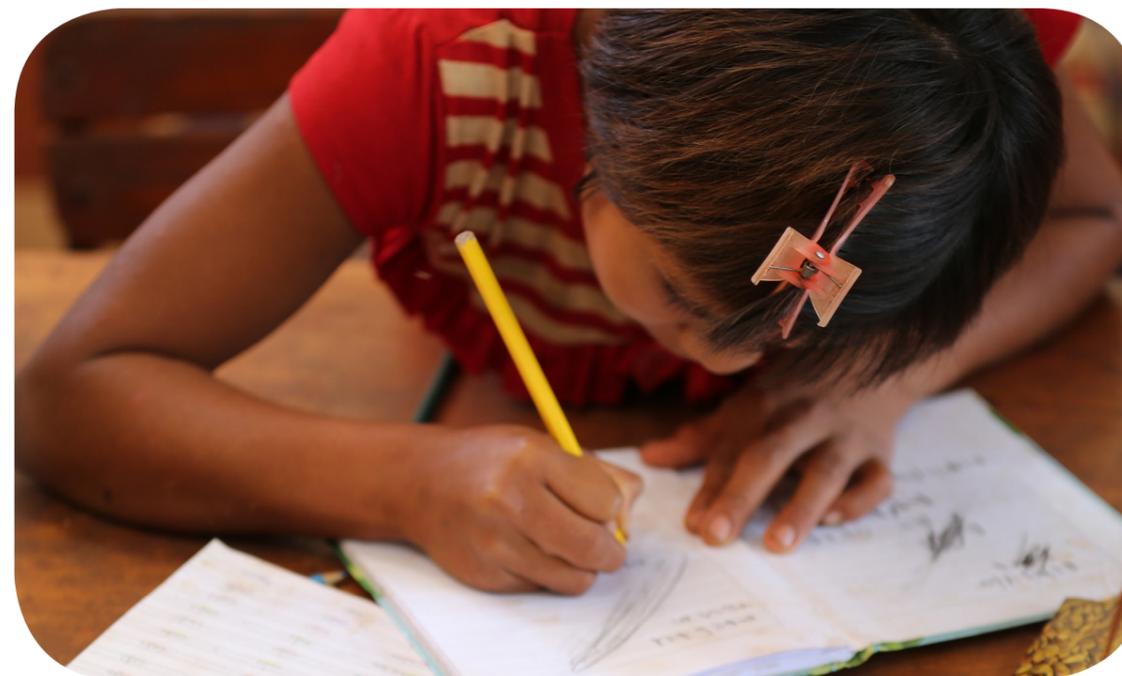
El 8,1% de la población en situación de pobreza que se encuentra trabajando tiene contrato indefinido, y el 81,6% tiene contrato verbal, lo cual es otra muestra de la alta proporción de personas que se mueve en el mercado informal. Dicha cifra casi duplica el promedio nacional (49,1%), con lo cual puede notarse que la población general tampoco tiene asegurada la formalidad en el empleo.

En cuanto a la cobertura de algún tipo de seguridad social, sólo el 3,3% de las personas en situación de pobreza aportan a una caja de jubilación, y sólo el 0,2% de esa misma población percibe una pensión por jubilación. Dentro de la población general, en tanto, el porcentaje de personas económicamente activas que aportan a una caja jubilatoria asciende a 21,5%.

Factores menos analizados a nivel nacional como la relación entre la pobreza y el cambio climático no permiten considerar aspectos como los expuestos por Serafini (2019), al mencionar que:

“El cambio climático, además de disminuir previsibilidad, invalida progresivamente los conocimientos y prácticas culturales de los productores. En los últimos años sucedieron por lo menos dos eventos críticos para la agricultura (2008 y 2011), que afectaron los resultados agropecuarios y los ingresos familiares. En estos casos, además de estabilidad macroeconómica, se requieren políticas públicas que reduzcan o mitiguen los riesgos de manera a facilitar las decisiones. La agricultura familiar no cuenta con medidas de protección que disminuyan los efectos adversos de los fenómenos climáticos, como un seguro agroclimático, infraestructura vial de todo tiempo e infraestructura en las fincas”.

En este sentido, se reconoce la alta dependencia de los recursos naturales y del medio ambiente como medio de subsistencia e ingreso principal de ciertos hogares en situación de pobreza. Por tanto, son también más vulnerables



a los desastres naturales, como las sequías, inundaciones y a otros impactos resultantes del cambio climático.

1.4. Marco normativo, de políticas e institucional

La dignidad es el fundamento mismo de los derechos humanos y está vinculada a los principios de igualdad y no discriminación; por tanto, el respeto a la dignidad humana de personas, familias y comunidades en situación de pobreza es la base de las políticas públicas encaminadas por el gobierno paraguayo, y la piedra angular del *Plan Jajapo Paraguay*.

La Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992 establece que el país se constituye en Estado social de derecho, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana, lo que sienta las bases para la garantía de la promoción del bienestar social a través de derechos cívicos, sociales, económicos y culturales.

Esta carta magna identifica en su artículo 6 que la calidad de vida debe ser promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad, para implementar medidas de atención, y evitar que estas situaciones afecten negativamente la calidad de vida de las personas.

También resalta la importancia de los derechos como componentes indispensables de un orden democrático y reconoce una amplia gama

de derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales para todos los paraguayos y paraguayas, como el derecho a la salud (artículos 68 a 72), el derecho a la educación (73 a 85), el derecho al trabajo (86 a 100) y la reforma agraria (114 a 116).

Además, estipula la obligación del Estado de proteger a personas y grupos específicos como los niños y niñas (artículo 54), las personas de la tercera edad (57), las personas con discapacidad (58) y los pueblos indígenas (62 a 67).

La Constitución Nacional es explícita en su mandato de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, como lo establece en el artículo 48, “De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer”:

“El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”.

Complementario a este, el artículo 46 “De la igualdad de las personas” establece que:

“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.

Comprender que la pobreza no afecta a todos los colectivos humanos por igual, sino que está condicionada por diversas variables, entre las cuales el género es una de las centrales, implica recuperar las normativas nacionales e internacionales de igualdad.

Estas obligan al Estado paraguayo a incorporar el enfoque de género como eje transversal e incluir intervenciones específicas en el diseño e implementación de sus políticas, de modo a alinear las mismas a los enunciados de dichas normativas. En ellas se fundamentan algunos de los instrumentos que se consideran en el diseño del Plan, y que comportan una responsabilidad estatal.

A finales de 2018, a partir del mandato contenido en el Decreto 1020/2018, el Poder Ejecutivo encomendó al MDS “instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza, de manera a lograr la superación de la pobreza en todas sus dimensiones y acortar brechas de desigualdad, promoviendo el ejercicio de derechos y coordinar, en el ámbito de su competencia, acciones interinstitucionales, tendientes a reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con enfoque al ciclo de vida”¹⁴.

En el mismo se indica que “los demás Organismos y Entidades del Estado (OEE) deben colaborar con el MDS en el proceso, sin perjuicio de las funciones que les atribuyen, las leyes y decretos respectivos, para determinar las prioridades estratégicas y los lineamientos generales de políticas a fin de optimizar la gestión del Gobierno”.

Estándares internacionales

El ordenamiento jurídico del país, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución Nacional, establece que los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Paraguay forman parte del derecho positivo nacional, por lo que sus disposiciones también obligan al país.

Estos acuerdos internacionales están dirigidos a garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948),
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969),
- El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976),
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),
- La Convención de los Derechos del Niño (1989),
- El Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe (1989),
- La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994),
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994),
- La Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995),
- La Cumbre sobre el Desarrollo Social (1995),
- La Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos “HABITAT II” (1996),
- El Foro Mundial sobre la Educación (2000),
- La Declaración del Milenio (2000),
- El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002),
- La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006),
- El Consenso de Quito (2007).

En este marco normativo global, la erradicación de la pobreza se ha posicionado con fuerza en los diferentes gobiernos que se fueron sucediendo desde el año 2000, promovida por la adhesión del país a la Declaración del Milenio (2000-2015) y al logro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) firmados por 189 Estados en la Cumbre del Milenio.

Y en 2015, durante la Cumbre de Nueva York, unos 193 países del mundo, entre ellos Paraguay, se adhirieron al compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya consigna es “no dejar a nadie atrás”, representando así la segunda generación de objetivos globales.

La Agenda 2030 es el plan centrado en las personas y el planeta para alcanzar los 17 objetivos de desarrollo trazados al 2030, en el que el país se compromete a reducir la pobreza en cualquiera de sus formas y específicamente, en erradicar la pobreza extrema. Dichos objetivos se hallan interrelacionados, es decir, la clave del éxito de uno, involucrará las cuestiones vinculadas con otro.

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

Marco de políticas públicas

Dentro del contexto expuesto, la pobreza es considerada como uno de los grandes problemas nacionales, y se ha posicionado con fuerza en el centro de la gestión de los diferentes gobiernos de Paraguay que se fueron sucediendo desde el año 2000.

A fines de ese año se inició el proceso de discusión de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad¹⁵ (ENREPD), que generó debates entre el Estado y la sociedad sobre la pobreza en el país.

Esta proponía tres ejes estratégicos: el mejoramiento institucional, aumentando la transparencia y eficiencia en la gestión gubernamental; el mejoramiento equitativo de las capacidades

humanas, incluyendo temas de salud, educación y protección social; y el crecimiento económico sostenido y sustentable, como base para la generación de riqueza que permitiera el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.

Como parte del debate instalado, en 2006 se promulgó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP¹⁶) a través del Decreto N° 8152 del Poder Ejecutivo.

La misma materializaba el esfuerzo del gobierno de entonces por contar con una estrategia para revertir la pobreza, y para eso posicionaba con fuerza la multidimensionalidad de la misma y se planteaba tres ejes para su abordaje integral: la protección social, la promoción social y la inclusión económica.

Este documento profundizaba el análisis sobre sus causas, reconociendo, entre otras, las fallas del modelo económico excluyente y la crisis prolongada, reforzadas por el escaso desarrollo del capital humano y social, las falencias de una institucionalidad débil e ineficiente, así como políticas sociales no reformadas.

El documento avanzó hacia la formulación de una estrategia conceptualmente bien estructurada. Sin embargo, los lineamientos operativos no fueron suficientes para lograr la apropiación y la adecuada planificación de los planteamientos a desarrollar, tanto a nivel intersectorial como a nivel central y territorial.

En el periodo de gobierno 2008-2012 se elaboraron el Plan Estratégico Económico y Social (PEES 2008-2013) y la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS 2010 -2020).

El PEES tenía el propósito de alcanzar el crecimiento económico con inclusión social, con acciones y medidas definidas con relación a la necesidad de generar empleo y luchar contra la pobreza y toda forma de exclusión social. Se orientaba a crear un sistema que sirviera para coordinar las distintas políticas públicas e implementar la estrategia de crecimiento económico inclusivo en el mediano plazo.

El PPDS, por su parte, planteaba ampliar el debate hacia el desarrollo inclusivo, atendiendo una realidad social compleja y multidimensional, que exigía también respuestas múltiples, sistemáticas y sistémicas, considerando cuatro ejes estratégicos: 1) calidad de vida para todos

¹⁴ Decreto 1.020 del 27 de diciembre de 2018, “Por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social a instrumentar Planes sobre la Reducción de la Pobreza”.

¹⁵ El documento de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) fue difundido a mediados del 2003.

¹⁶ Documento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP), aprobada por decreto del Poder Ejecutivo No 8.152 de fecha 8 de setiembre de 2006. Gabinete Social – DIPLANP – SAS.

y todas; 2) inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad; 3) crecimiento económico sin exclusiones; y 4) fortalecimiento institucional y eficiencia de la inversión social.

Se identifica allí una primera iniciativa de diseño de un sistema de protección social denominado “*Sãso Pyahu*” (expresión guaraní que significa “romper cadenas nuevamente” o “nueva independencia”) (2011-2012).

El mismo consistía en un modelo de gestión que buscaba integrar las políticas sociales de las diferentes entidades públicas y de protección social focalizadas en pobreza extrema. Sin embargo, el mismo no llegó a ser implementado.

Durante el periodo gubernamental 2013-2018 se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 (Decreto N° 2.794/2014), que se erigió como el instrumento rector de la acción gubernamental, de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.

Su estructura está basada en tres ejes: reducción de la pobreza, y desarrollo social; crecimiento económico inclusivo; e inserción de Paraguay en el mundo.

En este marco, el Programa Nacional de Reducción de Pobreza “*Sembrando Oportunidades*” estuvo dirigido a reducir la pobreza, a partir de la inclusión productiva de las familias y así aumentar sus ingresos y acceso a servicios sociales. Para ello se entregaron apoyos diferenciados a las familias pertenecientes al sector agropecuario y no agropecuario, y se expandió la cobertura de ciertos programas y servicios sociales.

A fines de 2017 se propuso una nueva iniciativa de diseño de un sistema de protección social impulsado por el Gabinete Social, el cual fue retomado por el gobierno entrante en 2018.

El nuevo Sistema de Protección Social *Vamos!* (SPS) apunta a ser una política pública que coordina y articula estrategias de intervención entre instituciones del sector público, permitiendo a la ciudadanía el acceso a prestaciones sociales con enfoque integral, de derechos y de ciclo de vida, con especial énfasis en niños, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y personas en situación de vulnerabilidad.

Organizado con enfoque de ciclo de vida, implica ir más allá de las situaciones presentes o coyunturales, y afrontar acciones específicas para atender los riesgos que se registran según

la edad. Si bien es para todos los sectores, presta especial atención a aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Estos documentos estratégicos evidencian el interés político que ha estado latente en las últimas dos décadas por brindar atención social y mejores condiciones de vida para todos los habitantes del Paraguay.

El debate político y técnico ha girado sobre las políticas públicas de reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la inclusión social, el enfoque de derechos y la definición de un modelo de gestión que posibilite intervenciones integrales y coordinadas.

Marco institucional

El marco institucional dispuesto por el Estado paraguayo para hacer frente a la problemática de la pobreza está conformado principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Gabinete Social (GS) y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), como entes rectores de la planificación macro del país¹⁷, a los que se suman las demás instituciones.

La creación del MDS por Ley N° 6137/2018, “que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de Acción Social y pasa a denominarse Ministerio de Desarrollo Social”, es un paso del Estado paraguayo por fortalecer la institucionalidad encargada de trabajar la problemática.

El MDS tiene por objeto el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, para lo cual, debe activar mecanismos de coordinación y articulación intersectorial y por niveles (central, departamental y distrital), de manera a encaminar acciones tendientes a reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (Decreto 367/2018 que reglamenta la mencionada Ley).

El artículo 4° de dicho decreto destaca como funciones del MDS:

- a. Liderar las políticas de desarrollo e inclusión social y económica, a nivel nacional;
- b. Planificar, formular, dirigir, implementar, monitorear y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo e inclusión social y económica;

- c. Articular acciones en el ámbito de su competencia, conducentes a generar una eficaz y eficiente administración y racional utilización de los recursos disponibles;
- d. Promover mecanismos de participación y transparencia, destinados a la participación del sector privado, ámbito académico, sociedad civil en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de programas sociales;
- e. Diseñar, organizar y operar, en coordinación con otras instituciones, un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales, que permita la adecuación, focalización y localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales, incluyendo un Registro Único de Beneficiarios de los participantes de los programas sociales;
- f. Generar conocimiento y buenas prácticas de gestión, en coordinación con otras instituciones, a través de las investigaciones sobre política social y la realidad nacional, junto al monitoreo y la evaluación de los planes, programas y proyectos sociales;
- g. Fomentar acciones y medidas orientadas a políticas de cuidados de las personas en las diferentes etapas de su ciclo de vida; entre otros.

El MDS articula sus acciones con la STP, encargada de la coordinación y consistencia de políticas económicas, sociales y medioambientales; de ordenamiento y administración de información para el desarrollo; de evaluación de inversiones, de participación con el Ministerio de Hacienda en la elaboración presupuestaria, así como de incidencia en la cooperación internacional.

El Gabinete Social es un organismo del Poder Ejecutivo con facultad y capacidad para promover, coordinar y dirigir la gestión de los programas y las políticas públicas del gobierno nacional en el área social a fin de garantizar, entre otras cosas, la adecuada correspondencia entre los programas de política social y los que apuntan a reducir la pobreza, así como la mayor coherencia posible entre la política social y la económica¹⁸.

Dicho órgano colegiado está presidido por el Presidente de la República y cuenta con una coordinación general ejercida por el Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presi-

dencia de la República, el que, a su vez, cuenta con un Equipo Ejecutivo, integrado por la máxima autoridad de 11 organizaciones y entidades del Estado¹⁹.

El pleno del Gabinete Social de la Presidencia de la República está integrado por las máximas autoridades de 25 instituciones.

Desafíos para la reducción de la pobreza

En Paraguay, la desigualdad en la tenencia de la tierra, el sistema productivo organizado en torno a la agro-ganadería empresarial, las deficiencias en la generación de empleos decentes y la inequidad en la distribución de ingresos producto de dicho sistema, representan un obstáculo para la reducción de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales.

Estos factores estructurales de la pobreza se complementan con los coyunturales como la recesión o crisis económica o las condiciones adversas del clima que cíclicamente castigan a la producción agrícola, factores que afectan la generación de trabajo o el incremento de salarios y, en consecuencia, la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

A mediados de la década del setenta, Chenery y otros autores señalaban que, para reducir la pobreza, además de crecer económicamente, era necesario mejorar la distribución de ingresos (citado en Carámbula, 2018).

Otro estudio mostró que la elasticidad en la relación distribución de ingresos-pobreza es significativamente mayor que la elasticidad crecimiento económico-pobreza: uno o dos puntos de reducción en el coeficiente de Gini generarían el mismo impacto en la reducción de la pobreza que muchos años de crecimiento económico positivo (UNDP, CEPAL, IPEA, 2002).

En la misma línea, Serafini (2019) acota que con la actual estructura productiva paraguaya se requiere mayor esfuerzo redistributivo para seguir reduciendo la pobreza, lo que implica aumentar la inversión en políticas agropecuarias, políticas activas de empleo, salud, educación y protección social.

En este sentido, la reducción de la pobreza monetaria sería posible por dos vías, a través del crecimiento económico: aumentar el ingreso de las personas en situación de pobreza (sin reducción de la desigualdad). O bien, con los

¹⁷ Es importante reconocer que durante el periodo 2004-2014 funcionaron dos instancias como parte de la institucionalidad social: la Dirección Nacional de Lucha Contra la Pobreza (DIPLANP) y la Unidad de Economía Social (UES) del Ministerio de Hacienda, respectivamente.

¹⁸ Decreto No. 376/2018 “Por el cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República”. Artículos 1 y 3.

¹⁹ El Equipo Ejecutivo del Gabinete Social está integrado por la máxima autoridad (Ministro/ Secretario Ejecutivo) de MH, MAG, MSPBS, MEC, Secretario General y Jefe de Gabinete Civil, MTESS; MDS, STP, Unidad de Gestión, Asesor del Área Social, Coordinadora General de la Oficina de la Primera Dama.

mismos recursos disponibles en la economía (sin crecimiento económico), se redistribuyen de un grupo a otro (Chenery y otros, 1974: citado en Carámbula, 2018).

Al respecto, un estudio realizado por el PNUD (2014) muestra que la reducción de la pobreza en el Paraguay se debe en 72,2% a efectos de crecimiento y en 27,8% a redistribución.

El mismo ejercicio con datos de 2017 da cuenta de un mayor impacto del crecimiento económico en la disminución de la pobreza entre 2016 y 2017 (81,1% a efectos de crecimiento y 18,9% a redistribución) (DGEEC, 2017).

Para el Banco Mundial (1990) reducir la pobreza requiere de políticas inclusivas, que permitan una mayor participación de las personas en situación de pobreza en el proceso de crecimiento.

Así, se definió un tipo de crecimiento orientado a reducir la pobreza a través de una doble estrategia: 1) impulsar un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra, principal factor de producción en poder de la población en situación de pobreza; y 2) suministrar los servicios sociales en el área de salud y educación para ese segmento de la población.

En el contexto actual, frente a las estimaciones de desempeño económico menos auspicioso en los próximos años, podría esperarse un menor efecto sobre el aumento de los ingresos de las personas en situación de pobreza, así como la ausencia de nuevos puestos de trabajo, cuyas consecuencias sobre las condiciones de vida de la población resultarán drásticas.

Por tanto, los avances en la reducción de la pobreza deben, necesariamente, focalizarse en función de la distribución mediante la generación estable de trabajo decente y protección social efectiva.

A ello, Serafini (2019) acota que “si el crecimiento es bajo o el modelo no incide en el mercado laboral de manera a crear puestos de trabajo en cantidad y calidad, necesarios para sacar de la pobreza a las personas en edad de trabajar, el país requerirá un mayor esfuerzo en la reducción de las desigualdades”.

Además de las previsiones macroeconómicas para el país, según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), a nivel internacional el escenario se presenta incierto, indicando un menor crecimiento de la economía mundial, condición a la cual se suma la incertidumbre que aporta la pandemia a causa del coronavirus.

En cuanto a América Latina, se estiman menores precios de las materias primas, lo cual es

desfavorable para la región, sumado a la coyuntura de los principales socios comerciales del país, lo que podría afectar las condiciones para el crecimiento económico nacional.

Ante esto, el Estado paraguayo se enfrenta a múltiples y exigentes retos que demandarán fortalecer la institucionalidad, implementar reformas estructurales, optimizar los recursos públicos y priorizar las políticas de alto impacto económico y social.

Además, las metas anuales de reducción de la pobreza deberían tomar en consideración el crecimiento demográfico anual como variable interactuante ya que:

“Las sociedades y la economía cambian de manera dinámica y la gestión pública debe acompañar esos cambios para garantizar resultados en la calidad de vida y el bienestar de las personas. La efectividad –eficiencia e impacto– de las políticas públicas exige una permanente evaluación del diseño de las mismas. Si hay cambios en las causas de los problemas que originaron las intervenciones, o se modifican los pesos relativos en el total de determinantes, las políticas deben ser revisadas y adaptadas a las transformaciones que verifican la realidad social, económica e incluso cultural” (Serafini, 2019).

En este sentido, esta herramienta estratégica de combate a la pobreza logrará ser eficiente y eficaz en tanto sea participativa, consensuada, transparente, sostenida y sustentable.

Más allá de las crisis coyunturales que puedan afectar al *Plan Jajapo Paraguay* económica o financieramente, la voluntad de sostenerlo como política de Estado, sobre la base del consenso generado en torno a objetivos compartidos, es clave para su éxito a mediano y largo plazo.

1.5. Principios transversales

Las diferentes realidades, producto de las desigualdades a las que se enfrenta la población en el Paraguay, exigen que el Plan contemple determinados enfoques, mediante los cuales se busca garantizar un nivel mínimo de bienestar para todas las personas.

En este sentido, el mismo contempla el enfoque de derechos humanos, la interculturalidad, el ciclo de vida, la igualdad de género, la atención a personas con discapacidad y adultos mayores, así como el enfoque territorial, a fin de generar mecanismos pertinentes que aborden los factores estructurantes de la pobreza.

El modo en que una sociedad atribuye valores, funciones y espacios diferenciados a hombres y mujeres produce asimetrías en las oportunidades que se disponen para acceder al bienestar y participar en los procesos de desarrollo. Por eso, en las intervenciones que buscan erradicar la pobreza, el *enfoque de género* contempla que las necesidades de hombres y mujeres pueden ser distintas.

El género es uno de los principales vectores de desigualdad y de reproducción de la pobreza. Las mujeres, por lo general, padecen mayores desventajas al ser relegadas a la esfera reproductiva, lo cual limita sus capacidades para lograr inclusión económica y tomar parte activamente en la promoción social.

En este sentido, Serafini (2019) señala que la incorporación de la dimensión de género en el análisis económico de la pobreza tiene implicancias políticas y éticas, ya que obliga a dimensionar las restricciones que enfrentan las mujeres y sus familias cuando deben tomar decisiones sobre educación, inserción laboral, distribución intrafamiliar de los ingresos, tanto entre los integrantes de la familia, como entre las diferentes necesidades de consumo al interior de los hogares.

El *enfoque de interculturalidad* asume que la existencia de diferentes comunidades indígenas y otros grupos poblacionales minoritarios exige el abordaje respetuoso y participativo, generado en espacios de diálogo, diseño y definición de las prioridades.

Las acciones concretas a ser ejecutadas reconocen la importancia del consenso y apropiación por parte de las comunidades indígenas y otros grupos poblacionales, lo cual genera mayores posibilidades de éxito en la reducción de la pobreza y las vulnerabilidades.

En el abordaje intercultural es indispensable el respeto a la autonomía de las comunidades, a los líderes comunitarios y a su organización social y cultural, reforzando el respeto a su cultura, a los derechos adquiridos y a los derechos consuetudinarios.

El *enfoque de discapacidad* considera la severidad y gravedad de la discapacidad de algún miembro de las familias participantes junto con el nivel de dependencia de las personas con discapacidad (PCD), lo cual representa mayores gastos y demandas de atención y cuidado.

Estas demandas son atendidas y desempeñadas, generalmente, por un familiar o pariente –casi siempre una mujer–, restringiéndole las posibilidades de desarrollar actividades laborales remuneradas fuera del hogar. Es decir, no



solo las PCD exigen políticas públicas adecuadas, sino también las personas cuidadoras que las protegen, considerando sus actividades y trayectorias de vida, de modo a garantizar la inclusión de todas las personas al proceso de desarrollo.

Por otro lado, también se considera la discapacidad no severa, es decir, aquella que no imposibilita la autonomía de las personas, para quienes deben definirse acciones para la inclusión económica y promoción social, con estrategias específicas que les impulsen a participar del mercado laboral.

El *enfoque territorial* se refiere al espacio geográfico en el que se desarrolla la vida económica, social, política y cultural de las sociedades, por lo que, de acuerdo con sus características, según hablemos de zonas urbanas o rurales, la población determina sus hábitos de supervivencia y establece sus interrelaciones generando capital social.

Para la implementación del enfoque territorial de los programas y acciones del Plan es necesario el mapeo de la presencia del Estado y la oferta pública en el territorio, como diagnóstico de los recursos y las demandas de las diferentes poblaciones, de modo a priorizar aquellos distritos con más carencias y niveles de pobreza.

Los principios transversales del *Plan Jajapo Paraguay* buscan instalar, modificar y ajustar las políticas públicas avanzando hacia un Estado garante de derechos. Así pues, busca reducir brechas y aplicar medidas de discriminación positiva, para que determinados grupos en situación de pobreza ejerzan sus derechos, superen

la condición de pobreza y alcancen mejores condiciones de vida.

Para eso se requiere de abordajes integrales para eliminar las desigualdades de género, desigualdades territoriales y de colectivos de personas, entendiendo que, sin este enfoque, por lo menos la mitad de la población a la cual se orienta este Plan, corre riesgo de no superar una situación que restringe el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, económicos, ambientales y culturales.

El enfoque territorial en las acciones de este plan reconoce las disparidades territoriales que existen, las cuales se profundizan si comparamos zonas urbanas y rurales, por lo que se requiere actualizar las ofertas disponibles en territorio y definir prioridades con actores locales.

Igualmente, es necesario considerar también el enfoque intercultural, la consulta y participación de las diversas poblaciones, a fin de asegurar el respeto a los derechos, así como la pertinencia de las necesidades y aspiraciones.

1.6. Alineación estratégica entre planes

Paraguay, al igual que otros 193 países más, se halla comprometido con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como “Objetivos Mundiales”, que fueron adoptados en el año 2015, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible.

Los 17 objetivos acordados se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁰ (ODM), aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia.

Los ODS se conciben como un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, lograr la igualdad de las mujeres, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, con la participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la población en general.

En este sentido, se posiciona y refuerza la necesidad de implementar acciones integrales que posibiliten la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social y económica en que se encuentran personas, familias y comunidades.

La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles, se concibe también como un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos, como la educación o la salud,

Seguidamente se mencionan los principales ODS a los que el *Plan Jajapo Paraguay* se halla alineado directa o indirectamente:

El ODS 1 *Fin de la pobreza* comprende la erradicación de la pobreza extrema y la reducción a la mitad de la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en situación de pobreza (según la definición de cada país).

Además, poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos los sectores, incluidos niveles mínimos, logrando para el 2030 una amplia cobertura para las personas pobres y en situación de vulneración.

Este objetivo incluye metas a fin de garantizar que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos económicos, acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes.

El ODS 2 plantea *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*.

El mismo compromete a los estados a asegurar el acceso de todas las personas, en particular las pobres y en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Además, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de las personas productoras de alimentos en pequeña escala, en particular de las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras formas, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, entre otras estrategias.

El ODS 5 insta a los estados a *Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas*, que implica un compromiso real para incorporar la perspectiva de género en los planes y políticas estatales para erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás.

En este marco, la incorporación de los cuidados, de una vida libre de violencia y de la participación plena de las mujeres en los ejes del Plan Jajapo Paraguay responden a las metas



- 5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación;
- 5.4: Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.

Con base en estas premisas, este Plan identifica acciones prioritarias a ser desarrolladas de manera integral, y promueve la instalación e implementación efectiva del Sistema de Protección Social *Vamos!* en hogares y comunidades en situación de pobreza.

Esto con una visión integradora de los esfuerzos sectoriales, a fin de dar cumplimiento al objetivo superior de reducir la pobreza en todas sus formas y asegurar la protección social para todas las personas en cada una de las etapas de vida.

De igual manera, sus acciones se alinean al Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030), reforzando el compromiso de atender a las poblaciones más vulnerables y excluidas.

Si bien los planes sectoriales se enfocan en las acciones que trascienden el *Plan Jajapo Paraguay*, existe un hilo conductor e intervenciones específicas para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con perspectiva de género y pertinencia intercultural y étnica, en las áreas de salud, educación, igualdad de las mujeres, seguridad alimentaria, agua potable, empleo y generación de mayores oportunidades en términos de capacitación y habilidades para la vida.

²⁰Paraguay firmó su adhesión a los ODM en el año 2005 y en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP-2007) potenció la implementación de éstos.



2

PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA JAJAPO PARAGUAY

2. PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA JAJAPO PARAGUAY

2.1. Proceso de elaboración

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP) *Jajapo Paraguay* ha involucrado diferentes etapas y niveles de participación.

Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el actual gobierno fortaleció la institucionalidad para atender la problemática de la pobreza, y con el decreto 1020/2018 le designó el mandato de realizar planes para reducirla, que en lo operativo se empezó a materializar con la apertura de espacios de debate.

El proceso llevado a cabo desde ese momento contempló los antecedentes y el debate conceptual sobre la pobreza, las fortalezas y desafíos de los documentos que le anteceden, la institucionalidad, su coordinación, la articulación entre las mismas, la integralidad en el abordaje y la complementariedad entre instituciones, planes y programas, el reconocimiento a la necesidad de partir de las demandas sociales y las diferencias territoriales.

Este proceso avanzó hacia un objetivo común compartido por las instituciones que conforman el Gabinete Social, que es dar respuestas institucionalizadas a la necesidad de lograr la reducción de la pobreza en todas sus formas para el año 2030.

Este Plan es el resultado del trabajo coordinado por el MDS donde participaron diferentes instancias del Estado paraguayo, organizaciones de la sociedad civil, especialistas temáticos nacionales e internacionales. Incluyó debates técnicos y mesas de revisión con representantes de instituciones estatales, representantes de organizaciones campesinas, indígenas y populares, academia, organismos internacionales y diálogos con especialistas temáticos para abordar enfoques de género, interculturalidad, personas de discapacidad, abordaje territorial y articulación.

Cada uno de sus ejes refleja el consenso resultante de los debates y reflexiones dentro de dicho proceso.

De él han participado 663 personas representantes de aproximadamente 60 organizaciones indígenas, campesinas y populares en dos

momentos clave: dos encuentros centrales, uno en Asunción y otro en Yataity del Norte (San Pedro); seguido de encuentros en las cabeceras departamentales de Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Caazapá, Alto Paraná y Amambay.

También se realizaron reuniones y talleres técnicos intersectoriales con el sector estatal, así como conversatorios con especialistas, congregando a 210 personas participantes de 27 instituciones del Estado.

Se contó con asistencia técnica especializada de la Unidad Técnica del Gabinete Social y el Ministerio de Hacienda (a nivel nacional) y de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU Mujeres (a nivel internacional).

De este modo, un amplio espacio de diálogo en territorio y con grupos sociales específicos permitió construir una hoja de ruta con estrategias para la reducción de la pobreza que se consiguen seguidamente.

2.2. Objetivos del PNRP *Jajapo Paraguay*

El Plan *Jajapo Paraguay* se aboca al logro de objetivos que buscan reforzarse mutuamente, con la consigna de los ODS de que “no dejemos a nadie atrás” con las políticas sectoriales y estrategias implementadas.

La implementación de políticas integrales pretende lograr el desarrollo e inclusión socioeconómica de las personas, familias y comunidades en situación de pobreza (monetaria y multidimensional).

La ejecución del presente Plan requiere de la colaboración articulada de las instituciones comprometidas: entidades estatales y privadas que cumplen un rol fundamental al momento de generar sinergia, a partir del consenso sobre objetivos compartidos.

Objetivo Superior

Reducir la pobreza en Paraguay en todas sus formas, con énfasis en la población más afectada, según zonas geográficas.

Esto involucra y compromete a todas las instituciones estatales que aportan al desarrollo humano, social y territorial inclusivo, y promueve la implementación de propuestas diferenciadas de intervención que se ajustan a las necesidades específicas de diferentes grupos poblacionales, según su edad (ciclo de vida), lugar de residencia (urbana/rural), género, etnia y otros factores estructurantes de la desigualdad.

Los indicadores que ayudan a medir el avance en el logro de este objetivo son: la disminución de la proporción de los hogares en situación de pobreza (resultado final) y el aumento de la cantidad de hogares con acceso a los pisos básicos de protección social (resultado intermedio), con competencias básicas para la vida (resultado intermedio), incidiendo en el largo plazo en la reducción de la desigualdad en Paraguay.

Objetivo General

Mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza, la situación económica de personas en edad productiva, así como la cohesión social en territorios y en comunidades rezagadas.

Atendiendo el objetivo superior planteado, la concepción multidimensional de la pobreza y la necesidad de posibilitar el ejercicio pleno de derechos de las personas con diferentes carencias y vulnerabilidades, es que se torna imprescindible desarrollar paralelamente intervenciones a nivel comunitario, para disminuir las inequidades territoriales; a nivel familiar, para disminuir las inequidades sociales y; a nivel de las personas, para disminuir las inequidades económicas.

Dicho objetivo superior se fundamenta en tres ejes interrelacionados: la protección, la inclusión económica y la promoción social.

Objetivos Específicos

Los objetivos específicos se estructuran conforme a cada eje del Plan:

a. Mejorar la calidad de vida de los hogares en situación de pobreza:

- Facilitar el acceso de las familias en situación de pobreza a un *piso básico de protección multidimensional*, de acuerdo a las necesidades de protección a lo largo del ciclo de vida de sus integrantes (servicios y prestaciones básicas de salud, educación,



cuidados, vida libre de violencia, alimentación, vivienda y entorno, ingresos y trabajo, participación), incluyendo transferencias monetarias y subsidios (temporales y permanentes).

- Fortalecer las competencias básicas para la vida.

b. Mejorar la situación económica de las personas en situación de pobreza:

- Facilitar generación de ingresos autónomos, contribuir con la ampliación del tiempo disponible para dedicar a actividades remuneradas y mejorar acceso a oportunidades económicas.
- Fortalecer competencias laborales y productivas.

c. Mejorar la cohesión social en las comunidades en situación de pobreza:

- Facilitar acceso a infraestructura y servicios sociales.
- Fortalecer competencias socio-productivas y organizativas, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

De este modo, cada objetivo específico se materializa mediante un eje estratégico del Plan, lo que esquemáticamente puede verse en el siguiente diagrama:



2.3. Ejes estratégicos del PNRP Jajapo Paraguay

El fenómeno de la pobreza se reproduce, por una parte, debido a causas estructurales tales como el modelo de desarrollo económico, el sistema legal en que se sostiene dicho modelo, el tipo de relaciones concomitantes y la forma de inserción del país en las relaciones internacionales.

Por otra parte, también existe un espacio micro-social de reproducción de la pobreza, en el cual interactúan personas, familias, comunidades, sociedad civil organizada, sector privado, instituciones públicas y otros actores significativos.

Este Plan incide directamente en ese espacio micro-social de reproducción de la pobreza, permitiendo mejorar el desempeño, el capital humano y el capital social territorial, e igualmente, promover sinergias que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y alcanzar bienestar.

No obstante, el proceso de su implementación también aborda aspectos estructurales de la pobreza, a fin de generar transformaciones efectivas y sobre todo sostenidas.

Por lo tanto, el Plan responde a la situación persistente de difusión y profundización de la pobreza en Paraguay, tanto para mejorar las oportunidades de desarrollo y de ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales de las personas y comunidades, como para encaminar debates que den respuestas a problemas estructurales que perpetúan la desigualdad y la profundizan.

En este contexto, el Estado paraguayo diseña y ejecuta el Plan como un mecanismo articulado de políticas públicas para atender, en forma integral, las diferentes manifestaciones de la pobreza (monetaria y multidimensional²¹) e incidir en personas, familias y comunidades afectadas por la misma, a fin de reducir las condiciones de vulnerabilidad, exclusión social y económica en las que se hallan sumidas por su causa.

Al respecto, sus estrategias de intervención se corresponden con las dimensiones conceptuales de la pobreza multidimensional²²:

- **Protección.** Garantizar protección social a las familias en situación de pobreza y condiciones de vulnerabilidad²³. Esto mediante estrategias que resguarden a las familias de los riesgos sociales a los que se enfrentan a lo largo del ciclo de vida.

Para generar cambios sostenibles en la calidad de vida de los hogares afectados por la pobreza, se complementa la intervención de este eje mediante una estrategia que fortalezca las competencias básicas para la vida de los hogares y familias participantes, en múltiples dimensiones que componen la matriz de bienestar o pisos de protección para las familias.

- **Inclusión económica** de personas en edad productiva en situación de pobreza monetaria, con especial énfasis en estrategias que amplíen las oportunidades laborales y productivas de personas pertenecientes a grupos poblacionales más afectados por la exclusión económica, sea por su condición de género (mujeres), edad (jóvenes), etnia (indígenas) o territorio donde residen (población rural/ población urbana).

Las diferentes estrategias deberán basarse en: (1) la identificación de oportunidades y limitaciones del entorno territorial; (2) los talentos, recursos, capacidades, experiencias y proyecciones de los mismos participantes (Plan de Vida) y; (3) el fortalecimiento de sus competencias laborales y productivas, en función a sus proyectos de inserción laboral y/o mejoramiento de su producción, que pueden ser individuales o asociativos, con una orientación hacia una mayor formalización a fin de garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

- **Promoción Social** de comunidades en condición de pobreza monetaria y multidimensional, para que, además de re-articular las relaciones comunitarias debilitadas por la pobreza y la postergación, se puedan regenerar las capacidades colectivas, y así identificar objetivos e intereses comunes para el desarrollo local inclusivo.

Las intervenciones considerarán la pertinencia cultural y étnica, por lo cual necesariamente contemplarán ajustes metodológicos para el caso de comunidades indígenas.

Objetivos del Plan de Reducción de Pobreza

Reducir la pobreza en Paraguay en todas sus formas					
PROTECCIÓN SOCIAL Mejorar la calidad de vida		INCLUSIÓN ECONÓMICA Mejorar la situación económica		PROMOCIÓN SOCIAL Mejorar la cohesión social	
HOGARES/FAMILIAS		PERSONAS		TERRITORIOS - COMUNIDAD	
Lograr un piso de protección* y reducir el hambre	Fortalecer las competencias básicas para la vida	Facilitar generación de ingresos autónomos	Fortalecer competencias laborales y productivas	Facilitar acceso a infraestructura y servicios sociales	Fortalecer competencias socio-productivas y organizativas

(*) **Observaciones:** El piso de protección contempla las siguientes dimensiones: salud y autocuidado, educación y aprendizaje, alimentación y nutrición, vivienda y entorno, ingresos y trabajo, participación y cuidados.

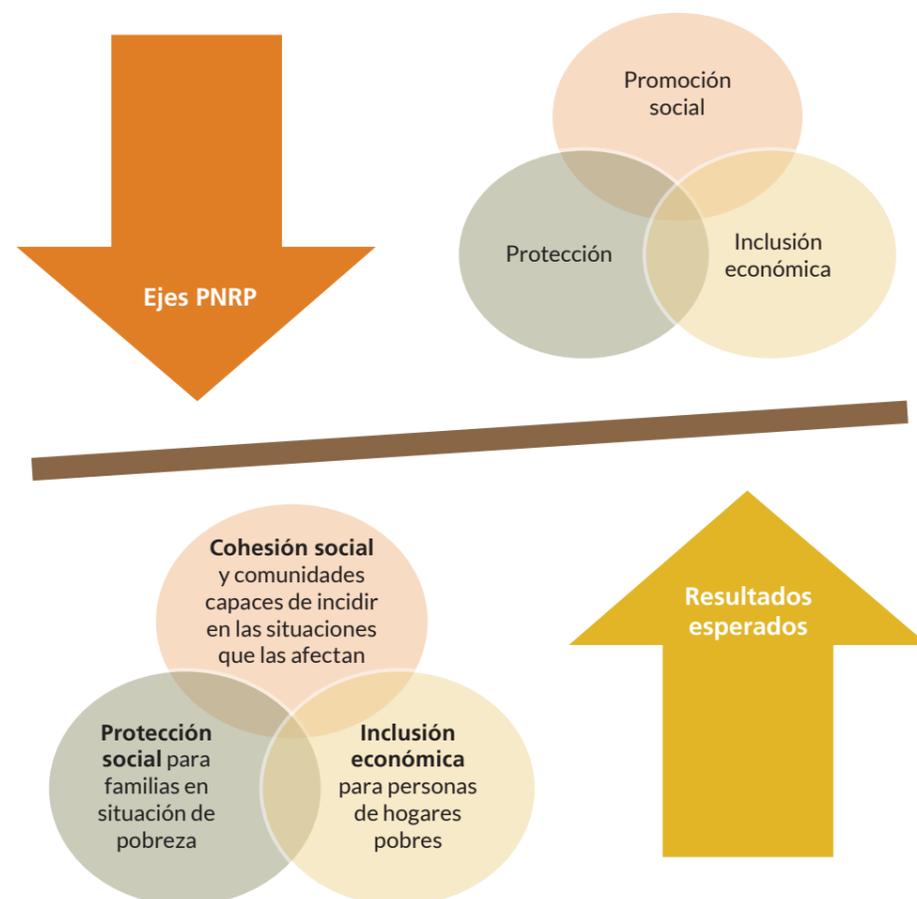
Fuente: Dirección de Planificación para el Desarrollo - Viceministerio de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Año 2019.

²¹ La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) se halla en proceso de validación y difusión de los resultados del Índice de Pobreza Multidimensional trabajados durante el 2019. MDS utiliza los datos para la actualización del instrumento de focalización de personas y hogares en situación de pobreza monetaria y multidimensional para la implementación del Plan.

²² Vulnerabilidad, exclusión social y exclusión económica.

²³ El Plan Jajapo Paraguay permitirá que las familias paraguayas en situación de pobreza monetaria y multidimensional, integren efectivamente el Sistema de Protección Social (SPS) Vamos!.

Gráfico 1: Implementación del Plan Nacional de Reducción de Pobreza, ejes y resultados esperados.



La implementación territorial articulada de los tres ejes del *Plan Jajapo Paraguay* permitirá alcanzar los resultados de desarrollo inclusivo muy relacionado con el objetivo superior mencionado del Plan.

Seguidamente se realiza una descripción más detallada de cada uno de los ejes del Plan.

2.3.1. EJE 1: Protección

El eje de **Protección** busca implementar un sistema orientado principalmente a familias en situación de pobreza, quienes requieren apoyo para garantizarse los medios y capacidades ante los riesgos sociales que les afectan con mayor dureza.

La base de este eje es el enfoque de derechos, así como el acceso a servicios y prestaciones sociales básicas.

Y tiene por objetivo facilitar el acceso de las familias a un piso básico de protección social, de

acuerdo a las necesidades a lo largo del ciclo de vida de sus integrantes, y fortalecer sus competencias básicas para la vida.

Este Plan considera al hogar²⁴ como nivel de intervención de todas las acciones que se marcan en este eje. Igualmente, no descarta la posibilidad de plantear y medir cambios a nivel de sus integrantes, y tener en cuenta las necesidades diferenciadas de protección acorde al ciclo de vida, género, discapacidad y otras condiciones personales.

El acceso a protección se dará en seis dimensiones; además de recibir transferencias monetarias y subsidios (temporales y/o permanentes), dichos hogares contarán con acompañamiento diferenciado a fin de promover la incorporación de buenas prácticas en sus rutinas.

Seguidamente se presentan las seis dimensiones:

- **Salud y autocuidado**, a fin de que los miembros del hogar reciban las atenciones de salud prioritarias conforme a los riesgos

de cada ciclo de edad, para asegurar condiciones sanitarias adecuadas, incluyendo prevención, vacunación y atención oportuna. Esta dimensión incluye los servicios de cuidado para las personas dependientes: niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.

En lo que respecta a la salud de personas indígenas, el Estado paraguayo garantiza el acceso a los servicios de salud y el reconocimiento, respeto y fortalecimiento de los sistemas propios de atención a la salud de los diversos pueblos (Ley 5.469/2015 de Salud Indígena). El acceso a la salud debe garantizarse en todos los niveles de manera universal, integral, equitativa, gratuita y con enfoque intercultural.

- **Alimentación y nutrición**, de tal forma a poner fin al hambre y asegurar que las familias en situación de pobreza, incluido mujeres embarazadas, así como lactantes, puedan acceder a alimentación sana y nutritiva, en cantidad suficiente, de forma estable y con un adecuado uso durante todo el año. En lo que respecta a comunidades y pueblos indígenas, es necesario tener en cuenta sus tradiciones y costumbres en la provisión y preparación de alimentos. Esta dimensión igualmente es relevante para fortalecer la producción de alimentos en pequeña escala, en particular la generada por las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores.
- **Educación y aprendizaje**, orientada a que las personas en edad escolar accedan al sistema educativo acorde a su ciclo de vida y ejerzan sus derechos educativos. Esta dimensión contempla la disminución y erradicación del trabajo infantil, considerando que niños, niñas y adolescentes deben tener acceso a educación libre, gratuita y obligatoria hasta el noveno grado (tercer ciclo de la escolar básica).

En lo que respecta a la educación indígena, todos los pueblos y comunidades garantizan la educación inicial, básica y media de acuerdo a sus derechos, costumbres y tradiciones, con el propósito de fortalecer su cultura y posibilitar su participación en la sociedad (Ley 3.231/2007²⁵). Los pueblos indígenas, además, tienen el derecho de aplicar sus pautas culturales y formas de enseñanza de forma armónica con la Ley General de Educación (1.264/1998) de nuestro país.

En tanto que, para la población con discapacidad, es necesario prever la inclusión efectiva en las instituciones educativas y promover los ser-

vicios de estimulación temprana en el primer y segundo nivel de atención educativa.

- **Ingreso y trabajo**, a fin de posibilitar que el hogar en situación de pobreza cuente con recursos económicos y monetarios básicos, que contribuyan de manera estable a la satisfacción de necesidades básicas, mediante transferencias monetarias en los casos que corresponda; e igualmente apuntalar capacidades a fin de acompañar el afianzamiento de la agricultura familiar campesina en zonas rurales, mejorar capacidades para la inserción laboral y/o trabajo decente de las personas con discapacidad (PCD); adaptar esta dimensión a las necesidades y oportunidades de las comunidades indígenas, según sus requerimientos y organización.
- **Vivienda y entorno**, contempla aspectos del hogar vinculados al bienestar de las personas según su ciclo de vida, pertinencia cultural y étnica, así como acceso a infraestructura adecuada (sin hacinamiento) con servicios sanitarios mejorados, cocina elevada, agua potable, eliminación de basuras, calidad de los materiales de la vivienda, entre otros aspectos que guardan relación con la vivienda y el medio ambiente. Así como aspectos relacionados con la seguridad de la tenencia de la propiedad individual y/o colectiva de la tierra (terreno o finca).
- **Convivencia y participación**, de modo a que las familias cuenten con habilidades y capacidades que permitan generar las transformaciones y mejorar la calidad de vida en el hogar (espacio interno) y con el entorno más comunitario (espacio público), logrando una participación efectiva y comprometida.

La estrategia propuesta para este eje de intervención combina acompañamiento, transferencias monetarias/subsidios y articulación interinstitucional en torno a la oferta de servicios sociales de manera temporal y por resultados. De este modo se espera que mejore el bienestar familiar y la calidad de vida de muchos hogares en situación de pobreza.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que existen hogares cuyo nivel de bienestar y calidad de vida dependen de forma crítica de la disponibilidad de transferencias monetarias y subsidios permanente para poder acceder, y mantener su acceso, a un piso básico de protección social, ya que carecen de capacidades internas de generación de ingresos estables. Estos son los

²⁴ El hogar, como unidad de intervención, contempla la noción de familia desde el punto de vista sociológico.

²⁵ "Que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena".

hogares en situación de pobreza extrema, con integrantes en situación de discapacidad severa u hogares de personas mayores sin acceso a pensiones contributivas.

La identificación de los insumos requeridos (recurso financieros, humanos y técnicos) ayuda a conocer exactamente "con qué se cuenta" para alcanzar cada uno de los cambios que se proponen en este eje.

Los componentes (las intervenciones) están dirigidos tanto a las familias como a las personas en condición de pobreza.

Los tres componentes clave para facilitar el acceso sostenible de los hogares en situación de pobreza al piso básico de protección multidimensional son:



- 1) acompañamiento, tanto grupal como individual en domicilio,
- 2) articulación intersectorial y territorial en torno a las condiciones necesarias y estratégicas, y
- 3) transferencias y subsidios.

En la implementación de los tres componentes se plantea un enfoque que toma en cuenta las necesidades específicas que tienen los diferentes integrantes del hogar, así como la intensidad de la pobreza del hogar, otorgando un abordaje preferencial y más intensivo a los hogares en situación de pobreza extrema y con mayores brechas de acceso a las dimensiones de este eje.

La cadena de resultados que organiza las acciones del Plan son de corto, mediano y largo plazos:

A *corto plazo*, se espera que los hogares fortalezcan sus competencias básicas para la vida, como resultado del proceso de acompañamiento; accedan a una oferta de servicios sociales pertinentes a la realidad territorial y; cuenten con recursos adicionales para atender gastos esenciales (básicos).

En *el mediano plazo*, los efectos directos (hacia el final de las intervenciones) se refieren a que las familias alcancen el piso básico de protección multidimensional, y además apliquen buenas prácticas en cada una de las seis dimensiones en sus rutinas familiares, lo que incluye la dimensión de ingreso y trabajo.

A *largo plazo*, como impacto más allá de las intervenciones, se prevé que se reduzca la pobreza en todas sus formas (multidimensional y monetaria), mediante la contribución de la participación en este eje.

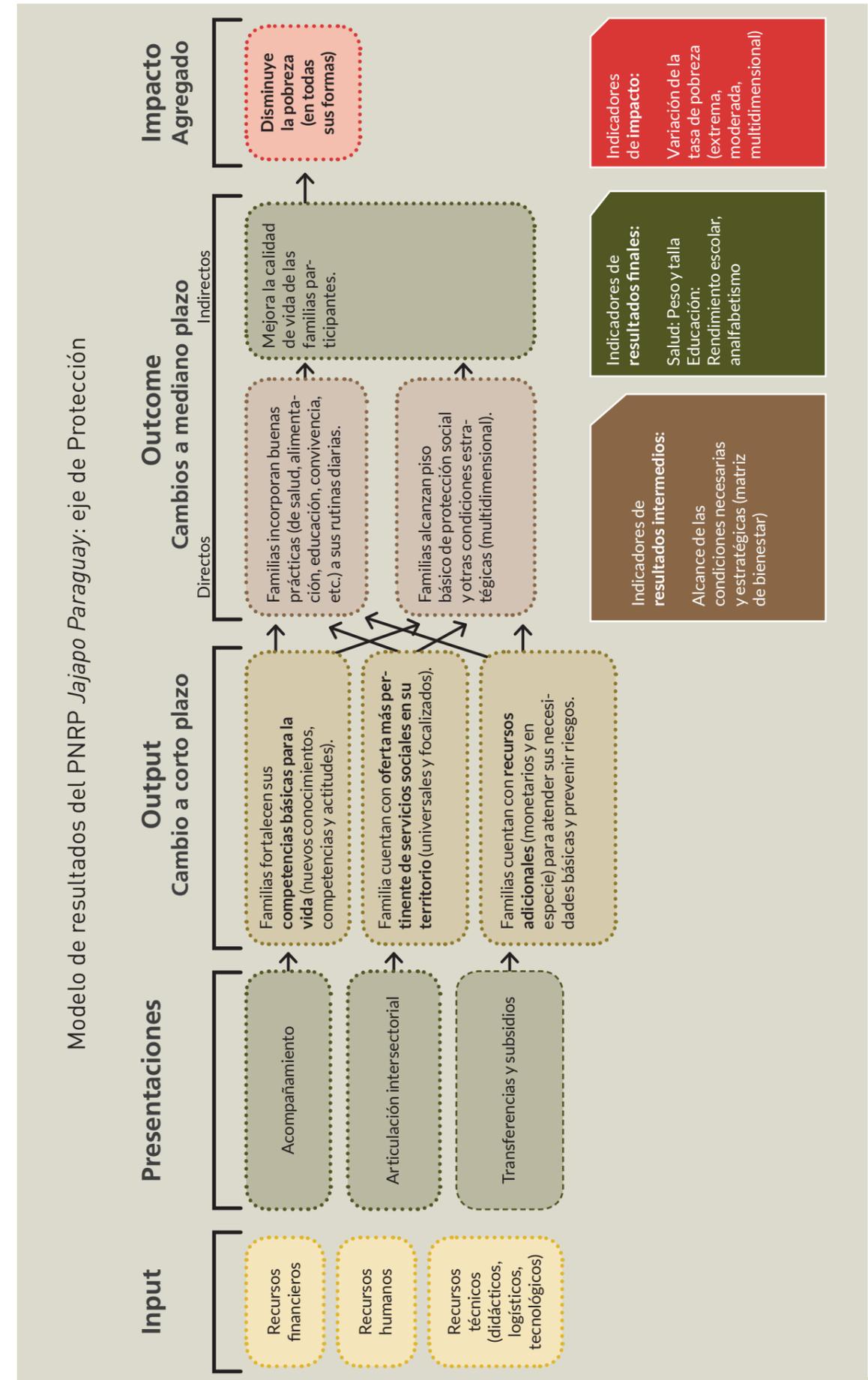
Todos los actores y grupos de población particulares (adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, pueblos indígenas), deben ser parte de la construcción, ejecución, seguimiento y evaluación de las estrategias del Plan.

Este eje permitirá avanzar en intervenciones programáticas de protección complementadas por un sistema fortalecido de transferencias y subsidios²⁶ (condicionados y no condicionados), para aquellos hogares estructuralmente pobres que no cuentan con capacidades básicas para la generación de ingresos como resultado de la realización de actividades económicas.

Para eso, se tomarán en cuenta tanto los ejes estructurantes de la desigualdad y la pobreza, así como las condiciones especiales de vulnerabilidad.

Esto implica generar las bases normativas y presupuestarias para este fin.

²⁶ "Abarca desde transferencias temporales (incapacidad de generar ingresos ante fenómenos climáticos, catástrofes y riesgos naturales, veda (en caso de pesca artesanal), desaceleración económica, responsabilidades de cuidado de familiares enfermos) o bien permanentes (discapacidad severa, responsabilidades de cuidado de familiares con discapacidad, edad avanzada, etc.). Además, transferencias y subsidios como el almuerzo escolar, becas, bonificaciones por logros educativos, entre otros, pueden operar como incentivos para que hogares en situación de pobreza ejerzan sus derechos y puedan abordar problemas sociales estructurales como la inasistencia y el rezago escolar.



2.3.2. EJE 2: Inclusión económica

Este eje tiene por objetivo facilitar la generación de ingresos estables, y mejorar el acceso a oportunidades económicas en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Esto en términos de generación de ingresos suficientes para permitir que los participantes y sus familias superen la situación de pobreza, lo cual no es de impacto inmediato; no obstante, es lo que permitirá resultados sostenibles en el tiempo.

Su adecuada implementación requiere un proceso que parte de la identificación de las personas en edad productiva, cuyas capacidades de generación de ingresos se ven mermadas por el subempleo, el desempleo, el trabajo informal y precario, la falta de asistencia técnica, la baja productividad de la finca de los pequeños productores, por citar algunas situaciones.

Precisa, además, de un diagnóstico a profundidad de las potencialidades y limitaciones que estas personas enfrentan. Así también contempla las condiciones de su entorno familiar y comunitario, para poder iniciar un acompañamiento socio-laboral o socio-productivo pertinente, que combine el fortalecimiento de sus conocimientos y habilidades técnicas con el de sus competencias transversales y socioemocionales.

Tales oportunidades pueden consistir en su inserción laboral en el tejido productivo local, en función a las demandas por mano de obra o de provisión de insumos y/o alimentos básicos (frescos o procesados). Por tanto, es importante apuntar al fortalecimiento de la empleabilidad y/o la mejora competitiva y ampliación de una actividad productiva que ya vienen desarrollando.

Otra opción es el apoyo a personas emprendedoras para la formulación e implementación de un plan de negocio viable, vinculado a un nicho de mercado.

Por otra parte, se contempla el incentivo y/o fortalecimiento de personas que prefieren esquemas asociativos de producción/comercialización, para generar bienes o servicios vinculados a una empresa ancla, que asegure la compra de la producción bajo un esquema de negocios inclusivos.

En las zonas rurales es relevante mejorar la productividad agrícola, así como los ingresos de los pequeños productores de alimentos, en especial de mujeres, comunidades indígenas,

agricultura familiar campesina, ganaderos y pescadores.

Las mencionadas oportunidades de inclusión económica y productiva requieren de una articulación con el sector privado (empresas que operan dentro o fuera del territorio donde residen los participantes), con entidades prestadoras de servicios financieros y no financieros (que tomen en cuenta las potencialidades y limitaciones de personas en situación de pobreza), con la sociedad organizada presente en las comunidades (como prestadores de servicios), y con potenciales compradores de los bienes y servicios generados.

La inclusión económica y productiva contempla que se desarrollen abordajes específicos para públicos prioritarios (personas indígenas, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes), que permitan activar incentivos para la participación efectiva.

Además, deberán adecuarse a las diferencias territoriales, abarcando en zonas rurales la agricultura familiar campesina, así como las actividades extraprediales; y en las urbanas, la empleabilidad y otras actividades económicas pertinentes.

Un desafío de importancia es el de generar estrategias ahorradoras de tiempo para las mujeres en el hogar, que les permitan una mayor y mejor inserción económica/productiva.

Este eje precisa de la organización de mapas de oportunidades, a fin de articular al sector privado.

En especial para aprovechar la potencialidad de generar esquemas de producción de alimentos saludables y sostenibles, que refuercen la seguridad alimentaria y nutricional, no sólo en términos de protección, sino también para generar ingresos monetarios a las familias.

Ante estos desafíos, la estrategia para este eje de *Inclusión económica* busca modificar la estructura de oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza.

Esto mediante la generación de alianzas y plataformas interinstitucionales, desarrollando mecanismos sostenibles que promuevan el mejoramiento de productividad, el aumento de oportunidades de empleo y empleabilidad, mayor oportunidad para generación de ingresos autónomos e incremento de activos, desarrollo de negocios sostenibles, mejoramiento tecnológico, diversificación productiva, oportunidades de mercado²⁷, acceso a servicios financieros,



participación en cadenas de producción de valor y la formalización del empleo.

La estrategia de este eje se enfoca en fortalecer las capacidades de generación de ingresos de personas en situación de pobreza, en edad de trabajar, con participación igualitaria de hombres y mujeres, a través de:

- Procesos de acompañamiento socio-laboral y socio-productivo pertinentes, centrados en el fortalecimiento de competencias laborales, productivas, emprendedoras y socioemocionales, acorde a las vocaciones, proyecciones y oportunidades previamente identificadas.
- Articulación de las personas a ofertas de fomento laboral y productivo, desarrolladas por el sector estatal, privado y organismos de la sociedad civil, que tomen en cuenta las características y necesidades de las personas afectadas por la exclusión económica.
- Transferencias y subsidios para solventar las inversiones básicas e iniciales indispensables para la mejora y ampliación de actividades productivas existentes (capital de inversión), implementación de planes de negocio para nuevos emprendimientos (capital semilla) o el aprovechamiento de oportunidades laborales (subsidios laborales, por ejemplo, para solventar gastos de cuidado de hijos menores, personas con discapacidad, para la realización de prácticas profesionales).

Los desafíos multidimensionales requieren que se consideren las posibles manifestaciones de la pobreza. El diseño de las estrategias de inclusión económica y productiva debe enfocarse en

la identificación de mercados y de mecanismos de comercialización más adecuados, justos y transparentes para las familias y las comunidades, principalmente en las áreas rurales de más difícil acceso.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas, las actividades económicas que se lleven a cabo considerarán el respeto a los métodos y formas de producción de los diferentes pueblos indígenas, para promover y fortalecer su cultura y tradiciones.

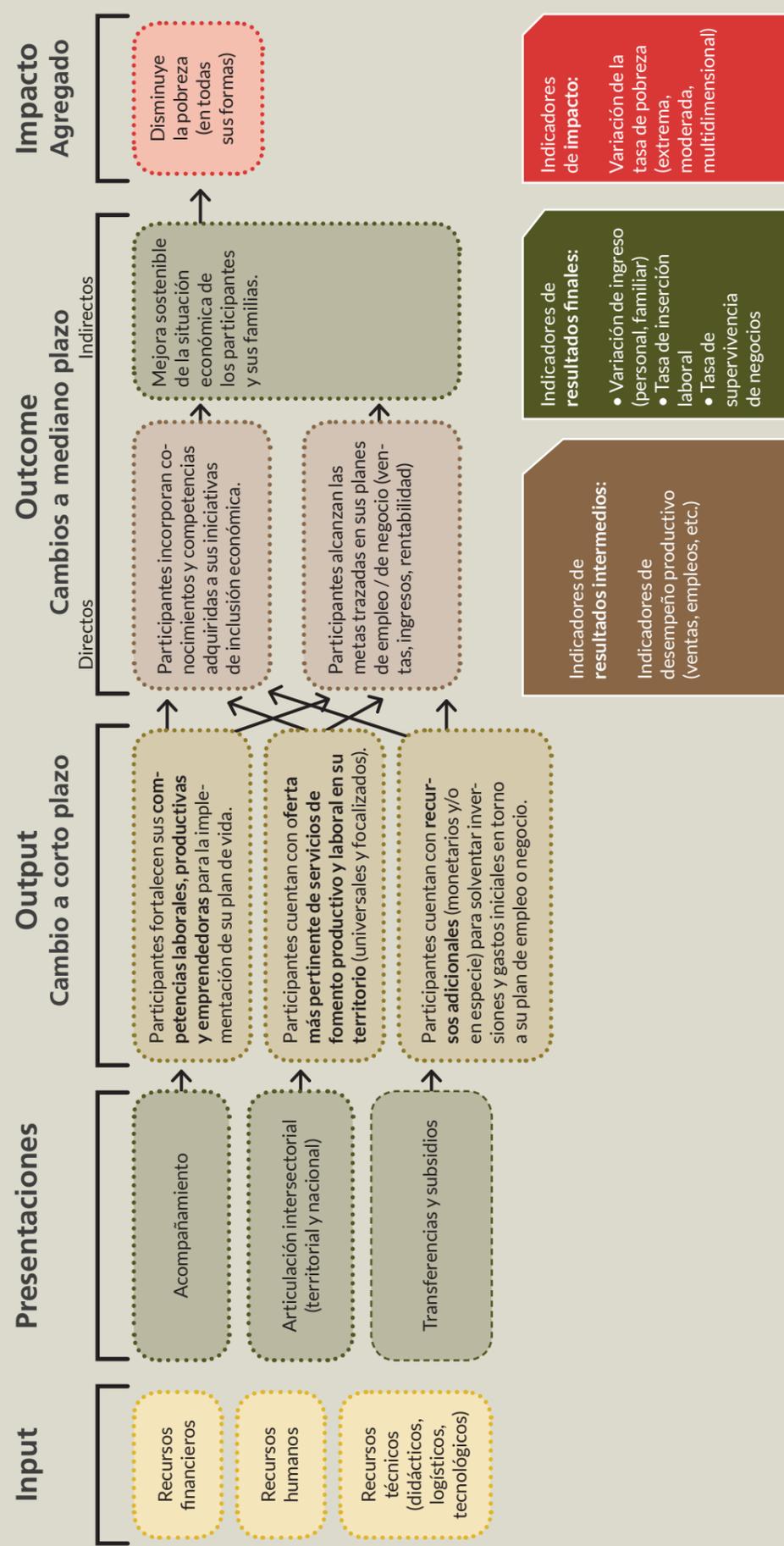
En el *corto plazo* se espera que se fortalezcan las competencias laborales, productivas o emprendedoras, que las personas dispongan de mayor tiempo para dedicar al trabajo remunerado (principalmente en el caso de las mujeres que, deben elegir entre trabajar o encargarse del cuidado de alguna persona en el hogar), que disminuyan los niveles de endeudamiento usurario, potenciar el acceso a nuevos servicios financieros, de desarrollo empresarial y de orientación laboral, así como la generación de inversiones en la propia capacidad laboral y productiva, para fortalecer las oportunidades de desarrollo laboral, micro empresarial o de renta (en el caso de la AFC).

En el *mediano plazo* se espera que los efectos directos incluyan el desarrollo de actividades productivas y laborales de manera sostenida, que los participantes alcancen metas programadas en cuanto a las ventas e ingresos brutos, y que se fortalezcan la resiliencia y la autonomía.

En el *largo plazo* el principal impacto esperado es la reducción sostenible de la pobreza en Paraguay, específicamente la erradicación de la pobreza extrema (monetaria) y la reducción de la pobreza total.

²⁷ Por ejemplo, las compras de la agricultura familiar (preferentemente estatales).

Modelo de resultados del PNRP Jajapo Paraguay: eje de Inclusión económica



2.3.3. EJE 3. Promoción social

Lograr la promoción social en territorios y comunidades rezagadas, con alta concentración de pobreza monetaria y multidimensional, es un complemento indispensable de las intervenciones planteadas en los anteriores ejes del Plan, a través de la protección social (hogares) y la inclusión económica (individuos).

El tercer eje trasciende el nivel individual y familiar al referirse a procesos participativos de desarrollo comunitario, que apuntan al fortalecimiento del tejido social que se encuentra debilitado por las condiciones de exclusión y pobreza.

En el marco de procesos de gestión participativa de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario, se busca, por un lado, promover la participación de todos y principalmente de los grupos sociales tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes, PCD, indígenas, agricultura familiar, entre otros) y fortalecer el capital social local mediante procesos de empoderamiento socioeconómico a nivel comunitario.

Y por otro lado, facilitar el acceso de los grupos vulnerables a infraestructura y servicios sociales básicos de calidad y con pertinencia local. Esto tanto en el ámbito social (como comedores populares, grupos de ahorro y otras iniciativas de autoayuda, centros de cuidado para menores con madres trabajadoras), como en el ámbito productivo (como asociaciones de pequeños productores y productoras, ferias solidarias y agroecológicas, entre otras acciones).

Como resultado indirecto, las intervenciones en este eje también buscan fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y de entidades nacionales a las demandas y carencias de los actores locales tradicionalmente excluidos de los procesos de planificación y políticas públicas.

La propuesta de este eje es fortalecer el capital social local, tanto horizontal como vertical, así como el tejido organizacional social y productivo en el plano territorial o comunitario. Esto, priorizando las comunidades más pobres y vulnerables, con visión de alcance nacional.

Dentro de este eje se contemplan acciones que promuevan procesos de diálogo social a nivel local, con participación de la sociedad civil, gobiernos locales y sector privado para la formulación de planes participativos, que aborden las realidades que las comunidades buscan transformar para lograr cohesión social y desarrollo inclusivo.

En cuanto al enfoque de interculturalidad, este eje busca motivar la participación de los pueblos indígenas para fortalecer su presencia

en la sociedad, reconocer y valorar sus aportes como miembros de la comunidad.

La estrategia del eje de promoción social para mejorar la cohesión social y el entorno en territorios y comunidades en situación de pobreza (incluidos asentamientos rurales y suburbanos), contempla:

- Procesos de articulación territorial interinstitucional público-privada, con participación de los actores comunitarios.
- Fortalecimiento de competencias en organizaciones locales para el trabajo y la gestión asociativa.
- Identificación de proyectos comunitarios priorizados.

La gobernanza es un factor crítico de éxito de los procesos a desarrollar en este eje del *Plan Jajapo Paraguay*.

En los apartados anteriores vimos que el Plan abarca los ejes de *protección social* (mejora y adecuación de la infraestructura y de los servicios sociales, iniciativas para la mejora sostenible del hábitat local, gestión sostenible de recursos naturales y medios de vida), y de *inclusión económica* (mejora del entorno productivo, acceso a tierra, empoderamiento económico de grupos locales).

En este eje de *promoción social* las intervenciones apuntan al fortalecimiento del tejido social local a fin de lograr cohesión social.

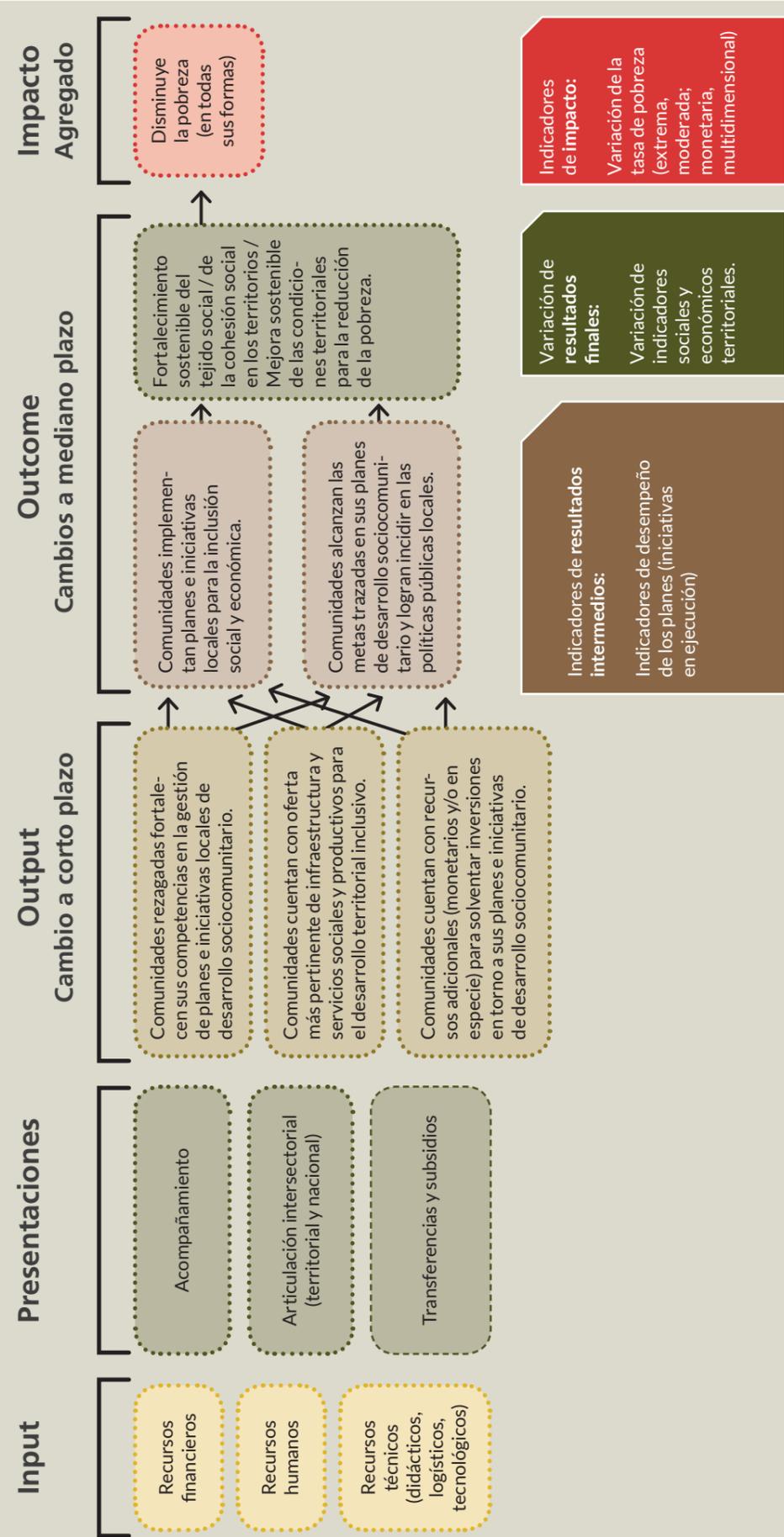
Los indicadores contemplan mediciones a nivel de comunidades pobres que son intervenidas por programas y proyectos de promoción social.

Los cambios en el *corto plazo* buscan fortalecer las competencias de los actores estatales y privados en todo el territorio, para la planificación social participativa y articulada; el consenso local sobre la cartera de iniciativas y proyectos prioritarios para la reducción de la pobreza; la formalización de los compromisos políticos, técnicos y financieros multi-actores para la implementación de las iniciativas y proyectos programados.

En el *mediano plazo* los resultados esperados son la implementación de nuevos planes e iniciativas comunitarias para la inclusión social y económica, con mayor participación de los grupos tradicionalmente excluidos en las políticas públicas.

Finalmente, en el *largo plazo* y tras la implementación de los planes e iniciativas locales, se observará un fortalecimiento sostenible del tejido social, con mayor cohesión, factor clave para una mejora sostenible de las condiciones territoriales y el logro del desarrollo inclusivo.

Modelo de resultados del PNRP Jajapo Paraguay: eje de Promoción social



2.4. El Plan con pertinencia intercultural y étnica

En torno a familias indígenas en situación de pobreza, el abordaje intercultural y colectivo del Plan se inicia con el desarrollo de la promoción social integral, combinando intervenciones de protección e inclusión económica, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- El enfoque intercultural y enfoque de derechos.
- La consulta y participación para asegurar el respeto de sus derechos, así como la pertinencia de las necesidades y aspiraciones.
- Procedimientos definidos y adecuados a las diferentes realidades de las comunidades.
- El derecho de los pueblos indígenas a definir sus propias prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo.
- Las vulnerabilidades específicas de las mujeres, de las personas con discapacidad y de los adultos mayores.
- La protección integral a la infancia, adolescencia y juventud.

Plan Nacional de los Pueblos Indígenas

Para eso se propone un modelo de abordaje intercultural tomando como base el Plan Nacional de los Pueblos Indígenas (PNPI), instrumento rector de la implementación de políticas públicas en comunidades indígenas.

En el marco de la construcción participativa del *Plan Jajapo Paraguay* se realizaron dos diálogos²⁸ con representantes de organizaciones indígenas de la Región Oriental y la Región Occidental.

En ellos los participantes destacaron la importancia de definir niveles de protección específicos para las comunidades indígenas y garantizar:

- Tierras seguras, garantías jurídicas territoriales y la alimentación, y a partir de esta base fundamental tener asegurada la educación y la salud.
- El fortalecimiento y respeto a la cultura, los derechos adquiridos y los derechos consuetudinarios.
- El respeto a la autonomía de la comunidad, de los líderes comunitarios y de la organización social y cultural.

En estos encuentros se ratificó la importancia de tener en cuenta las especificidades de las comunidades, ya que las prioridades pueden variar de acuerdo al tipo de uso y tenencia de la tierra y/o situación del territorio que habitan.

Tipología de comunidades indígenas según el tipo de uso y tenencia de tierra/territorio

Comunidades de origen	Comunidades urbanas	Comunidades migrantes
<p>Comunidades con tierra propia (titulada) en sus territorios ancestrales (familias extensas).</p> <p>Comunidades con tierra propia (titulada) fuera de sus territorios ancestrales.</p> <p>Comunidades asentadas en micro territorios no ancestrales (familias nucleares), en espera de conseguir un lugar donde asentarse.</p>	<p>Comunidades con tierra segura y reconocimiento del INDI.</p> <p>Comunidades con asentamiento precario.</p> <p>Comunidades puntuales con estadía en la ciudad el tiempo necesario para conseguir su reivindicaciones para volver a sus comunidades de origen.</p> <p>Grupos de presión ocupando espacios públicos con reivindicaciones específicas.</p>	<p>Algunas comunidades forman parte de culturas que deciden no asentarse en un lugar y/o mantenerse en aislamiento voluntario sin contacto con la sociedad paraguaya.</p>

²⁸ El primer diálogo se realizó en la Región Oriental (Coronel Oviedo) el 30/07/19 y contó con la participación de 35 referentes de organizaciones de Comunidades Mbya Guaraní, Avá Guaraní, Aché, Pai Tavyterá y Sanapaná. El segundo diálogo, en la Región Occidental-Chaco (Filadelfia) el 13/08/19, y contó con la participación de 32 referentes de organizaciones de Comunidades Guaraní Occidental, Toba Qom, Guaraní Nandeva, Nivaclé, Enxet Sur, Enxet Norte, Ayoreo, Manjui y Angaité.

A partir de esto se propone el abordaje del *Plan Jajapo Paraguay* considerando tres ejes: desarrollo comunitario, respuestas institucionales articuladas y diálogo intercultural con enfoque de derecho.

Pasos del desarrollo comunitario:

- Priorización del pueblo indígena
- Focalización de las comunidades
- Consulta
- Diagnóstico
- Plan de desarrollo comunitario
- Implementación
- Evaluación

Este circuito se debe adaptar a los contextos de cada comunidad y cada pueblo, teniendo en cuenta su entorno, su hábitat (urbano-rural, con tierra suficiente) y su grado de fortalecimiento comunitario.

El diagnóstico en estos casos puede hacerse por etapas y temáticas, respondiendo a los tres ejes del Plan: diagnóstico socio-productivo (inclusión económica), diagnóstico socio-comunitario (promoción social), diagnóstico educativo y de salud (protección social), detectando las potencialidades y necesidades de las comunidades mediante una mirada holística.

Los planes resultantes demandarán una intervención de política pública para garantizar una repuesta/oferta básica de servicios, lo que podrá hacerse operativo a partir de la conformación de mesas locales y nacionales.

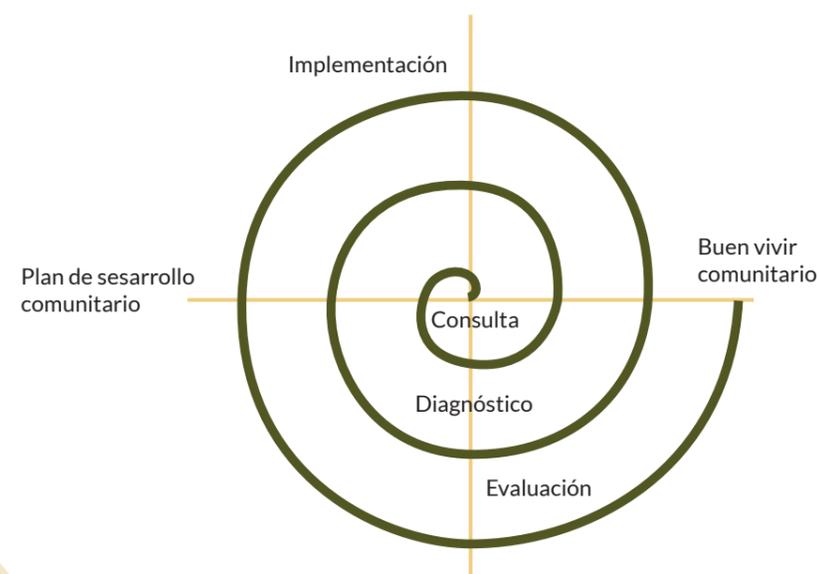
Este abordaje intercultural implica la articulación de:

- La oferta de servicios públicos sociales, para promover el ejercicio del derecho en condiciones básicas de calidad de vida (agua, hábitat, alimentos, salud, educación entre otros)
- Las oportunidades económicas (servicios de apoyo productivo, asistencia técnica, capital semilla, capacitación etc.)
- Potencialidades de producción y comercialización adecuada.

Las políticas y programas sociales son construcciones sociales que se dan en el marco de un diálogo intercultural y donde, en el caso de comunidades indígenas, pueden verse involucrados distintos paradigmas o cosmovisiones.

El desafío mayor es generar conexiones entre ellas para elaborar una repuesta aceptable desde los diferentes puntos de vista, lo que Raúl Fonet Betancourt (1994) llama el "diálogo o filosofía intercultural", basado en una profunda escucha y capacidad de entender al otro, partiendo de uno mismo.

Esquema de abordaje en comunidades indígenas



La conexión entre las propuestas de desarrollo comunitario y de respuestas interinstitucionales se propone desde esta perspectiva.

Teniendo en cuenta lo definido hasta aquí, este abordaje deberá contar con un sistema de monitoreo y evaluación específico, acordado con las comunidades indígenas, que recoja aspectos cuantitativos y cualitativos. Los indicadores deberán contemplar dimensiones de contexto, comunidad²⁹ y de prácticas sociales diversas.

Esto implica la posibilidad de medir prácticas sociales positivas (familiares y comunitarias), que permitan lograr la meta definida, dentro de una lógica de complementariedad entre el Estado y las comunidades/familias.

2.5. Resultados esperados

La articulación de los ejes estratégicos del Plan busca mejorar la calidad de vida de las personas mediante mayor protección a hogares en situación de pobreza; mejor situación económica, con oportunidades mejoradas mediante la inclusión económica y productiva y; mayor cohesión social a través de comunidades más activas por medio de la promoción social. Y como resultados tendremos:

- **Familias (hogares) mejoran su calidad de vida**, para lo cual acceden, en primer lugar, a un piso básico de protección³⁰ y, en segundo lugar, logran incorporar buenas prácticas familiares, minimizando los riesgos sociales a los que se enfrentan durante el ciclo de vida.

Las familias pobres multidimensionales se caracterizan porque sus miembros no logran el ejercicio pleno de sus derechos a la salud, educación, vivienda, participación, cuidado, así como ingresos suficientes para solventar sus gastos elementales.

Las transferencias monetarias, en combinación con propuestas de desarrollo de competencias básicas para la vida³¹, son instrumentos eficaces para fomentar el acceso de las familias a un piso básico de protección social, un proceso gradual que les permita mejorar su calidad de vida e incrementar su resiliencia.

- **Personas en edad productiva mejoran su situación económica**, mediante oportunidades laborales y/o productivas mejoradas, en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, con pertinencia cultural y de acuerdo a las potencialidades urbanas/rurales.

El *Plan Jajapo Paraguay* considera que las personas pobres (en relación a lo monetario) son aquellas que se hallan sin empleo, subempleadas o que se dedican a actividades económicas con bajos niveles de productividad y/o rentabilidad. Y que esto no les permite obtener un ingreso mensual suficiente ni estable para cubrir sus necesidades básicas y las de las personas dependientes.

Las personas en situación de pobreza generalmente no cuentan con las competencias ni con los recursos requeridos para acceder a oportunidades económicas más rentables y sostenibles en el tiempo, carencias que pueden profundizarse según se sitúen en áreas urbanas o rurales. Por ende, precisan mayor asistencia técnica para mejorar la rentabilidad de su producción.

Esta situación se profundiza en el caso de las mujeres, como resultado de la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados que la sociedad les asigna.

Este eje busca fortalecer y reactivar la economía de las familias en condición de pobreza, a través de mayor capacitación e inversión dirigidas al sector primario y de servicios, para la generación de ingresos sostenidos.

En forma complementaria intervienen los demás ejes del Plan, a fin de posibilitar el ejercicio de derechos fundamentales a través de una adecuada protección social y lograr una mayor participación y cohesión territorial mediante la promoción social.

Los subsidios financieros, la inclusión financiera, en combinación con propuestas de desarrollo de competencias básicas laborales y/o productivas, emprendedoras y la promoción de corresponsabilidad en el trabajo reproductivo son instrumentos eficaces para la inclusión económica de personas pobres en edad productiva.

²⁹ En el material "Metodología para el diagnóstico comunitario en comunidades indígenas", SAS (2009), a partir de la p.231 se definen algunos indicadores para una línea de base comunitaria.

³⁰ Este piso básico de protección se constituye en el puente que permite a las personas en situación de pobreza acceder al Sistema de Protección Social "Vamos!"

³¹ Competencias transversales y socioemocionales (en dimensiones como salud, educación, alimentación, vivienda y entorno, ingreso y trabajo, participación y convivencia.) desarrolladas a través del acompañamiento (individual o grupal) de programas como Tekoporá y Abrazo.

Por tanto, pueden ser centrales para contribuir a la reducción de la pobreza monetaria y a la disminución de la inequidad económica.

Para lograr resultados interesantes, las diferentes estrategias deben basarse en: 1) la identificación de oportunidades y limitaciones del entorno territorial; 2) los talentos, recursos, capacidades, experiencias y proyecciones de las personas participantes y; 3) el fortalecimiento de sus competencias laborales y productivas.

- **Territorios y comunidades** en situación de pobreza mejoran su **cohesión social** y acceden a infraestructura mejorada, proyectos comunitarios y fortalecimiento organizativo.

La población en situación de pobreza y pobreza extrema generalmente reside en territorios con escasas oportunidades económicas para las personas, con riesgos sociales diferenciados según sean zonas rurales o urbanas, territorios indígenas, asentamientos urbanos o suburbanos, colonias o asentamientos rurales, con una infraestructura precaria y servicios básicos de baja calidad.

Las condiciones del entorno inciden en perpetuar las condiciones de pobreza, exclusión económica y social. En territorios rezagados, además, se da la situación de que las organizaciones locales son débiles, las mujeres tienen escasa participación y sus líderes cuentan con recursos limitados para impulsar procesos de desarrollo socioeconómico local.

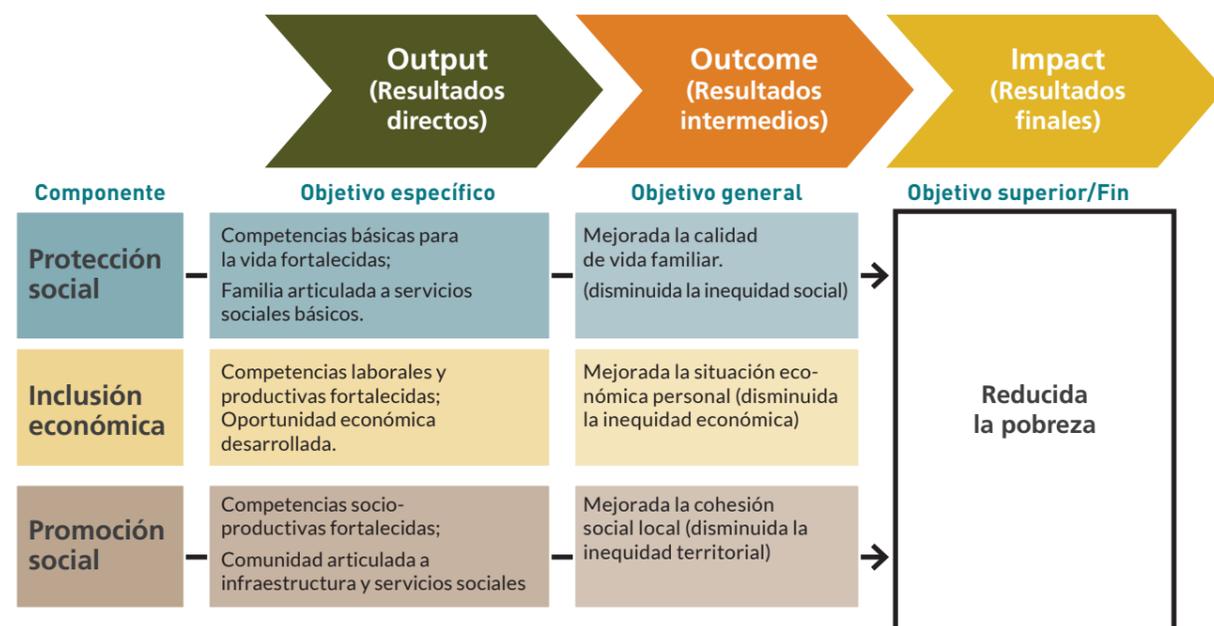
El diálogo social, con participación activa de la sociedad civil local, organizaciones campesinas, indígenas y populares, entidades estatales y actores del sector privado, representan el primer paso en la formulación de planes participativos de acción local, con compromisos y acuerdos compartidos en torno a la ejecución de proyectos estratégicos, que apuntan a disminuir la inequidad territorial.

La implementación territorial de los tres ejes del Plan requiere la participación y compromiso de los actores locales, así como la capacidad para movilizar recursos dentro de los territorios más necesitados, a fin de trascender intervenciones superficiales, y apuntar a transformaciones profundas que posibiliten el desarrollo social y económico inclusivo.

Los objetivos específicos del Plan se transforman en metas compartidas intersectorialmente, y cada eje exige la participación comprometida de varias instituciones, tanto públicas o estatales, como también privadas.

La cadena de resultados del Plan, exhibe procesos que van desde la identificación de los componentes, alineados a los objetivos específicos hasta el logro del objetivo superior. Dicha se describe en el siguiente gráfico:

Cadena de resultados del Plan Jajapo Paraguay



Fuente: Dirección General de Planificación para el Desarrollo - Viceministerio de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Año 2019.

Los resultados directos e intermedios contemplan la disminución de las inequidades (sociales, económicas y territoriales), con atención diferenciada por ciclo de vida, y según se trate de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, agricultura familiar campesina, personas indígenas y otros grupos participantes.

Los indicadores de medición del objetivo superior son: 1) De impacto: la disminución de la proporción de los hogares en situación de pobreza (monetaria y multidimensional); 2) De resultados intermedios: la proporción de hogares en situación de pobreza con acceso a un piso de protección social, la proporción de hogares que incorporan buenas prácticas en las seis dimensiones del eje de protección, la proporción en que son mejorados los ingresos familiares, y la proporción de territorios/comunidades con infraestructura mejorada; y 3) De resultado directo: proporción de hogares con acompañamiento, proporción de personas con capacidades productivas y laborales mejoradas.

La medición de la variación (avance/logro) de los indicadores se realizará a nivel de personas, hogares, territorios, grupos poblacionales, dependiendo del nivel de intervención de cada uno de los programas que hacen parte del Plan, conforme está estipulado en la cadena de resultados.

2.6. Vinculación entre el Plan Jajapo Paraguay y el SPS Vamos!

Los ejes del Plan Jajapo Paraguay están alineados al Sistema de Protección Social Vamos!, y contribuyen a generar el puente para que este concrete intervenciones en favor de personas, familias y comunidades, priorizando aquellas que se hallan en situación de pobreza.

Con esto se apunta a la protección social, que puede definirse como la acción pública mediante la cual los estados garantizan el acceso a los derechos de sus habitantes, dando prioridad a quienes viven en situación de vulnerabilidad.

Esto significa proteger al conjunto de la población respecto al ejercicio efectivo de sus derechos a la educación, salud, empleo, alimentación, vivienda, entre otros. El sistema se fundamenta en los siguientes pilares:

1. **Integración social.** Integra el conjunto de las actuaciones estatales de carácter no contributivo, como las políticas universales (educación, salud, vivienda), que también se denominan servicios públicos sectoriales; y las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión (también llamadas políticas selectivas).
2. **Inserción laboral y productiva.** Se refiere a la inserción de la población en edad productiva a la fuerza laboral de Paraguay, de conformidad con los parámetros del trabajo decente. Esto para que la retribución e ingresos permitan a las personas la superación de la pobreza, manteniendo el respeto de sus derechos laborales reconocidos por la normativa paraguaya e internacional.
3. **Previsión social.** Constituye uno de los mayores aspectos de desprotección que sufre la población en Paraguay: la muy limitada cobertura de la seguridad social contributiva. La previsión social es fundamental para encarar los eventos adversos que pueden presentarse durante el ciclo de vida.

La implementación del Plan Jajapo Paraguay es el mecanismo práctico para viabilizar el acceso y ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de pobreza, por ende, sienta las bases para la concreción de los objetivos del SPS Vamos!, en forma directa respecto a los pilares de integración social e inserción laboral y productiva; y en forma indirecta en relación al pilar de previsión social. A su vez, ambas políticas se hallan alineadas al Plan Nacional de Desarrollo 2030 del país.

Este relacionamiento se grafica a continuación.

Alineación entre pilares del Plan Jajapo Paraguay y el SPS Vamos!



2.7. Sub-Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Los sistemas alimentarios son centrales para el desarrollo sostenible, para la salud de las personas, para el uso y mantenimiento de la biodiversidad, de los suelos y del agua, y tienen implicaciones directas sobre el clima.

Las situaciones de constante transformación requieren que los sistemas alimentarios se actualicen y sean capaces de adaptarse para dar respuesta pertinente y oportuna.

La seguridad alimentaria y nutricional de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad es uno de los grandes desafíos para este Plan.

La combinación de herramientas de protección tradicionales con acciones innovadoras y cambios en el modelo económico permitirán la inclusión económica y social de las poblaciones más vulnerables, especialmente de zonas rurales.

En Paraguay dos de los principales efectos de la inseguridad alimentaria son el hambre y las enfermedades derivadas de la mala alimentación, que afectan a gran parte de la población.

Para proponer estrategias que enfrenten estas situaciones corresponde analizar los recursos de producción y la disponibilidad de alimentos, acceso, consumo, regularidad, cualidad, pertinencia cultural y territorialidad. Así también la oferta de programas públicos que abordan estos aspectos, principalmente en hogares en situación de pobreza.

El Subsistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) es un tema prioritario para el Estado paraguayo, en el contexto del cumplimiento del ODS 2 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030.

Este considera un conjunto de estrategias, acciones e iniciativas para la inclusión económica sostenible de las familias en el contexto del *Plan Jajapo Paraguay*, la lucha contra el hambre y la instalación del SPS *Vamos!*

El diseño del Subsistema incluye la hoja de ruta, estrategias y recomendaciones para su implementación.

Además, complementa el alcance del Programa Tekoporã (como plataforma), del eje de Protección del Plan y actúa como bisagra para la inclusión económica de los pequeños productores, en estrecha vinculación con las iniciativas estatales y privadas.

En el contexto de este Plan, el SSAN se enfrenta a los siguientes desafíos:

- Grupos sociales que viven en situación de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, principalmente en las zonas rurales, pero también en territorios urbanos³²;
- El aumento del sobrepeso, obesidad y enfermedades relacionadas a la mala alimentación, que afecta a todos los grupos sociales y económicos, pero con más intensidad a los más pobres, por los efectos adversos en la salud y las implicancias del incremento del gasto de bolsillo que implica la adquisición de medicamentos;
- La dispersión, poca organización o desactualización de los datos e informaciones sobre seguridad alimentaria y la situación nutricional. Esto genera lagunas de información que dificultan la lectura real de la situación, la focalización en los grupos más vulnerables y la planificación del Estado.

Si bien existen iniciativas, programas y acciones en Paraguay que abordan la problemática (Tekoporã, Merienda Escolar, PANI³³, Comedores, Pescadores, etc.), en su mayoría todavía trabajan aisladas y desarticuladas, con escasa capacidad para responder de manera oportuna en la consecución de resultados compartidos.

Existe una trayectoria andada en materia de seguridad alimentaria y nutricional, que incluye normativas, experiencias de instituciones como la STP, SAS, MEC, MAG, además del PLANAL³⁴.

Como resultado del análisis de esos antecedentes, se destaca la importancia de encaminar acciones que permitan:

- Garantizar el derecho a la alimentación a través de ajustes en la oferta programática, que contribuyan con su fortalecimiento, tales como transferencias monetarias, merienda escolar, comedores, alimentación nutricional integral (PANI), educación alimentaria y nutricional, fomento de la producción local, entre otros e innovación en los mecanismos de gestión vigentes.

- Crear la institucionalidad específica y mecanismos de gestión, a fin de trabajar los componentes del SSAN, y coordinar la articulación interinstitucional para la creación de espacios de acuerdos en todos los niveles de gobierno.
- Fortalecer los programas que abarcan las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización).
- Generar y procesar información referida al tema, planificar, monitorear y ajustar las intervenciones dirigidas a la seguridad alimentaria.
- Planificar y definir las metas y resultados esperados (indicadores) en materia de seguridad alimentaria y nutricional, especialmente para las poblaciones más pobres y vulnerables.

2.8. Estrategia de atención a los primeros mil días

La primera infancia, desde la gestación hasta los 5 años, tiene una importancia fundamental para el ser humano, ya que es el tiempo en que se sientan las bases para la formación de habilidades cognitivas, de la personalidad y el comportamiento social.

Una de las prioridades del gobierno actual es intervenir con políticas sociales integrales los primeros mil días de vida, que comprende los nueve meses de gestación, más los dos primeros años.

Este abordaje busca promover y proteger los derechos del niño y la niña, y promover la corresponsabilidad en los trabajos de cuidado, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y aumentar el impacto de las intervenciones sociales del Estado.

Sobre todo, busca sentar las bases para un mejor desarrollo psicosocial de las personas, reconociendo que invertir en la primera infancia acarrea beneficios futuros en múltiples aspectos de la vida de las personas, incluida la productiva.

Dicho periodo de vida es clave para el desarrollo del cerebro, y los cuidados requeridos incluyen nutrición, protección, vacunación, educación inicial y estimulación temprana.

Según estudios realizados, varios son los factores que impiden que estos cuidados sean otorgados a toda la población de esta edad. Uno de ellos – quizás el más importante – es la pobreza

y el otro, la sobrecarga de trabajo de cuidados que recae sobre las mujeres.

La pobreza, que todavía afecta a más de un cuarto de la población en Paraguay, tiene consecuencias diferenciadas por grupo y por ciclo de vida.

En este sentido, es menos probable que niños y niñas en condición de pobreza accedan a servicios sociales que les permitan alcanzar su potencial de desarrollo, rezagándolos en comparación a sus pares que no están en pobreza.

Los principales rezagos a los que se expone la población infantil se refieren a problemas físicos, mentales y conductuales en la edad adulta, a lo que se suman las limitaciones en la adquisición de habilidades y conocimientos para la vida productiva.

Normalmente la atención a niños y niñas en sus primeros años recae totalmente en las familias. Y dentro de ellas, principalmente en las mujeres, lo que representa una restricción importante, especialmente en los hogares en situación de pobreza.

La insuficiencia de recursos, la ausencia de alternativas para resolver el cuidado y la sobrecarga de trabajo generan condiciones que menoscaban la calidad de las intervenciones en esta etapa de vida.

El programa Tekoporã, como plataforma del eje de Protección del *Plan Jajapo Paraguay*, es la estrategia fundamental a través de la cual se brinda un conjunto básico de servicios sociales para la población de primera infancia, con enfoque de género y pertinencia cultural y étnica.

2.9. Alcance del PNRP *Jajapo Paraguay*

El alcance del Plan tiene como población de referencia a las familias en situación de pobreza total (extrema y moderada), que al 2019 representan el 23,5% de la población total, lo que representa 1.657.131 personas, aproximadamente 349.199 hogares (DGEEC, EPH 2019). El horizonte temporal del Plan es el año 2030, buscando incidir en los ODS 1 y 2 directamente.

³² Son grupos más vulnerables la población indígena, mujeres, niños, comunidades rurales y población en situación de calle y con bajos ingresos.

³³ Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).

³⁴ Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay – PLANAL. STP y FAO (2009).



Población objetivo

La población objetivo abarca los hogares en situación de pobreza (monetaria y multidimensional). Esta será incorporada al conjunto de ofertas programáticas en los tres ejes del Plan.

Los datos referenciales utilizados en el presente documento dan cuenta de:

- Población de referencia o potencial: 368.000 hogares en situación de pobreza³⁵.
- Población efectiva: 160.000 hogares activos con transferencias monetarias con correspondencia (TMC)³⁶.

La población objeto de las acciones de los tres ejes del Plan (Protección, Inclusión económica y Promoción social), abarca gradualmente a todas las personas en situación de pobreza, implicando abordajes diferenciados y estrategias específicas según corresponda a:

- Ciclo de vida (niñez, juventud, adultez).
- Mujeres.
- Personas con discapacidad (PCD).

- Comunidades indígenas.
- Zonas urbanas.
- Zonas rurales.

Alcance territorial

El Plan es de alcance nacional. No obstante, debido a restricciones presupuestarias, se han considerado ciertos criterios a fin de priorizar su puesta en marcha en ciertos departamentos, e ir ampliando la llegada conforme a la disponibilidad de recursos económicos.

Dichos criterios tienen que ver con el nivel de incidencia departamental de la pobreza³⁷ como el volumen de pobreza³⁸ de los departamentos (medida por ingresos), así como otros elementos relacionados con la oferta estatal en territorio (por ejemplo, presencia de Tekopõ y otras prestaciones básicas en salud y educación).

La propuesta de priorización geográfica departamental (IPGD)³⁹ combina la incidencia de la pobreza, el volumen absoluto de hogares en situación de pobreza, así como el nivel socioeconómico bajo, dando como resultado el orden de priorización que se presenta en el siguiente cuadro:

³⁵ Cifras sujetas a variación anual, según datos oficiales de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). La población de referencia abarca a las familias con pobreza monetaria, así como a aquellas que cuentan con pobreza multidimensional.

³⁶ Datos referenciales, corresponde a las familias activas en el programa Tekoporá – Año 2019.

³⁷ Incidencia de la pobreza a nivel departamental: la proporción de personas pobres en el departamento en relación al total de habitantes del departamento.

³⁸ Volumen de pobreza: cantidad de personas en situación de pobreza a nivel departamental.

³⁹ Esta propuesta fue elaborada con fuente en la EPH 2017 de la DGEEC, atendiendo que dicho año es el que cuenta con representatividad muestral a nivel departamental.

Cuadro 1. Propuesta de Priorización Departamental (IPGD) por hogares.

Orden de Priorización	Departamento	Hogares NO POBRES	Hogares en condición de POBREZA	Total hogares	Total plataforma TEKOPORA	Incidencia nivel socioeconómico "Bajo"	Resultado IPGD
1	San Pedro	63.440	39.583	103.024	19.762	37,8%	29%
2	Caazapá	30.516	18.724	49.240	13.912	42,4%	28%
3	Caaguazú	87.951	49.157	137.108	21.160	34,8%	28%
4	Concepción	38.170	21.987	60.157	16.017	36,4%	26%
5	Ñembucú	22.603	6.037	28.640	5.565	49,2%	24%
6	Alto Paraná	162.864	32.775	195.639	10.850	42,8%	23%
7	Guairá	42.091	17.739	59.830	12.599	33,0%	22%
8	Itapúa	118.324	40.850	159.174	17.032	27,4%	21%
9	Paraguarí	47.253	21.374	68.627	6.800	26,8%	21%
10	Canindeyú	41.932	16.323	58.255	7.878	28,4%	20%
11	Cordillera	61.883	17.805	79.688	4.065	33,3%	20%
12	Pdte. Hayes	24.992	4.862	29.854	8.713	37,5%	18%
13	Misiones	27.973	8.075	36.048	3.963	30,0%	18%
14	Central	443.349	63.773	507.122	4.856	22,7%	17%
15	Amambay	37.432	5.668	43.100	4.031	22,6%	12%
16	Asunción	128.346	13.139	141.485	624	14,2%	9%
Total		1.379.119	337.872	1.756.991			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares EPH2017 (DGEEC) y registros administrativos del programa Tekoporá 2019. Departamento de Monitoreo y Evaluación de la Dirección General de Planificación para el Desarrollo – Viceministerio de Políticas Sociales (MDS).

Observaciones:

- (1) Se utiliza la EPH 2017 debido a que cuenta con representatividad departamental (a excepción de dos departamentos del Chaco: Boquerón y Alto Paraguay).
- (2) Datos administrativos del MDS, correspondientes al segundo bimestre del 2019.

Las intervenciones durante el periodo 2020-2023 abarcarán a los primeros 7 departamentos de la lista, y luego se irán ampliando hasta cubrir a todo el territorio nacional al año 2030. La gradualidad en la incorporación de departamentos, así como el orden en que el Plan vaya aterrizando a nivel territorial, dependerá de los siguientes factores:

- La voluntad política de las autoridades nacionales y locales.
- La adhesión y consenso territorial, para viabilizar recursos (humanos y financieros).
- La participación y compromiso de actores estratégicos estatales y privados.
- La disponibilidad presupuestaria y/o capacidad para reorientar recursos disponibles.
- Las emergencias que afecten determinado territorio o departamento⁴⁰.

⁴⁰ La reciente experiencia a causa de la pandemia por el coronavirus (COVID -19) ha puesto en la agenda nacional la impronta de ajustar los planes y las intervenciones conforme a las urgencias que se deban atender y la población objetivo a la que se deba llegar.



3

LINEAMIENTOS OPERATIVOS Y DE GESTIÓN

3. LINEAMIENTOS OPERATIVOS Y DE GESTIÓN

3.1. Instrumentos del PNRP 2020-2030

El Plan hace uso de instrumentos y recursos que permiten la ejecución, monitoreo y fortalecimiento de las intervenciones sociales integra-doras y articuladas, entre los que destacan:

- Registro Social de Hogares (RSH),
- Registro Único de Participantes de Programas Sociales (RUP),
- Registro de la Oferta Social (ROS),
- Matriz de Bienestar.

Estos instrumentos incorporan el enfoque de derechos, la perspectiva de género, ciclo de vida y la pertinencia cultural y étnica.

Para facilitar el relevamiento de los micro datos de registro a nivel territorial (para el RSH y para el ROS) el MDS gestionará una estructura des-concentrada a nivel departamental.

Esta preferentemente contará con un equipo técnico de dedicación exclusiva al relevamiento de micro datos sociales, tanto de registro (en-cuestas de hogar y ficha de relevamiento de datos a nivel de los centros de prestación de servicios), como de monitoreo (en relación a la matriz de bienestar).

La implementación gradual de los tres registros, a nivel departamental, depende de factores como: 1) la disponibilidad de recursos tecnológicos (sistemas de información, equipamiento para relevamiento y procesamiento de grandes volúmenes de micro datos sociales); 2) la dispo-nibilidad de recursos humanos calificados en la administración y actualización de los tres regis-tros; 3) la capacidad de la institucionalidad so-cial para lograr la articulación estratégica de las entidades ejecutoras de ofertas sociales.

3.1.1. Registro Social de Hogares

El RSH es un sistema de base de datos que per-mite la **caracterización sociodemográfica de los hogares y sus integrantes**, con el fin de reg-ir los procesos de selección de los participan-tes de un conjunto de prestaciones orientadas

a hogares en situación de pobreza y pobreza multidimensional.

Este instrumento es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, atendiendo que entre sus funciones se encuentra la de diseñar, organizar y operar, en coordinación con otras instituciones, un sistema de información social con indicado-res relevantes sobre los grupos poblacionales.

En este contexto, el MDS se encuentra aboca-do al proceso de construcción de instrumentos para el logro de una focalización más efectiva y al diseño de una ficha única que servirá como instrumento de recolección de datos que ali-mentará al Registro Único de Beneficiarios de participantes de programas sociales.

Los datos contenidos en el registro de los ho-gares parten de la declaración jurada que las personas realizan al brindar sus datos sobre an-tescedentes en educación, salud y ocupación e ingresos, así como información y datos de otras áreas; las características de las viviendas, inclu-yendo los parámetros para la georreferencia-ción. Los micro-datos que contiene, sirven de base para el sistema de información social.

Con los datos recabados se realiza la clasifica-ción socioeconómica de los hogares mediante la estimación de la pobreza monetaria y la po-breza multidimensional de cada hogar. Esto se hará conforme a las normas y estándares de mediciones establecidas por la DGEEC a nivel nacional e internacional, diferenciando po-breza moderada, pobreza extrema y pobreza multidimensional.

Así, el Registro Social de Hogares permitirá la postulación y selección de hogares y personas a diversos beneficios sociales o subsidios otorga-dos por el Estado, cumpliendo con el objetivo de identificar a los potenciales participantes de programas sociales, según sus características y necesidades.

La información contenida en el RSH estará dis-ponible para todas las instituciones del Estado, según criterios de objetividad, transparencia, temporalidad y privacidad.

En el corto plazo se podrán realizar cruces de información con las bases de datos de otras instituciones públicas, para identificar la oferta social y económica a la que accede la población según su edad, necesidades específicas y condi-ciones de vida individuales.



A mediano plazo, según disponibilidad y calidad de la información, serán incorporados registros administrativos del Estado que permitan cruzar datos a fin de mejorar la clasificación socioeconómica a nivel de los hogares incorporados al RSH.

A largo plazo, el RSH será el repositorio de in-formación actualizada y actualizable sobre las condiciones de vida de las personas, hogares, grupos poblacionales. Y de la cartera de servi-cios y atención social desde el Estado, lo cual permitirá realizar estudios, investigaciones y evaluaciones sobre la gestión pública, sus avan-ces, limitaciones y retos.

El RSH será la fuente principal que recaba infor-mación socioeconómica y otros datos relevantes de las personas participantes de los programas sociales en el Paraguay. Principalmente de los programas plataforma de los ejes del *Plan Jaja-po Paraguay*, así como de las intervenciones que busquen llegar a personas y hogares en situación de pobreza (monetaria y/o multidimensional).

3.1.2. Registro Único de Participantes

El Registro Único de Participantes de Progra-mas Sociales (RUP) es un subconjunto del RSH. Además de los datos sociodemográficos de las personas y hogares permitirá identificar los bie-nes, servicios y atenciones que éstas perciben de parte del Estado.

El RUP tiene como objetivo promover mecani-smos de transparencia en la identificación de las personas participantes de programas sociales,

así como de las prestaciones obtenidas a nivel de los hogares para alcanzar el piso de protección y la inclusión económica de las personas.

El mismo contiene datos que permiten al Estado paraguay identificar a todos los participantes y beneficiarios activos de todas sus ofertas sociales focalizadas.

En su conjunto, estas ofertas abarcan: 1) trans-ferencias monetarias (bonos y pensiones no contributivas); 2) subsidios (prestaciones gratui-tas no monetarias como microseguros, tarifas subsidiadas o preferenciales de energía, agua potable y otras prestaciones en especie); 3) pro-gramas o proyectos focalizados de Protección Social, Inclusión Productiva o Promoción Social, que se enmarcan en el Plan y en los pilares del SPS *Vamos!*

3.1.3. Registro de la Oferta Social

El mapeo de la oferta estatal presente en el te-rritorio permitirá conocer la presencia del Es-tado en cada una de las localidades del país, y evaluar el nivel de intervención y atención de las necesidades y potencialidades existentes.

Como tercer componente figura el Registro de la Oferta Social (ROS), que contiene datos geo-rreferenciados de los centros locales de pres-tación de servicios sociales básicos, estos serán relevados y actualizados periódicamente por el MDS, en coordinación con los diferentes presta-dores de servicios con presencia territorial, con apoyo del municipio.

En su primera fase, el ROS mapeará los centros de prestación de aquellos servicios relacionados al piso básico de protección social que el Estado paraguayo plantea instalar para todos los hogares en situación de pobreza.

Esto con el fin de contribuir en la mejora de la oferta, para gradualmente ampliar la información georreferenciada hacia otras prestaciones sociales, focalizadas e universales.

3.1.4. Matriz de Bienestar – Eje Protección

Esta matriz está pensada para medir los avances, resultados e impactos del *Plan Jajapo Paraguay* en cuanto al objetivo superior “reducir la pobreza en Paraguay en todas sus formas”, con énfasis en el eje de Protección.

Además de identificar el nivel de bienestar de las familias, antes, durante y después de la participación en diversos programas sociales, partiendo del programa plataforma del eje Protección: Tekoporã⁴¹.

La Matriz de Bienestar permite conocer el punto de partida de los hogares, sus brechas (territoriales y de oferta pública/privada), a fin de proyectar resultados esperados en torno al piso de protección del presente Plan.

Por lo tanto, la información facilita la toma de decisiones y el ajuste de las acciones a ser implementadas en el territorio, para el cumplimiento de los objetivos de reducir la pobreza en todas sus formas.

Esta matriz permite en el marco de la implementación del Plan:

- Realizar el diagnóstico o **línea base** para determinar la situación de partida de las familias que se incorporan al programa, teniendo en cuenta las condiciones de bienestar.
- Formular el **Plan de Acción Familiar**, para atender las brechas detectadas en cuanto a las condiciones de bienestar, aplicables a su composición y situación particular.
- Dar **seguimiento**, en el marco del proceso de acompañamiento grupal e individual, a las diferentes acciones emprendidas por las familias, para el abordaje de las brechas.
- **Monitorear** los avances de cada familia en el cumplimiento de las condiciones de bienestar.

- **Articular** acciones estatales y privadas, tanto a nivel territorial (primer nivel de resolución de brechas) como central, para mejorar el acceso de las familias a las intervenciones sociales necesarias.

Las condiciones necesarias de bienestar establecen el denominado **piso básico de protección** que se quiere instalar en Paraguay en torno al Plan, lo cual posibilita el acceso de las familias en situación de pobreza al sistema de protección social, mediante:

- El mejoramiento del acceso a los servicios y prestaciones públicas fundamentales en las seis dimensiones, acorde a la estructura familiar, al territorio, con pertinencia cultural y según ciclo de vida.
- Monitoreo de las brechas de acceso según dimensiones.
- Determinación de las estrategias territoriales para atender las brechas y/o identificación de las ofertas programáticas necesarias.
- Logro del bienestar, lo cual implica que la familia ha logrado acceder a los servicios y prestaciones básicos que necesita, por ciclo de vida y acorde a su composición y situación.

Al ampliar la cobertura social y geográfica del programa Tekoporã, y otros bonos de protección, se logrará avanzar en la instalación de garantías mínimas para el ejercicio de los derechos sociales de la población en situación de pobreza.

La meta es que todas las familias en situación de pobreza logren cumplir las **34 condiciones necesarias** de la matriz (ver cuadro 2), que conforman el piso básico, lo cual implica que los servicios vinculados a las diferentes condiciones necesarias son prestaciones innegociables, que deben estar disponibles para atender la demanda de las familias en situación de pobreza.

Un factor crítico de éxito, entonces, será la capacidad de respuesta de los prestadores de servicios, para reducir las brechas de cobertura que detecta la línea de base.

Las condiciones estratégicas definidas en esta primera fase de implementación del Plan describen el **acceso a prestaciones sociales** que, desde la perspectiva de las familias, constituyen logros básicos importantes de bienestar.

Gradualmente se irán incorporando otras prestaciones vinculadas a bienestar (como acceso a estimulación temprana, servicios de cuidado,

entre otros), en la medida de la oferta programática para llegar a las personas, familias y comunidades en situación de pobreza.

En este sentido, esta Matriz de Bienestar, vinculada al piso de protección, es indicativa y dinámica, por lo tanto, debe ajustarse periódicamente, a fin de responder a las demandas sociales y la visión técnico-política local y nacional.

A través del sistema de monitoreo del Programa Tekoporã se registrará el grado efectivo de alcance de las condiciones estratégicas por parte de las familias. De esta manera, se espera contribuir a la cuantificación de las necesidades de protección insuficientemente atendidas en la actualidad, en base a evidencia empírica sobre brechas de cobertura detectadas.

Esto constituye el primer paso hacia la ampliación de la oferta de servicios en los territorios donde reside la población en situación de pobreza.

Cada una de las seis dimensiones del Plan (Eje Protección) está constituida por un conjunto de **condiciones**. Las mismas se operativizan a través de **indicadores** para determinar la presencia (o ausencia) de **logros básicos y estratégicos de bienestar** en el eje de Protección.

Al ser observados periódicamente, permitirá contar con información sobre el nivel de protección de las familias en situación de pobreza, posibilitando además, la realización de acciones de mejoramiento o adecuación durante la marcha del proceso.

De este modo, de estar presentes las **condiciones necesarias** asociadas a cada dimensión, se avanza en el alcance del **piso básico de protección**.

La definición de las condiciones (necesarias y estratégicas) asociadas a las seis dimensiones de la Matriz de Bienestar, fue realizada sobre la base de un conjunto de buenas prácticas regionales en materia de protección básica; y además, sobre la base de documentos nacionales e internacionales, fundamentales para la elaboración de propuestas de intervención en la temática de pobreza, a saber:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.
- Los convenios internacionales suscritos por el Paraguay en materia de derechos humanos, sociales, económicos y culturales.
- El nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y sus indicadores.



- Las leyes y normativas existentes a nivel nacional en materia de protección social, tanto universal como selectiva, para población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

Las condiciones que se consignan en la Matriz de Bienestar buscan facilitar la implementación efectiva del sistema de protección social para la población en situación de pobreza y se hallan alineados a las metas del ODS 1.

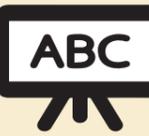
En el siguiente cuadro se presentan las dimensiones iniciales a ser abordadas en torno al piso de protección del Plan. Luego, el parámetro será retroalimentado y mejorado conforme se instalen y desarrollen nuevas demandas sociales.

Cada dimensión contempla una siguiente fase estratégica, que busca predisponer a las familias y la oferta pública para acceder a prestaciones sociales adicionales (estratégicas), conforme a la oferta disponible en el territorio y aplicación de buenas prácticas, mediante el acompañamiento otorgado en los hogares a través del programa plataforma del eje Tekoporã⁴².

⁴¹ El Programa Tekoporã, utiliza la matriz como instrumento de gestión, a fin de tener un punto de partida y apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias participantes.

⁴² En buena medida, los logros del Programa Tekoporã se centran en la efectividad del acompañamiento realizado a nivel de los hogares.

Cuadro 2: Matriz de Bienestar – Piso de Protección

Dimensiones Sociales	Piso Básico de Protección* – Fase 1
SALUD Y AUTOCUIDADO 	<ol style="list-style-type: none"> Hogar con uno o más integrantes del rango 0 a 2 años accede a parto asistido por profesionales médicos. Hogar con uno o más integrantes del rango 0 a 4 años accede a vacunación. Hogar con uno o más integrantes de 15 años o más accede a diagnóstico de hipertensión y diabetes. Hogar con uno o más integrantes del rango 5 años a 17 años accede a controles médicos anuales. Hogar con uno o más integrantes embarazadas accede a controles prenatales. Hogar con una o más integrantes femeninas de 21 años y más accede a examen anual de Papanicolaou (PAP). Hogar con una o más integrantes femeninas de 40 años y más accede examen anual de mamografía. Hogar con uno o más integrantes masculinos de 40 años y más accede a control anual de próstata. Hogar con uno o más integrantes de 65 años o más accede a controles médicos anuales. Hogar con uno o más integrantes enfermos accede a atención médica básica.
ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN 	<ol style="list-style-type: none"> Hogar con uno o más integrantes del rango 0 a 4 años accede a controles de crecimiento (talla y peso). Hogar con uno o más integrantes embarazadas en riesgo/estado de desnutrición accede a apoyo nutricional. Hogar con uno o más integrantes del rango 0 a 4 años en riesgo/estado de desnutrición accede a apoyo nutricional. Hogar con uno o más integrantes del rango 5-14 años accede a almuerzo escolar durante todo el año escolar. Hogar con uno o más integrantes del rango 5-14 años accede a merienda escolar durante todo el año escolar.
EDUCACIÓN Y APRENDIZAJE 	<ol style="list-style-type: none"> Hogar con uno o más integrantes del rango 4 a 5 años accede a educación inicial. Hogar con uno o más integrantes del rango 6 a 17 años accede a sistema educacional formal. Hogar con uno o más integrantes del rango 6 a 17 años accede a kit escolar. Hogar con integrantes del rango 6 a 17 años con discapacidad, pero en condiciones de estudiar, accede al sistema educacional regular o especial. Hogar accede a espacios de formación continua en competencias básicas para la vida. Hogar con carencia de fuentes mejoradas accede a servicio de agua mejorada (ESSAP, SENASA, Junta de Saneamiento, Red Comunitaria, Red o prestador privado, pozo artesiano).
VIVIENDA Y ENTORNO 	<ol style="list-style-type: none"> Hogar con carencia de electricidad accede a servicio de energía eléctrica. Hogar que cumple requisitos accede a subsidio al consumo de energía eléctrica (tarifa social). Hogar con sistema precario de disposición de basura accede a servicio mejorado de disposición de basura. Hogar con sistema precario de disposición de excrementos accede servicio mejorado de saneamiento (conexión a red pública de alcantarillado, cámara séptica o pozo ciego).
INGRESO Y TRABAJO 	<ol style="list-style-type: none"> Hogar que cumple requisitos accede a bono de protección en el marco del programa Tekoporã. Hogar con uno o más integrantes del rango 65 años o más de edad, y que cumple requisitos, accede a pensión no contributiva del adulto mayor. Hogar que cumple requisitos accede a microseguro social del MDS. Hogar con uno o más integrantes jóvenes del rango 18 a 29 años que no estudia ni trabaja accede a una oferta de estudio, capacitación profesional o inserción laboral del Estado u otro organismo. Hogar con uno o más integrantes del rango 30 a 64 años desocupado o subocupado accede a un programa de inclusión productiva del Estado u otro organismo. Hogar accede a identificación (cédulas).
PARTICIPACIÓN Y CONVIVENCIA 	<ol style="list-style-type: none"> Hogar con uno o más integrantes con discapacidad accede a certificación de discapacidad. Hogar accede a acompañamiento familiar. Hogar con uno o más integrantes del rango 5 a 17 años en situación de trabajo infantil o de riesgos accede a prestaciones del Programa Abrazo.

Fuente: Propuesta elaborada y socializada por la Dirección General de Planificación para el Desarrollo - Viceministerio de Políticas Sociales/MDS con los OEE involucrados en cada eje del PNRP Jajapo Paraguay. Julio, 2019.

(*) El Piso de Protección se ajusta periódicamente, conforme a las orientaciones del Gabinete Social.

3.2. Gestión articulada y coordinada del PNRP

3.2.1. Coordinación y articulación

La gestión del Plan se enfrenta al reto de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental de las acciones que se ejecutan en el proceso.

Implica la consideración de los diferentes niveles de gobernanza, la estructura institucional, las funciones, el presupuesto, el alcance y las capacidades de cada uno de los actores comprometidos en el logro de objetivos compartidos.

La puesta en marcha de las acciones de los tres ejes del Plan requiere un ordenamiento territorial, y además, institucional, según las responsabilidades asumidas por las instituciones del Estado, la sociedad civil, las familias y otros actores que pudieran estar comprometidos con el objetivo superior.

En el nivel estratégico se identifican los siguientes tipos de conducción central:

- La conducción **política**, que contempla la definición de las prioridades y hoja de ruta en concordancia con los objetivos fundamentales del gobierno, ejercida por el Presidente de la República, quien preside el Gabinete Social.
- La conducción **estratégica**, la cual propicia consensos y la hoja de ruta más pertinente con la realidad territorial e intercultural, correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), en estrecha coordinación con el Coordinador General y Jefe del Gabinete Social.
- La conducción **sectorial-operativa** del *Plan Jajapo Paraguay*, de manera a alinear acciones, presupuesto y llegada integral al territorio. Esta compromete al conjunto de organismos y entidades del estado (OEE).

Estos tres niveles de conducción precisan del apoyo **técnico-administrativo**, que brinde sustento en la gestión, monitoreo y evaluación del Plan. Para esto estará involucrado el trabajo especializado de la planificación, a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP); el diseño anual del presupuesto, coordinado por el Ministerio de Hacienda (MH); y de la coordinación y enlaces interinstitucionales, a cargo de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS).

La implementación del Plan contempla algunos supuestos.

El primero, es que la población en situación de pobreza monetaria y multidimensional, se enfrenta a carencias y está expuesta a vulnerabilidades en el ejercicio de sus derechos, no tienen acceso oportuno a servicios públicos y, por ende, no satisfacen sus necesidades básicas.

El segundo, es que la oferta pública está presente en el territorio, y en el caso de que no, la oferta programática tendrá la suficiente capacidad para acercar la oferta al territorio a través de estrategias oportunas y flexibles.

El tercero, es que la institucionalidad social propicia la adecuada coordinación a nivel político, estratégico, e interinstitucional por sectores, en estrecha articulación operativa y territorial.

El cuarto, es que los sectores estatal y privado, en general, consensuan acciones en torno al objetivo superior de reducir la pobreza en todas sus formas, sin que dejemos a nadie atrás, considerando que la desigualdad no es eficiente.

3.2.2. Modelo de gestión, según ejes del PNRP

De acuerdo a lo estipulado en el Decreto No. 1020/2018 de la Presidencia de la República, la coordinación del *Plan Jajapo Paraguay* es ejercida por el MDS, con estrecha participación de los demás organismos y entidades del Estado.

Este mandato implica la necesidad de instalar un modelo de gestión integrador de las intervenciones institucionales del sector estatal, que contemple consenso, corresponsabilidad, participación activa y desarrollo territorial.

Este modelo de gestión complementa y contribuye a la instalación del SPS Vamos y al cumplimiento de los ODS, activando el compromiso y participación de las fuerzas locales, públicas y privadas.

Las *gobernaciones y municipalidades* tienen el compromiso de brindar el apoyo logístico en los departamentos, distritos y localidades donde se instalarán o fortalecerán diferentes mesas de trabajo y diálogo.

Esto a fin de tomar decisiones e intervenir territorialmente sobre los problemas de las comunidades y poblaciones.

La *sociedad civil* organizada tiene un rol fundamental en las políticas públicas, especialmente al ser contralores de la gestión de las instituciones estatales, así como al promover la participación y empoderamiento de la ciudadanía para exigir sus derechos y participar en la toma de decisiones que les competen.

Las mismas permiten, además, la articulación de lo público y lo privado, a través de la definición de planes y agendas locales para el desarrollo y la inclusión económica y social.

Las organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres y organizaciones locales, así como las comunidades indígenas, brindan la visión comunitaria y pertinencia étnica al diseño, implementación y evaluación del Plan.

Los técnicos de campo o territoriales (guías familiares, promotores sanitarios, extensionistas agrarios, entre otros agentes de desarrollo local) son los referentes del Plan.

Los mismos, en acción coordinada y con una población objetivo común, posibilitan las transformaciones sociales necesarias y adecuadas a la realidad de cada territorio, partiendo de la identificación de necesidades para lograr la inclusión económica y cohesión territorial.

Las familias (hogares), personas y comunidades, son las destinatarias de las acciones del Plan, por lo que las intervenciones se orientan hacia aquellas que se encuentran en situación de pobreza, según las características socioeconómicas evidenciadas por la actualización de sus datos en el registro social de hogares (RSH), abarcando el entorno en el cual viven.

Ejes de intervención de las instituciones estatales

Las instituciones estatales, ministerios y secretarías son las responsables de implementar acciones, a fin de lograr los objetivos y metas del presente Plan.

En el siguiente esquema se presenta el listado indicativo de las instituciones comprometidas en la implementación coordinada del *Plan Jajapo Paraguay*.

A continuación, se describe la modalidad de interacción de cada eje:

• Eje Protección

Las familias en pobreza multidimensional, reciben transferencias monetarias, bajo el concepto de bonos de protección, en combinación con propuestas de desarrollo de competencias básicas para la vida de sus miembros, a fin de promover el acceso a un piso básico de protección, que les permite mejorar su calidad de vida e incrementar su resiliencia.

La puerta de entrada a la protección de hogares en situación de pobreza se realiza mediante la oferta programática existente en términos de las mencionadas transferencias monetarias: Tekoporã, Abrazos y Adulto Mayor.

Estos programas, con un adecuado esquema de acompañamiento, permitirán trabajar las dimensiones identificadas en torno al eje de Protección en términos de buenas prácticas, además de generar el puente para el acceso a información y otras prestaciones sociales en territorio.

Las dimensiones de la protección comprometen la intervención de varios actores (estatales y privados).

La dimensión de *educación y aprendizaje* involucra al MEC, MDS, SENADIS y a organizaciones de la sociedad civil; la dimensión *salud y autocuidado* precisa la participación del MSPBS, SENADIS, entre otros; en la dimensión *alimentación y nutrición* existen servicios a articular entre el MAG, INAN, MEC y gobernaciones; en cuanto a la dimensión *vivienda y entorno*, se requerirá la participación del MUVH, ANDE, SENASA, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

En la dimensión *ingreso y trabajo* se plantea articular las transferencias monetarias otorgadas por MDS, MINNA y MH, a fin de asegurar ingresos básicos en el hogar, y a la vez promover capacidades productivas y laborales con participación del MTESS.

Finalmente, en la dimensión *participación y convivencia* se requiere la participación de MM, MI, MINNA, MDS, STP, INDI, municipios, gobernaciones y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

• Eje Inclusión económica

El eje de Inclusión económica busca promover la capacidad de las personas en situación de pobreza, para generar ingresos estables y mejorarlos, activando estrategias innovadoras y pertinentes (cultural y territorialmente).

En este eje se articulan el apoyo a una actividad económica (urbana o rural), a través de la

entrega de capital semilla, junto con la entrega de asistencia técnica requerida, asesoramientos puntuales y comercialización adecuada.

Necesariamente se deben articular las prestaciones de las diversas carteras del Estado, y del sector privado, a fin de mejorar la productividad y/o rentabilidad de dichas actividades económicas, facilitando mayores capacidades, cualificación, capital semilla y oportunidades de mercado para las personas en situación de pobreza.

Las instituciones estatales que deben articular esfuerzos para otorgar asistencia integral, que permita mejorar el emprendedorismo, el trabajo por cuenta propia (con proyección a la formalización para generar posibilidades de previsión privada, seguro médico, por ejemplo), el empleo dependiente formal y estable (para acceder a la seguridad social), así como otras actividades productivas más propias de la agricultura familiar y de las zonas rurales, son el MTESS, MAG, MIC, INDERT, BNF, CAH y MDS, entre otros.

Este eje, además, debe alcanzar una vinculación eficiente y efectiva con el sector privado a nivel local, de manera a generar crecimiento inclusivo en el marco de la responsabilidad social empresarial. Igualmente relevante en este sentido es la participación de la academia.

• Eje Promoción social

La promoción social en territorios y comunidades afectadas por la pobreza monetaria y multidimensional, compromete instalar procesos de diálogo social, con participación activa de la sociedad civil, entidades estatales y representantes del sector privado, de manera a avanzar en la formulación de planes participativos de acción local que apunten al desarrollo comunitario inclusivo.

Esto a fin de generar compromisos y acuerdos compartidos en torno a la ejecución de proyectos estratégicos, que fortalecen la cohesión social.

En este eje, la gobernanza y la participación social son fundamentales para mejorar la cohesión y el entorno.

La articulación de las intervenciones sociales, mediante la conformación de espacios de diálogo donde se encuentren las demandas sociales y la oferta del Estado (nacional y sub-nacional), es uno de los grandes desafíos a enfrentar.

Este ejercicio democrático de diálogo permitirá orientar prioridades territoriales y atender progresivamente dichas demandas sociales. En este espacio es fundamental que confluyan los actores territoriales con incidencia en ciertos

Esquema de articulación interinstitucional y sectorial, según ejes del Plan

Protección	Inclusión económica	Promoción social
MDS	MTESS	MDS
MEC	MDS	INDI
MSPBS	MAG	STP
MAG	MIC	MADES
INDERT	MOPC	MITICS
MUVH	MADES	ONG
SENASA	MJ	Sector Privado
INDI	INCOOP	Academia
MINNA	CAH	Gobierno Local
SENADIS	BNF	Org. Campesinas
MM	Sector Privado	Org. Indígenas
MADES	Academia	Org. Populares
MTEES	Gobierno Local	
ANDE		
MOPC		
Gobierno Local		
IPS		

aspectos temáticos estructurales presentes en territorio: salud, educación, producción y comercialización, tierra, medio ambiente, habitabilidad, entre otros.

A modo indicativo, las instituciones del Estado y privadas convocadas para encaminar acciones en este eje son MDS, INDI, INDERT, STP, MADES, MITIC, ONGs, gobernaciones, municipios, academia, entre otros.

3.2.3. Gestión territorial

El nivel territorial está compuesto por la institucionalidad departamental y local para el abordaje del Plan Jajapo Paraguay. La gobernación y la municipalidad son los referentes locales principales que conocen la realidad social con sus diferentes matices, y a la vez, son las primeras tomadoras de decisiones en territorio.

La intención de este nivel de gestión es identificar las demandas, acortar las brechas y dar respuestas a los problemas territoriales.

Entre las funciones de cada actor territorial, la municipalidad es la receptora de las demandas, necesidades y problemas de la localidad, por lo que su influencia se delimita al distrito que administra.

La gobernación acompaña, apoya y toma decisiones conjuntas con los demás actores para la ejecución del Plan, teniendo en cuenta la visión de desarrollo en el nivel departamental.

El MDS, en su rol coordinador, es el encargado de actualizar información cualitativa, aplicar el registro social de hogares, a fin de contar con información sociodemográfica y georreferenciada a nivel de los hogares, además de implementar otros instrumentos de planificación, como insumo para la definición de acuerdos y planes locales.

En la función de coordinación y/o articulación departamental y distrital del MDS recae la responsabilidad de generar estrategias de trabajo conjunto a nivel territorial, a fin de generar sinergias y complementariedad intersectorial, para mejorar la pertinencia, calidad y oportunidad de las prestaciones y servicios orientados a las familias en situación de pobreza.

La intervención en el territorio implica que en el eje *Protección* se aseguran las seis condiciones básicas pactadas con las diferentes instituciones que articulan en torno a cada dimensión.

En los territorios (distritos), se definirán acciones concretas, así como la prioridad y el grado de injerencia de los actores locales, departa-

mentales y nacionales, con el propósito de visualizar la población y vincularlos a las ofertas disponibles del Estado.

En el eje *Inclusión económica* se gestionan y se fortalecen las actividades personales (emprendedorismo, empleabilidad), familiares (agricultura familiar campesina, negocios) y grupales (negocios inclusivos). Y esto se hace estableciendo acuerdos y mecanismos de articulación con la oferta pública y la responsabilidad social de las empresas.

Los rubros de producción, las actividades lucrativas, la generación de empleo y otras acciones que se integren para desarrollar este eje, serán determinados con las autoridades territoriales, de acuerdo a las características socioeconómicas de cada distrito del país.

En el eje *Promoción social*, la coordinación y articulación efectiva entre todos los actores del territorio constituyen la base para el logro de resultados y metas, según el abordaje de la problemática específica de cada distrito.

Centro Local de Atención Social

El Centro Local de Atención Social (CLAS), implementado por el MDS, es la plataforma de coordinación y prestación de servicios articulados en el territorio; es el espacio de articulación interinstitucional y de atención a la demanda social local.

El objetivo del CLAS es contribuir al desarrollo social equitativo de las personas, familias y comunidades durante todo el ciclo de la vida, a través de un espacio local que aglutine los servicios en torno a los programas de protección, inclusión económica y promoción social en el marco del Plan.

En este sentido, facilita el diálogo y la capacidad de respuesta de las instancias territoriales presentes, como primera instancia resolutoria de las demandas locales.

El punto de partida del CLAS es la identificación de la red de actores (stakeholders), estatales y privados, que deben interactuar para abordar las demandas sociales, y dar cuenta de los acuerdos y estrategias para encaminar la implementación de los ejes del Plan.

En principio, cada CLAS actuará como centro de referencia para atender las diversas demandas sociales que se presentan en el territorio. Las funciones permanentes del CLAS contemplan:

- Servir como puerta de entrada a los programas sociales focalizados en familias en situación de pobreza.



- Constituirse en un espacio neutro de coordinación interinstitucional de las acciones estratégicas y prioritarias a ser encaminadas y articuladas en los ejes del Plan.
- Servir como espacio de fortalecimiento de las capacidades locales de los agentes territoriales⁴³.

3.3. Sistema de monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación permite mostrar los avances de los programas y acciones desarrolladas en el marco del Plan.

Al hacerlo de manera sistematizada, ordenada y estandarizada, cumple con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones basada en evidencia, y la mejora de los programas y acciones. Su insumo principal es la matriz de resultados de cada eje del Plan, presentada en el capítulo 2.

El monitoreo ayuda a recalibrar los esfuerzos y los recursos de cada uno de los programas, mediante un seguimiento continuo durante la implementación, para analizar cómo evolucionan los indicadores de cada una de las etapas del Plan.

La evaluación se refiere al proceso de medición del desempeño y los logros de los programas con relación a los objetivos y las metas. Es la valoración del alcance (positivo o no) de las acciones llevadas a cabo según ciertos indicadores y criterios fijados en el diseño de las intervenciones.

El monitoreo y la evaluación de los efectos indirectos, y del impacto de cada uno de los ejes del Plan, es responsabilidad compartida entre las entidades ejecutoras y el MDS.

El sistema de monitoreo y evaluación se apoya en el sistema de información social compuesto por el RSH y el RUP.

⁴³ Referentes de las instituciones del Estado (guías familiares, promotores sociales, extensionistas agrarios, referentes municipales del área social), como otros actores locales (madres líderes del programa Tekoporã, líderes locales, etc.).

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA



REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Abrahamson, P. (1997). Exclusión social en Europa. ISBN 84-00-07657-5.
- Acosta, F., & Solís, M. (1998, septiembre). Jefatura de hogar e identidad femenina: un análisis de casos de hogares con jefatura femenina en Monterrey, México. Trabajo presentado en el XXI Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos, Chicago, EEUU. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Acosta-Solis.pdf>
- Anton, A. (2013). La desigualdad social. X Jornadas de Pensamiento Crítico, Universidad Carlos III.
- BCP. (2018). Anexo Estadístico de Cuentas Nacionales.
- Cáceres, C. (2015). Desarrollo. Territorio, Participación, Articulación e Inclusión. Asunción. Editorial y Librería Servilibro.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2005). Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Serie Seminarios y Conferencias. Número 46.
- CEPAL. (2009). Desarrollo Inclusivo en América Latina. ISBN: 978-92-1-058488-3 Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2019). Panorama Social. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (6 de mayo de 2018). CEPAL. Obtenido de La desigualdad es ineficiente, ya que constituye un obstáculo al crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-desigualdad-es-ineficiente-ya-que-constituye-un-obstaculo-al-crecimiento-desarrollo>
- CHANT, S. (2002) Researching gender, families and households in Latin America: from the 20th into the 21st century [versión electrónica]. Bulletin of Latin American research, 21 (4), 545-575.
- Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy, y Jolly. (1974) Redistribution with growth en Carambola (2018).
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992).
- Decreto No. 1.020/2018, del 27 de diciembre de 2018 "Por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social a instrumentar Planes sobre la Reducción de la Pobreza"
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo - DGEEC. (2014). Boletín de Pobreza e Ingresos, Asunción, Paraguay.
- DGEEC. (2017). Boletín de Pobreza e Ingresos, Asunción, Paraguay.
- DGEEC. (2018). Encuesta Permanente de Hogares, Asunción, Paraguay.
- Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) y otros. (2006). Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Asunción, Ediciones y Arte.
- Equipo Económico Nacional Gobierno de la República del Paraguay. (2009). Plan Estratégico Económico y Social PEES 2008/2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay. Asunción: Mercurio.
- Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2010). Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Asunción.
- Hernández-Álvarez, M. (2008). El concepto de equidad y debate sobre lo justo en salud. Revista de Salud Pública.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (enero-junio de 2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 21(1).
- Ley 1064 (1997). De la industria maquiladora de exportación.
- Ley 3231. (2007). Que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena.
- Ley 5469 de Salud Indígena. (s.f.).
- Ministerio de la Mujer. (2019). Documento Marco para el Diseño de la Política Nacional de Cuidados en el Paraguay. Asunción.
- Moser, Caroline (1998), The assets vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies, World Development, vol. 26, No. 1, Reino Unido.
- Navarro B., Ortiz E. (2014). La reforma de pensiones en Paraguay. Nota de Política Numero 13. Paraguay Debate.
- ONU DH Paraguay. (2013). Pobreza y Derechos Humanos. Asunción: ONU DH Paraguay.
- Ortiz, L. (2016). La educación en su entorno: sistema educativo y políticas públicas en Paraguay. ILAIPP – CADEP. Asunción, Paraguay.
- Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Robles, C. (2009), "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Estado de avance y propuestas desde un enfoque étnico", serie Políticas sociales, N° 156 (LC/L.3170-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y otros. (2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Asunción.
- Sen, A. (1979). Desarrollo y Libertad.
- Serafini, V. (2016). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); Una aproximación a la pobreza estructural. Asunción, Paraguay.
- Serafini, V. (2019). Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo. CADEP. ISBN: 978-99967-937-1-4. Asunción, Paraguay.
- Serafini, V., Zavattiero, C. (2018). La protección social en el Paraguay: avances y desafíos para la garantía de derechos. Revista Mercosur de Políticas Sociales, ISSN 2523-0891, volumen 2. Asunción, Paraguay.
- STP, FAO. (2009). Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay – PLANAL. Asunción, Paraguay.
- Unidad Técnica del Gabinete Social. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer Informe de Gobierno. Asunción.
- UNDP, CEPAL, IPEA, Meeting the Milenium Poverty Reduction Targets in Latin America, 2002.
- UNDP. (s.f.). UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Reports. Obtenido de ¿Qué es el Índice de Pobreza Multidimensional?: <http://hdr.undp.org/en/node/2515>
- WAINERMAN, Catalina y GELDSTEIN, Rosa (1996) "Viviendo en familia : ayer y hoy", En Catalina Wainerman (comp.) Vivir en familia. Buenos Aires: UNICEF / LOSADA

ANEXO



Anexo 1: Resolución MDS, aprobación de diseño del PNRP

 **TEKOATY AKÁRAPU'ARÁ**
Mokovoticha
Ministerio de DESARROLLO SOCIAL





Poder Ejecutivo
Resolución MDS N.º 094/2020

POR LA CUAL SE APRUEBA EL DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA – PNRP JAJAPO PARAGUAY.

Fernando de la Mora, 07 de febrero de 2020

VISTO: El Memorandum VMPS N.º 070/2020, del Viceministerio de Políticas Sociales, por el que se dirige a la máxima autoridad institucional, en referencia al Decreto N.º 1020/2018, "Por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social a instrumentar Planes sobre la Reducción de la Pobreza". En tal marco, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Viceministerio de Políticas Sociales, ha coordinado la elaboración del Plan Nacional Reducción de la Pobreza – PNRP Jajapo Paraguay, el cual es un instrumento de planificación y gestión que plantea la llegada integral, ordenada y priorizada de las intervenciones sociales, proyectando el camino a recorrer en el corto, mediano y largo plazo, para transformar la realidad socioeconómica local y alcanzar los objetivos superiores de reducir la pobreza en todas sus formas. En tal sentido, y en consideración a lo expuesto precedentemente se eleva el documento de diseño del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza – PNRP Jajapo Paraguay, y se solicita su aprobación vía resolución.

CONSIDERANDO: La Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992.

La Ley N.º 6137/2018, "Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de Acción Social y pasa a denominarse Ministerio de Desarrollo Social".

El Decreto N.º 367/2018, "Por el cual se reglamenta la Ley N.º 6137/2018, «Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de Acción Social y pasa a denominarse Ministerio de Desarrollo Social», se establecen las funciones, atribuciones y la estructura del Ministerio de Desarrollo Social".

El Decreto N.º 1020/2018, "Por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social a instrumentar Planes sobre la Reducción de la Pobreza".

La Ley N.º 6469/2020, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020".

El Decreto N.º 3264/2020, "Por el cual se reglamenta la Ley N.º 6467, del 2 de enero de 2020, «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020»".

Que, el artículo 1º del Decreto N.º 1020, del 27 de diciembre de 2018, encomienda al Ministerio de Desarrollo Social, en el ámbito de sus competencias institucionales, instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza, según lo establecido en el artículo 3º y el artículo 6º, Inciso c), del Decreto N.º 367, del 5 de octubre de 2018.

Que, en cumplimiento de dicho mandato, el Viceministerio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, ha coordinado la elaboración y ha propuesto la aprobación formal del diseño del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza - PNRP Jajapo Paraguay, que tiene como objetivo superior reducir la pobreza en Paraguay, en todas sus formas, con énfasis en la población más afectada, según zona geográfica, y como objetivo general, mejorar la calidad de vida de las familias en



 **TEKOATY AKÁRAPU'ARÁ**
Mokovoticha
Ministerio de DESARROLLO SOCIAL





Poder Ejecutivo
Resolución MDS N.º 094/2020

POR LA CUAL SE APRUEBA EL DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA – PNRP JAJAPO PARAGUAY.

Fernando de la Mora, 07 de febrero de 2020

situación de pobreza, la situación económica de personas en edad productiva, así como la cohesión social en territorios y en comunidades rezagadas, a fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030 y materializar acciones articuladas e integrales en los tres ejes que se refuerzan mutuamente: la protección de hogares en situación de pobreza, la inclusión económica de personas que integran dichos hogares, así como la promoción social de sus territorios y comunidades.

Que, en virtud al artículo 17 del Decreto N.º 367/2018, es facultad del Ministro dictar todas las resoluciones que sean necesarias para la consecución de los fines de la institución.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones legales,

EL MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL
RESUELVE:

Artículo 1º **Aprobar** el diseño del **Plan Nacional de Reducción de la Pobreza – PNRP Jajapo Paraguay**, elaborado por el Viceministerio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, que forma parte de la presente como **Anexo I**, con noventa (90) páginas.

Artículo 2º **Disponer** que los Viceministerios de Políticas Sociales, de Protección y Promoción Social y Económica, y de Administración y Finanzas del Ministerio de Desarrollo Social, tomen los recaudos y realicen las gestiones pertinentes conforme al documento aprobado en el artículo 1º.

Artículo 3º **Comunicar** a quienes corresponda y cumplida, archivar.





Adg. Mario Alberto Varela Cardozo
Ministro



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**



Presidencia de la
República del Paraguay
**GABINETE
SOCIAL**

 **GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

Este documento fue realizado con la cooperación técnica de



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

ISBN: 978-99967-979-1-0



9 789996 797910

ISBN: 978-99967-979-2-7



9 789996 797927